

Karin Esch · Elke Katharina Klaudy  
Sybille Stöbe-Blossey

# Bedarfsorientierte Kinderbetreuung

Gestaltungsfelder für die  
Kinder- und Jugendpolitik

LEISTUNG BILDUNG LEHREN SOZIALISATION DROGEN JUGEND REFORM  
ERZIEHUNG IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT  
GEWALT LERNEN SEXUALITÄT UNTERRICHT RELIGION ALTER EVALUATION  
GENERATION SOZIALSTRUKTUR MEDIEN UMWELT KINDHEIT METHODEN PISA  
KRIMINALITÄT FREIZEIT INSTITUTIONEN ELTERN UNGLEICHHEIT LEIS  
TUNG BILDUNG LEHREN SOZIALISATION DROGEN JUGEND REFORM ERZIEH  
UNG IDENTITÄT GESCHLECHT FAMILIE KULTUR SCHULE ARBEIT GEWALT LER  
NEN SEXUALITÄT UNTERRICHT RELIGION ALTER EVALUATION GENERATION  
SOZIALSTRUKTUR MEDIEN UMWELT KINDHEIT METHODEN PISA KRIMI  
NALITÄT FREIZEIT INSTITUTIONEN ELTERN UNGLEICHHEIT LEISTUNG  
BILDUNG LEHREN SOZIALISATION DROGEN JUGEND REFORM ERZIEHUNG



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

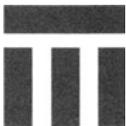
Karin Esch · Elke Katharina Klaudy · Sybille Stöbe-Blossey

Bedarfsorientierte Kinderbetreuung

Karin Esch · Elke Katharina Klaudy  
Sybille Stöbe-Blossey

# Bedarfsorientierte Kinderbetreuung

Gestaltungsfelder für die  
Kinder- und Jugendpolitik



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage September 2005

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2005

Lektorat: Stefanie Laux

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

ISBN-13:978-3-531-14817-5      e-ISBN-13:978-3-322-80806-6  
DOI: 10.1007/978-3-322-80806-6

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>EINLEITUNG</b> .....	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>METHODEN DES PROJEKTES „BEDARFSORIENTIERTE KINDERBETREUUNG“</b> .....	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>KINDERBETREUUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND: EIN ÜBERBLICK ÜBER DEN STATUS QUO</b> ....	<b>15</b>
3.1	RAHMENBEDINGUNGEN NACH DEM KINDER- UND JUGENDHILFEGESETZ .....	15
3.2	BETREUUNGSANGEBOTE FÜR DIE UNTERSCHIEDLICHEN ALTERSGRUPPEN – ZUM VERSORGUNGSSTAND IN DEN BUNDESLÄNDERN .....	19
3.3	RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE KINDERTAGESBETREUUNG: STRUKTUREN IN DEN BUNDESLÄNDERN.....	22
3.3.1	<i>Rechtsanspruch für Kinder</i> .....	23
3.3.2	<i>Finanzierungsstrukturen</i> .....	24
3.3.3	<i>Elternbeiträge</i> .....	27
3.3.4	<i>Synopse</i> .....	29
<b>4</b>	<b>ARBEITSZEIT UND BETREUUNGSBEDARF: EMPIRISCHE ERGEBNISSE</b> .....	<b>31</b>
4.1	ARBEITSZEITSTRUKTUREN – AUSWERTUNG VORHANDENER DATEN....	31
4.1.1	<i>Zunahme von „atypischen“ Arbeitszeiten</i> .....	32
4.1.2	<i>Teilzeitarbeit als dominierende Arbeitsform von Müttern</i> .....	34
4.1.3	<i>Entwicklung der täglichen Arbeitszeiten</i> .....	37
4.1.4	<i>Gründe für Teilzeitarbeit – Präferenzen in Ost und West</i> ...	41
4.1.5	<i>Arbeitszeiten und Kinderbetreuung: Exemplarische Probleme</i> ....	43
4.1.6	<i>Fazit</i> .....	45
4.2	ERGEBNISSE EINER TELEFONBEFRAGUNG ERWERBSTÄTIGER MÜTTER.....	45
4.2.1	<i>Statistische Daten</i> .....	46
4.2.2	<i>Erwerbstätigkeit und Arbeitszeiten</i> .....	48
4.2.3	<i>„Betreuungsnetzwerke“</i> .....	61

4.2.4	<i>Anforderungen an die Betreuungsinfrastruktur</i> .....	68
4.2.5	<i>Zusammenfassende Thesen</i> .....	75
<b>5</b>	<b>LÖSUNGSANSÄTZE, HEMMNISSE, HANDLUNGS- STRATEGIEN</b> .....	<b>79</b>
5.1	VERKNÜPFUNG VON ANGEBOTEN – LÖSUNGSWEGE FÜR ATYPISCHE ZEITEN .....	79
5.1.1	<i>Zusatzangebote in Einrichtungen</i> .....	80
5.1.2	<i>Die Kindertageseinrichtung als Dienstleistungszentrum</i> .....	86
5.1.3	<i>Flexible Kinderbetreuung und die Rolle von Unternehmen</i> .....	92
5.1.4	<i>Fazit</i> .....	98
5.2	PÄDAGOGISCHE QUALITÄT VERSUS ARBEITSMARKTORIENTIERUNG? .....	100
5.2.1	<i>Altersübergreifende Fragestellungen</i> .....	100
5.2.2	<i>Krippenalter</i> .....	102
5.2.3	<i>Kindergartenalter</i> .....	103
5.2.4	<i>Schulalter</i> .....	109
5.2.5	<i>Fazit</i> .....	114
5.3	PERSONALWIRTSCHAFT UND ORGANISATIONSENTWICKLUNG ALS RAHMENBEDINGUNG FÜR BEDARFSORIENTIERUNG .....	115
5.3.1	<i>Zur Beschäftigungssituation in der institutionellen Kindertagesbetreuung</i> .....	116
5.3.2	<i>Organisatorische Rahmenbedingungen für flexible Modelle</i> .....	122
5.3.3	<i>Arbeitszeit- und Dienstplangestaltung als Kernproblem</i> .....	125
5.3.4	<i>Fazit</i> .....	130
5.4	LANDESWEITE STANDARDS – LOKALE GESTALTUNGS- VERANTWORTUNG.....	130
5.4.1	<i>Bedarfsermittlung als kommunale Aufgabe</i> .....	130
5.4.2	<i>Die Offene Ganztagschule in Nordrhein-Westfalen als Beispiel für lokale Strukturgestaltung</i> .....	138
5.4.3	<i>Fazit</i> .....	155
5.5	REFORM DER FINANZIERUNGSSTRUKTUREN .....	155
5.5.1	<i>Neue Finanzierungsstrukturen – mehr Nachfrageorientierung?</i> .....	156
5.5.2	<i>Zur Bewertung neuer Finanzierungssysteme</i> .....	166
5.5.3	<i>Grundlegende Neuordnung der Finanzierungsstrukturen auf Bundesebene als Perspektive?</i> .....	170
5.5.4	<i>Fazit</i> .....	174
<b>6</b>	<b>LITERATUR</b> .....	<b>177</b>

---

# 1 Einleitung

Der Ausbau der Kinderbetreuung steht auf der politischen Agenda. Nachhaltigkeitsgerechte Zukunftsgestaltung erfordert eine Verbesserung der Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen: Zum einen benötigt die Volkswirtschaft qualifizierte Arbeitskräfte, zum anderen ist die Möglichkeit zur eigenständigen Absicherung durch Erwerbsarbeit für jedes Individuum von zentraler Bedeutung – so war bspw. im Jahr 2000 jede sechste allein erziehende Mutter auf Sozialhilfe angewiesen (BMA 2001). Im Rahmen der Umsetzung der Arbeitsmarktrefor-men (des so genannten „Hartz IV“-Gesetzes) gilt die Kinderbetreuung zudem als eine Kann-Leistung zur Unterstützung der Eingliederung von (Langzeit-)Arbeitslosen. Als Essenz einer vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) in Auftrag gegebenen Studie wird darauf hingewiesen, dass es signifikante Zusammenhänge zwischen umfassender institutioneller Kinderbetreuung und der Erwerbsbeteiligung von Müttern gibt (Büchel/Spieß 2002). Damit lässt sich für den Ausbau der Kinderbetreuung ein erheblicher volkswirtschaftlicher Nutzen nachweisen (Spieß et al. 2002a). Die Erwerbstätigkeit der Mutter entspricht im Übrigen den subjektiven Wünschen vieler Familien: So zeigt beispielsweise eine Befragung von Paarhaushalten mit Kindern unter sechs Jahren, dass im Jahre 1998 52% das Einverdiener-Modell praktizierten, während nur 6% dieses Modell für die ideale Lösung hielten. Die Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit ist damit in Deutschland deutlich größer als in anderen OECD-Ländern (Engelbrech/Jungkunst 2001, OECD 2001).

Eine zusätzliche Dimension ergibt sich aus der demographischen Herausforderung. Nach der 10. koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (Statistisches Bundesamt 2003) wird – bei gleich bleibender Geburtenrate – die Anzahl der unter 20jährigen von 17.259.500 Personen im Jahre 2001 auf zwischen 15.307.900 und 15.524.600<sup>1</sup> im Jahre 2010 und auf zwischen 13.948.000 und 14.778.600 im Jahre 2020 sinken. Angesichts der Binnenwande-

---

1 Die Differenzen zwischen den Zahlen für das jeweilige Jahr ergeben sich aus dem jeweils zugrunde gelegten Wanderungssaldo.

rung werden diese Entwicklungen regional – auch kleinräumig – höchst unterschiedlich ausgeprägt sein.

Im internationalen Vergleich zeigt sich eine höhere Geburtenrate vor allem in den Ländern, in denen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch umfassende Kinderbetreuungsangebote erleichtert wird. Es liegt auf der Hand, dass die Verfügbarkeit einer Betreuung die Entscheidung für ein Kind beeinflussen kann. Vergleichenden Analysen in West- und Ostdeutschland zufolge (Hank/Kreyenfeld/Spieß 2004) wird der Ausbaustand der institutionellen Betreuung allerdings erst dann entscheidungsrelevant, wenn er ein Mindestniveau überschritten hat, wie dies in Ostdeutschland der Fall ist; in Westdeutschland, wo dieses Mindestniveau fehlt, ist es eher die örtliche Verfügbarkeit der Großmutter, die die Entscheidung für ein Kind erleichtert. Aus diesem Vergleich kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass nur massive Verbesserungen der Infrastruktur Erfolg versprechend sind.

In einem Gutachten über „Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung“ wird denn auch der Ausbau der Kinderbetreuung als ein wesentlicher Faktor angesehen (Rürup/Gruescu 2003). Die Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie soll Familien in ihrer Entscheidung unterstützen, ihren Kinderwunsch zu realisieren. Der geplante Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige ist in diesem Kontext zu sehen.

Wenn mit Hilfe der Kinderbetreuung die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie tatsächlich verbessert werden sollen, muss die Angebotsstruktur zu den Anforderungen des Arbeitsmarktes passen und berücksichtigen, dass atypische und variable Arbeitszeiten an Bedeutung gewinnen (Esch/Stöbe-Blossey 2002): Während bundesweit im Jahre 1991 erst 42% der Erwerbstätigen (zumindest gelegentlich) Wochenend-, Schicht- bzw. Nacharbeit leisteten, war es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahre 2000 bereits die Hälfte. Der Anteil an Teilzeitbeschäftigten stieg im selben Zeitraum von 14% auf knapp 20%. Die traditionelle Halbtags­tätigkeit am Vormittag wird dabei immer häufiger abgelöst durch über die Wochentage ungleichmäßig verteilte Arbeit zu unterschiedlichen Tageszeiten. Diese Ausdifferenzierung der Arbeitszeiten führt zu veränderten Anforderungen an die Strukturen der institutionellen Kinderbetreuung. Eine einfache Forderung nach mehr Ganztagsbetreuung für alle würde an den differenzierten Bedarfen vorbeigehen.

Diese Ausgangslage war Anlass für das von der Hans-Böckler-Stiftung geförderte und vom Forschungsschwerpunkt „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST) am Institut Arbeit und Technik (IAT, Gelsenkirchen) durchgeführte Projekt „Bedarfsorientierte Kinderbetreuung“ („BeKi“; <http://www.iatge.de>): Hier geht es darum, angesichts der Zielperspektive einer Erhöhung der Frau-

---

enerwerbsquote den sich aus der Arbeitszeitentwicklung ergebenden Bedarf an Kinderbetreuung zu analysieren und mögliche Lösungsmodelle aufzuzeigen.

Dabei liegt ein Verständnis von Bedarfsorientierung zugrunde, das sowohl eine pädagogische als auch eine organisatorische Komponente hat. Letztere fragt nach den zeitlichen und organisatorischen Betreuungsbedarfen der Eltern, erstere nach der inhaltlichen Ausgestaltung der Angebote im Hinblick auf den Bedarf der Kinder. Zwischen beiden Komponenten kann durchaus ein Spannungsverhältnis bestehen, das konzeptionell berücksichtigt werden muss. Dies gilt umso mehr, als die inhaltlichen Anforderungen an die institutionelle Kindertagesbetreuung wachsen: Erstens wird der (offiziell zwar schon seit langem verankerte) Bildungsauftrag der institutionellen Betreuung – nicht zuletzt im Zuge der Debatten um die PISA-Studie (Deutsches PISA-Konsortium 2001) – stärker betont, und viele Eltern formulieren hohe Qualitätsansprüche. Seit kurzem werden auf breiter Basis Bildungsstandards für Tageseinrichtungen entwickelt; so hat beispielsweise die Jugendministerkonferenz der Bundesländer im Mai 2004 beschlossen, bestehende Bildungspläne zu dokumentieren und einheitliche Standards zu erarbeiten. In den einzelnen Ländern entstehen Bildungspläne und diesbezügliche Vereinbarungen mit den Trägern von Tageseinrichtungen; systematische Verfahren der Beobachtung und Bildungsdokumentation werden eingeführt (vgl. BMFSFJ 2003, S. 77f.). Für die Einrichtungen der institutionellen Kinderbetreuung bedeutet dies eine inhaltliche Aufgabenerweiterung, die Anforderungen an die Beschäftigten stellt und auch organisatorisch in den Alltag eingebunden werden muss.

Zweitens lassen sich gesellschaftliche Entwicklungen beobachten, die mit einem Anstieg sozialer Disparitäten und mit Veränderungen der familiären Strukturen einhergehen<sup>2</sup>: Zu nennen sind beispielsweise die steigende Zahl an Ein-Eltern- und so genannten Patchwork-Familien, die angesichts von wachsender Mobilität abnehmenden Unterstützungsstrukturen der traditionellen Großfamilie, die zunehmende Bedeutung von Armut als Problem von Familien mit Kindern<sup>3</sup> oder auch die immer häufiger konstatierte Überforderung vieler Familien in der Erziehung. Hinzu kommt der steigende Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, wobei nach übereinstimmenden Aussagen von Experten die deutschen Sprachkenntnisse dieser Kinder im Vergleich zu früheren Jahren schlechter werden. Diese und andere Entwicklungen bringen im Hinblick auf die

---

2 Vgl. bspw. Hurrelmann/Bründel 2003, S. 96ff., Kösters 1999, S. 41ff. und Wieners 1999; speziell im Hinblick auf Kinder unter 14 Jahre BMFSFJ 1998; speziell im Hinblick auf die Institution Kindergarten Fthenakis 2000 und BMFSFJ 2003, S. 11ff.

3 Vgl. dazu insbesondere den Armutsbericht der Bundesregierung (BMA 2001).

Kinder einen erhöhten Bedarf an individueller Förderung mit sich. Betreuungseinrichtungen müssen verstärkt eine kompensatorische Funktion übernehmen.<sup>4</sup> Dazu gehören auch die gezielte Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Förderung von Kindern mit sozialen Integrationsproblemen und die Weiterentwicklung einer entsprechenden Kooperation mit Fachdiensten.

Die Herausforderung besteht also vor allem darin, eine entsprechende Balance zwischen inhaltlichen und organisatorischen Komponenten herzustellen. Mit der Verbindung von pädagogischen und organisationsbezogenen Diskussionssträngen grenzt sich das Projekt von der häufig nur aus einer der beiden Perspektiven geführten Diskussion ab; in der Tatsache, dass beide Diskussionsstränge oft nicht nur neben-, sondern auch gegeneinander stehen<sup>5</sup>, ist eine Ursache für Innovationsblockaden zu sehen. Zu deren Aufbrechen sollte dieses Projekt einen Beitrag leisten – und gleichzeitig deutlich machen, dass es Lösungsansätze gibt, mit denen sich die unterschiedlichen Ansprüche an die Kindertagesbetreuung vereinbaren lassen.

---

4 So kommt beispielsweise eine Studie der OECD zu der Schlussfolgerung, dass eine geeignete institutionelle Kinderbetreuung im Vor- und Grundschulalter Kinder pädagogisch und insbesondere sprachlich fördern und auf diese Weise sozial bedingte Benachteiligungen abbauen kann (OECD 2001).

5 Dieses Gegeneinander lässt sich illustrieren anhand von Diskussionen, die in der Vorbereitung des Projektes mit für Frauenpolitik einerseits und für Jugendhilfepolitik andererseits zuständigen Mitarbeiter/innen einer Verwaltung geführt wurden: Erstere werfen letzteren vor, die sich aus der Berufstätigkeit der Frauen ergebenden Betreuungsbedarfe seien ihnen egal; letztere befürchten, mit der Orientierung an Betreuungsbedarfen würden Kindergarten und Hort zum „Stundenhotel“ (Zitat aus einem Interview), und sehen ihre Aufgabe in der Verteidigung pädagogischer Standards. Besonders auffällig war der Mangel an Kommunikation zwischen beiden Gruppen. Dass die Entwicklung von Innovationen auf dieser Basis schwierig ist, dürfte offensichtlich sein.

---

## 2 Methoden des Projektes „Bedarfsorientierte Kinderbetreuung“

Entsprechend den Fragestellungen standen im Projekt „BeKi“ sowohl die Nachfrageseite als auch die Angebotsseite im Mittelpunkt. Damit ging es zum einen darum, genauere Informationen über den Bedarf zu erhalten, der sich aus der Entwicklung von Erwerbswünschen und Arbeitszeiten der Eltern ergibt. Zum anderen wurde danach gefragt, welche Angebote für eine bessere Bedarfsorientierung in der Kinderbetreuung notwendig sind, welche Rahmenregelungen (vor allem auf der Ebene der Bundesländer) sich förderlich (oder hinderlich) auf die Entwicklung derartiger Angebote auswirken, welche Handlungsstrategien in den Kommunen angewendet werden und welche Entwicklungspotenziale bestehen.

Was die Bedarfsseite betrifft, so wurden zunächst vorhandene statistische Daten zum Thema „Arbeitszeit“ ausgewertet. Fundstellen sind vor allem der Mikrozensus, das Sozioökonomische Panel (SOEP) sowie eine Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Aufbauend auf diesen Ergebnissen wurde ein Fragebogen für eine repräsentative Telefonbefragung von Frauen mit Kindern unter 14 Jahren in Nordrhein-Westfalen entwickelt. Durchgeführt wurde diese Befragung im Juli 2003 im Rahmen einer Forschungs Kooperation zwischen dem Institut Arbeit und Technik und dem Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung e.V. (RISP) vom Sozialwissenschaftlichen Umfragezentrum in Duisburg. Die Umfrage erfolgte computergestützt mit geschulten Interviewern unter Anwesenheit von zwei Supervisoren. Insgesamt wurden 1.232 Frauen mit Kindern unter 14 Jahren anhand eines standardisierten Fragebogens telefonisch nach ihren Arbeitszeiten, ihren derzeitigen Kinderbetreuungslösungen und ihren diesbezüglichen Problemen und Wünschen befragt.<sup>6</sup>

---

6 An dieser Stelle ein herzliches Dankeschön an vier Personen, die zur Erarbeitung der dargestellten Ergebnisse wesentlich beigetragen haben: Jürgen Nordhause-Janzen (IAT) wertete die Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für unsere Fragestellung aus. Angélique Leven vom Sozialwissenschaftlichen Umfragezentrum in Duisburg beriet uns bei der Erstellung des Fragebogens und leitete die Durchführung der Telefonbefragung. Marc Neu (IAT) nahm die Berechnungen für die

Die Befragung wurde auf Nordrhein-Westfalen begrenzt, weil die Infrastrukturen in der Kinderbetreuung sich zwischen den Bundesländern erheblich unterscheiden. Schon allein aufgrund von abweichenden Begrifflichkeiten, vor allem aber wegen der unterschiedlichen Angebotsstrukturen wäre es kaum möglich gewesen, Frauen in den verschiedenen Bundesländern mit einem einheitlichen Fragebogen zu befragen. Eine Untersuchung, die sich auf mehrere Bundesländer erstreckt, hätte zum einen eine deutlich höhere Fallzahl, zum anderen länderspezifische Bestandteile des Gesprächsleitfadens erfordert. Beides war mit den verfügbaren Ressourcen nicht realisierbar. Die Resultate sowohl über die Arbeitszeitstrukturen als auch über die Wünsche zur Kinderbetreuung dürften jedoch über NRW hinaus zumindest für die alten Bundesländer nutzbar sein. Die Situation in den neuen Ländern hingegen unterscheidet sich so erheblich von der im alten Bundesgebiet, dass eine eigene Untersuchung notwendig wäre.

Im Hinblick auf die Angebotsseite wurden im Rahmen des Projektes – neben der Auswertung von Literatur, Gesetzes- und Verordnungstexten und anderen Dokumenten – leitfadengestützte, teils persönliche, teils telefonische Interviews geführt. Angesichts der deutlichen Unterschiede zwischen den Bundesländern war eine Konzentration auf eine Auswahl von Ländern erforderlich. Länderfallstudien wurden in Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt durchgeführt. Darüber hinaus wurden Reformen zur Neuordnung der Finanzierungsstrukturen in der Kindertagesbetreuung in Bayern und Hamburg berücksichtigt. Die geführten Interviews verteilten sich folgendermaßen<sup>7</sup>:

- 15 Institutionen der Kinderbetreuung mit flexiblen Angeboten und erweiterten Öffnungszeiten oder mit einer Einbindung in Modellprojekte;
- 14 Ministerien (mit den Zuständigkeiten für Kindertageseinrichtungen und für Schulen) und Landesjugendämter;
- 16 freie Träger (Caritas, Diakonie, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband);
- 16 Vertreter/inne/n von Gewerkschaften;
- 10 Vertreter/inne/n von Frauen- und Elternverbänden;

---

Auswertung der Telefonbefragung vor. Andreas Born (Konkret Consult Ruhr) gab uns wertvolle Hinweise in Fragen der Statistik.

<sup>7</sup> Für die Unterstützung bei der Durchführung der Interviews danken die Autorinnen Frau Ulrike Bussmann (Dortmund) und Frau Ariane Knauer (Monheim), die einen großen Teil der Interviews mit den Beispieleinrichtungen sowie zu den Themen „Offene Ganztagschule“ und „Bedarfsermittlung“ übernahmen.

- 
- 40 kommunale Vertreter/innen (Jugendämter, Jugendhilfeausschüsse, Träger) zur Infrastrukturgestaltung in ihrer Kommune bzw. ihrem Kreis;
  - 24 Jugendhilfeplaner/innen zu Fragen der Bedarfsermittlung.

Das Spektrum der Interviewpartner/innen in den einzelnen Bundesländern war unterschiedlich. So sind in einem Teil der Bundesländer die Themen „Schule“ und „Jugendhilfe“ einem Ressort zugeordnet, in anderen Ländern nicht. In den Ländern Hamburg und Bayern ging es vor allem um Konzepte zur Reform der Finanzierungssysteme und damit um einen laufenden Prozess, so dass das Spektrum der Interviewpartner/innen aufgrund von aktuellen Entwicklungen während des Projektes angepasst werden musste. In Nordrhein-Westfalen wurden weniger Interviews durchgeführt, weil den Autorinnen ein Teil der erforderlichen Informationen aus anderen Projektkontexten und durch die Mitwirkung in einschlägigen Gremien und bei Workshops vorlag.

Interviews mit kommunalen Vertreter/inne/n wurden nur in jeweils einer Stadt und einem Kreis in Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt geführt, um diese Länderfallstudien durch Erhebungen zu kommunalen Strategien zu ergänzen. Als Fallbeispiel wurde darüber hinaus die „Offene Ganztagschule“ in Nordrhein-Westfalen vertieft behandelt, weil hier ein innovatives Konzept implementiert wurde, das ein hohes Maß an lokaler Gestaltungsverantwortung beinhaltet. In diesem Kontext wurden zehn ausführliche Interviews mit den verantwortlichen Stellen innerhalb von Kommunalverwaltungen und darüber hinaus 28 ergänzende telefonische Kurzinterviews geführt. Hinzu kamen acht Interviews in Schulen und fünf mit Trägern. Darüber hinaus wurden Ergebnisse einer schriftlichen Kurzbefragung von Kommunen einbezogen, die die Autorinnen zur Vorbereitung einer Veranstaltung im Rahmen des „Bildungsforums Ruhr“<sup>8</sup> im Oktober 2004 durchgeführt haben.

Schließlich ist noch die Fachtagung „Dienstleistungen für Kinder“ zu erwähnen, die das Institut Arbeit und Technik und die Hans-Böckler-Stiftung im März 2003 in Gelsenkirchen durchführten. Diese Tagung stellte eine Auftaktveranstaltung für das Projekt dar, aus der sich einige inhaltliche Impulse ergaben. Einige Ergebnisse der Fachtagung (im Einzelnen dokumentiert in Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005) gingen in diese Studie ein.

In der vorliegenden Studie soll zunächst ein Überblick über die Situation der Kinderbetreuung in der Bundesrepublik Deutschland gegeben werden (3).

---

8 Das Bildungsforum Ruhr ist eine Veranstaltungsreihe, die sich mit aktuellen Bildungsthemen befasst und die seit Mai 2003 gemeinsam von der Projekt Ruhr GmbH (Essen), dem Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen) und einigen Ruhrgebietskommunen durchgeführt wird.

Anschließend werden die Ergebnisse der Untersuchungen zum Betreuungsbedarf dargestellt (4). Im letzten Teil geht es schließlich um mögliche Lösungsansätze und Handlungsstrategien (5).

---

### **3 Kinderbetreuung in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Überblick über den Status quo**

Kindertagesbetreuung gehört in Deutschland traditionell zum Politikfeld der Jugendhilfe. Dabei wird in der Regel zwischen verschiedenen Formen von Tageseinrichtungen für Kinder unterschieden. Zu nennen sind

- Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Beginn der Schulpflicht;
- Horte für Schulkinder bis zur Vollendung des vierzehnten Lebensjahres (in der Praxis oft nur für Grundschul Kinder);
- Krippen und Krabbelstuben für Kinder im Alter von vier Monaten bis zu drei Jahren;
- Altersgemischte Gruppen, in denen Krippen- und Kindergarten Kinder oder Kindergarten- und Hort Kinder gemeinsam betreut werden.

Im Folgenden soll zunächst ein Überblick über die diesbezüglichen, im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) festgelegten Rahmenbedingungen gegeben werden (3.1). Es folgt eine kurze Übersicht über den Versorgungsstand in den Bundesländern, wobei auch auf neue Entwicklungen in der Schulkinderbetreuung einzugehen sein wird (3.2). Abschließend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen in ausgewählten Bundesländern skizziert (3.3).

#### **3.1 Rahmenbedingungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz**

Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege ist eine Leistung der Jugendhilfe und findet als solche ihre gesetzlichen Grundlagen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (§ 2 II Nr. 2 SGB VIII). Der Rahmen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist in § 22ff. SGB VIII geregelt. Konkretisiert wird dieser Rahmen durch die Ausführungsgesetze der einzelnen Bundesländer. Die Umsetzungsverantwortung liegt beim Träger der örtlichen Jugendhilfe, also bei der Kommune oder beim Kreis. Dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe obliegt auch die Gesamtverantwortung dafür, dass die in der

Jugendhilfe notwendigen Einrichtungen und Dienste zur Verfügung stehen (§ 79 SGB VIII), und er hat im Rahmen der Jugendhilfeplanung den Bestand an Einrichtungen und Diensten und den Bedarf festzustellen und die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben zu planen (§ 80 SGB VIII). Der öffentliche Träger kann die Leistungen selbst erbringen (bspw. durch die Einrichtung kommunaler Kindertagesstätten), und er kann mit freien Trägern der Jugendhilfe kooperieren (§ 4 und § 74f. SGB VIII). Träger von Kindertageseinrichtungen in diesem Sinne sind die Kirchen und die großen Wohlfahrtsverbände, darüber hinaus Elterninitiativen und – je nach Bundesland unterschiedlich – vereinzelt auch privatwirtschaftliche Anbieter.

Zum 01.01.2005 sind Neuregelungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz in Kraft getreten, die insbesondere die Versorgung der unter Dreijährigen und die Einbeziehung der Tagespflege in die Betreuungsinfrastruktur betreffen. Eine Verbesserung der Betreuungssituation für unter Dreijährige gehört zu den wesentlichen Zielsetzungen des Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder – Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) vom 27.12.2004, mit dem das Kinder- und Jugendhilfegesetz zum 01.01.2005 geändert wurde. Hier wird festgeschrieben, dass „für Kinder im Alter von unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter (...) ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Tagespflege vorzuhalten“ ist (§ 24 II SGB VIII in der durch das TAG geänderten Fassung). Diese Formulierung bedeutet zum einen, dass es – im Unterschied zu den Drei- bis Sechsjährigen – keinen subjektiven Rechtsanspruch geben soll, zum anderen wird die Tagespflege explizit einbezogen.

Bedarfsgerechtigkeit bleibt keine Leerformel, sondern wird zumindest für die unter Dreijährigen definiert: Demnach sind mindestens Plätze in Tageseinrichtungen und in Tagespflege vorzuhalten, „wenn die Erziehungsberechtigten oder, falls das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammenlebt, diese Person einer Erwerbstätigkeit nachgehen, sich in einer beruflichen Aus- und Weiterbildungsmaßnahme befinden oder an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt teilnehmen oder ohne diese Leistung eine ihrem Wohl entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist (...). Der Umfang der täglichen Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf im Hinblick auf die in Satz 1 genannten Kriterien.“ (§ 24 III SGB VIII) Eine Übergangsregelung verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (also die Jugendämter der Gemeinden bzw. Kreise), diese Anforderungen spätestens bis zum 01.10.2010 zu erfüllen und bis dahin jährliche Ausbaustufen zu beschließen und den aktuellen Bedarf sowie den erreichten Ausbaustand zu ermitteln (§ 24a I/II SGB VIII).

An den Formulierungen im Hinblick auf die Versorgung der unter Dreijährigen und der Schulkinder zeigt sich bereits, dass der Tagespflege eine quasi gleichberechtigte Rolle neben den Einrichtungen zugewiesen wird. Dies gilt auch für Drei- bis Sechsjährige, soweit es um Ganztagsplätze geht. Hier gilt zwar weiterhin der zum 01.01.1999 vollständig in Kraft getretene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Ergänzend wird jedoch festgelegt, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken hat, dass für diese Altersgruppe „ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen oder ergänzend Förderung in Kindertagespflege zur Verfügung steht“ (§ 24 I SGB VIII). Kurz gefasst: Alle Betreuungsformen, die über einen „einfachen“ Kindergartenplatz für Drei- bis Sechsjährige hinausgehen, können gleichermaßen mit Tagespflege abgedeckt werden.

Gleichzeitig werden die inhaltlichen Ansprüche, die in der bis Ende 2004 gültigen Fassung des Gesetzes mit der Betreuung in Einrichtungen verbunden waren, präzisiert und auf die Kindertagespflege ausgedehnt. Alle Betreuungsformen sollen „1. die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern, 2. die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen, 3. den Eltern helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können“ (§ 22 II SGB VIII). Diese Aufgabe „umfasst die Betreuung, Bildung und Erziehung des Kindes“ (§ 22 III SGB VIII).

Das Leistungsangebot in Tageseinrichtungen soll sich „pädagogisch und organisatorisch an den Bedürfnissen der Kinder und ihrer Familien orientieren“ (§ 22a III SGB VIII). In § 23 ist festgelegt, dass die Förderung in Tagespflege die „Vermittlung des Kindes zu einer geeigneten Tagespflegeperson (...), deren fachliche Beratung, Begleitung und weitere Qualifizierung sowie die Gewährung von einer laufenden Geldleistung“ umfasst (§ 23 I SGB VIII). Die Tagespflegeperson betreut das Kind „in ihrem Haushalt oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten“ (§ 22 I SGB VIII), wobei Landesrecht auch die Betreuung in anderen geeigneten Räumen ermöglichen kann.

Es ist davon auszugehen, dass diese gesetzliche Regelung zumindest in den alten Bundesländern kommunale Aktivitäten zur Verbesserung der Infrastruktur auslöst. Über die in der Öffentlichkeit breit diskutierte Schaffung von Plätzen für unter Dreijährige hinaus ergibt sich aus den dargestellten Regelungen die Notwendigkeit, die Tagespflege sowohl qualitativ als auch quantitativ aufzuwerten. Außerdem wurden einige weitere Regelungen eingefügt, die zu einer höheren Verlässlichkeit der Betreuungsinfrastruktur führen sollen: Zum einen hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei Bedarf für eine anderweitige Betreuungsmöglichkeit zu sorgen, wenn Einrichtungen während der Ferienzeiten geschlossen sind (§ 22a III SGB VIII). Bislang war dies eine freiwillige Leistung,

die bei weitem nicht alle Träger von Einrichtungen erbracht haben. Zum anderen muss nun bei Ausfallzeiten der Tagespflegeperson rechtzeitig eine andere Betreuungsmöglichkeit für das Kind sichergestellt werden (§ 23 IV SGB VIII). Diese Regelungen wurden zunächst in der Öffentlichkeit nicht auf breiter Basis zur Kenntnis genommen; die praktische Umsetzung bleibt abzuwarten.

Was die Betreuung für unter Dreijährige betrifft, so wird in der Fachdiskussion kritisiert, dass kein verbindlicher Rechtsanspruch – analog zur Regelung für Drei- bis Sechsjährige – eingeführt wird, so dass die Umsetzung der Bedarfsgerechtigkeit doch stark im lokalen Ermessen liegen könnte. Die kommunalen Aktivitäten werden sich teilweise auf die Umwandlung von aus demographischen Gründen nicht mehr benötigten Plätzen für Drei- bis Sechsjährige im Rahmen der gesetzlichen Regelungen über Tageseinrichtungen für Kinder beziehen. Dabei können entweder Krippenplätze oder Plätze für unter Dreijährige in altersgemischten Gruppen entstehen. Wenn darüber hinaus die Tagespflege Bestandteil der Realisierung gesetzlicher Anforderungen an eine Bedarfsdeckung wird, könnte dies dazu führen, dass sowohl die Qualifizierung<sup>9</sup> als auch die strukturelle Absicherung der Tagespflege an Bedeutung gewinnt<sup>10</sup> – sicher ist dies allerdings nicht, so dass in der Fachdiskussion teilweise befürchtet wird, dass die gleichberechtigte Einbeziehung der Tagespflege zu Qualitätsdefiziten führt. Schließlich sind Betreuungsformen denkbar, die sich zwischen den beiden Polen „reguläre Gruppen in Tageseinrichtungen“ und „Tagespflege“ bewegen – zu nennen sind beispielsweise die Tagesgroßpflege oder Spielgruppen mit unterschiedlichem Stundenumfang. Zu erwarten ist also, dass lokal höchst unterschiedliche Betreuungslandschaften mit einem differenzierten Spektrum an Beschäftigungsverhältnissen entstehen werden.

Der Prozess bis hin zur Verabschiedung des Gesetzes war von Konflikten gekennzeichnet. Diese bezogen sich insbesondere darauf, dass nach Meinung einiger Bundesländer, aber insbesondere der kommunalen Interessenvertretungen die Finanzierung der Betreuung für die unter Dreijährigen nicht gesichert war:

---

9 Rahmencurricula für die Qualifizierung in der Tagespflege sind in den letzten Jahren entwickelt worden (vgl. insbes. Keimeleder et al. 2001); die Umsetzung der Qualifizierung auf breiter Basis steht zweifellos noch aus. Zu verschiedenen Qualifizierungsprojekten vgl. DJI 2002b, S. 139; zum DJI-Curriculum Weiß et al. 2002.

10 Bislang ist die Tagespflege nur in etwa der Hälfte der Bundesländer in gesetzliche Regelungen einbezogen. Wenn die Tagespflege, wie im Gesetzentwurf intendiert, ein integraler Bestandteil des Betreuungs- und Förderangebots für unter Dreijährige werden soll, wird sich dies ändern müssen: „Die rechtliche Absicherung der Tagespflege auf Landesebene hebt nach Experteneinschätzung vor allem den Stellenwert dieses Betreuungsangebots und unterstützt damit die örtliche Ebene, wie umgekehrt das Fehlen von bindenden Regelungen auch zur Unsicherheit der örtlichen Entscheidungsträger beiträgt.“ (DJI 2002b, S. 132).

Die Bundesregierung hat dafür eine Entlastung der Kommunen durch die Arbeitsmarktreformen in Aussicht gestellt und die Auffassung vertreten, dass von dieser Entlastung 1,5 Mrd. Euro pro Jahr für die Betreuung unter Dreijähriger eingesetzt werden sollte. Zweifel daran, ob diese Entlastung tatsächlich eintreten würde, waren einer der Gründe für die Ablehnung des Gesetzentwurfs im Bundesrat im Oktober 2004. Die Bundesregierung reduzierte daraufhin den Gesetzentwurf (der ursprünglich verschiedene weitere Bestandteile zur Reform des Jugendhilferechts enthielt) auf einen als nicht zustimmungspflichtig erachteten Teil, der im Wesentlichen die Ausweitung der Betreuung für unter Dreijährige umfasst und Ende 2004 vom Bundestag beschlossen wurde.

Erweiterte Regelungen zur Konkretisierung der Aufgaben der Tageseinrichtungen im Hinblick auf Bildung und soziale Integration, etwa zur Zusammenarbeit mit Grundschulen oder mit Fachdiensten, oder zur Qualitätsentwicklung sind im Laufe des Jahres 2004 im Beratungsverfahren zurückgenommen worden. Der Grund dafür lag nicht darin, dass in der Fachdiskussion die Sinnhaftigkeit derartiger Inhalte bestritten worden wäre. Vielmehr wurde kritisiert, dass der Bund damit zu detailliert in die Befugnisse der Länder eingreifen würde. Der Versuch des Bundes, Standards für die qualitative Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung zu setzen, ist somit vorerst gescheitert.

### 3.2 Betreuungsangebote für die unterschiedlichen Altersgruppen – Zum Versorgungsstand in den Bundesländern

Einen ersten Überblick über die Versorgung mit Betreuungsplätzen liefert die Kinder- und Jugendhilfestatistik, deren Daten alle vier Jahre erhoben werden. Übersicht 1 gibt einen Überblick über die Platz-Kind-Relation im Jahre 2002, differenziert nach Altersgruppen und Bundesländern.

*Übersicht 1:* Platz-Kind-Relation am 31.12.2002 in den Ländern (Plätze je 100 Kinder; nach: Statistisches Bundesamt 2004, S. 62)

	<i>Krippenplätze</i>	<i>Kindergartenplätze insgesamt</i>	<i>Ganztagsplätze für Kindergartenkinder</i>	<i>Hortplätze</i>
<i>Baden-Württemberg</i>	2	104	7	3
<i>Bayern</i>	2	88	35	5
<i>Berlin</i>	36	81	77	24
<i>Brandenburg</i>	45	97	92	50
<i>Bremen</i>	10	82	31	13