
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 Arbeitsmarktreformen (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 15.524.600¹ 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. Nachtarbeit 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 Halbtagsstätigkeit 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 einhergehen²: 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 Kindern³ 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.⁴ 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 stehen⁵, 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/inne/n 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.