

Betreuungsmodelle in der frühkindlichen Bildung

Stöbe-Blossey, Sybille

In: IAQ-Standpunkte / 2018-02

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/46730>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180814-170855-9>

Link: <https://duepublico.uni-duisburg-essen.de:443/servlets/DocumentServlet?id=46730>

Sybille Stöbe-Blossey

Betreuungsmodelle in der frühkindlichen Bildung

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend am 19. April 2018

2018
02

Kurz gefasst:

- Bildung, Erziehung und Betreuung sind miteinander verknüpfte Kernfunktionen von Tageseinrichtungen für Kinder. Aktuell steht insbesondere die Weiterentwicklung der Betreuungsfunktion auf der Agenda, um die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit von Eltern und somit für die Bekämpfung von Kinderarmut zu verbessern.
- Dabei müssen Lösungen ermöglicht werden, die den individuell sehr unterschiedlichen Bedürfnissen der einzelnen Familien Rechnung tragen. Landesweite Bedarfserhebungen in Form von Umfragen mit dem Ziel einer verbesserten Planung helfen hier nicht weiter; die Aufgabe des Landes ist es vielmehr, die Flexibilität des Systems der Kindertageseinrichtungen so zu stärken, dass es vor Ort auf die konkreten Bedürfnisse der einzelnen Familien reagieren kann.
- Die Flexibilität des Systems kann durch Reformen innerhalb des nordrhein-westfälischen Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) zeitnah deutlich erhöht werden – beispielsweise durch Zuschüsse für erweiterte Öffnungszeiten, eine bessere Finanzierung der Tagespflege für Randzeiten, die Entwicklung von geeigneten pädagogischen Konzepten für eine kindgerechte Gestaltung langer Betreuungszeiten und eine zeitgleiche Stärkung der Betreuung von (Grund-)Schulkindern.
- Angesichts der spürbaren Personalknappheit in Kindertageseinrichtungen erfordert jede Weiterentwicklung des Systems eine Fachkräfteinitiative, um Personal für dieses Arbeitsfeld zu gewinnen und zu halten.

Vorbemerkung

Mit Reformen innerhalb des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) können die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich verbessert werden. In dieser Stellungnahme wird zunächst – vor dem Hintergrund der Entwicklung der Funktionen von Kindertageseinrichtungen (1) einerseits und der Betreuungsbedarfe der Familien (2) andererseits – kurz skizziert, welche Anforderungen es für die Flexibilisierung und Ausweitung der Betreuungszeiten für Kinder im Kindergartenalter gibt. Im Anschluss werden Vorschläge für eine entsprechende Weiterentwicklung des KiBiz dargestellt (3), verbunden mit Hinweisen für eine Fachkräfteinitiative, die eine Voraussetzung für die Realisierbarkeit jeglicher Ausweitung von Betreuungsangeboten bildet (4). Die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden jedoch nicht allein durch die Verbesserung der Betreuung im Kindergartenalter beeinflusst. Daher wird zum Abschluss (5) kurz auf die Notwendigkeit der Weiterführung der Angebote im Schulalter und auf die Gestaltung von Teilzeitarbeit eingegangen.

1 Bildung, Erziehung und Betreuung als Kernfunktionen der Kindertageseinrichtung

Aufgabe von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist die „Bildung, Erziehung und Betreuung“ (§ 1 I KiBiz), und „Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege haben einen eigenständigen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag“ (§ 3 I KiBiz). **Bildung, Erziehung und Betreuung stellen somit drei Kernfunktionen von Kindertageseinrichtungen dar, die einander ergänzen, miteinander verknüpft werden müssen und nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen.**

Im Hinblick auf die Funktion „**Bildung**“ wurden in den letzten Jahren im Rahmen der Revisionen des KiBiz erhebliche Anstrengungen unternommen. Zu nennen sind bspw. die Anforderung einer pädagogischen Konzeption, die sich an den Grundsätzen zur Bildungsförderung für Kinder orientiert (§ 13a KiBiz), die Vorgaben zur Beobachtung und Dokumentation und zur Führung von Entwicklungsgesprächen mit den Eltern (§ 13b KiBiz), die Weiterentwicklung der Sprachbildung (§ 13c KiBiz) und die Einführung der plusKITA-Förderung für Einrichtungen „mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf des Bildungsprozesses“ (§ 16a I KiBiz). Auch der Ausbau der Angebote für unter Dreijährige ist im Kontext einer Verbesserung der Zugangsmöglichkeiten zu Angeboten früher Bildung zu betrachten.

Bei der Funktion „**Erziehung**“ stehen die familienergänzende Rolle der Kindertageseinrichtung und die Erziehungspartnerschaft mit den Eltern im Mittelpunkt. In den letzten Jahren hat die Unterstützung der Eltern bei der Wahrnehmung ihrer Erziehungsaufgabe an Bedeutung gewonnen, verbunden oft mit der Verknüpfung der Arbeit von Kindertageseinrichtungen mit der Familienbildung und -beratung. In Nordrhein-Westfalen konkretisiert sich dies vor allem über die Förderung von Familienzentren:

„Familienzentren sind Kindertageseinrichtungen, die über die Aufgaben nach diesem Gesetz hinaus insbesondere 1. Informations- und Beratungsangebote zur Unterstützung der Eltern bei der Förderung ihrer Kinder vorhalten oder leicht zugänglich vermitteln, und Beratungs- und Hilfsangebote für Eltern und Familien bündeln und miteinander vernetzen, 2. Unterstützung bei der Vermittlung, Beratung oder Qualifizierung von Tagespflegepersonen in Absprache mit dem Jugendamt bieten, 3. die Betreuung von unter dreijährigen Kindern und Kindergartenkindern außerhalb üblicher Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen gewährleisten oder vermitteln, 4. Sprachförderung für Kinder und ihre Familien anbieten, auch solche, die über § 13c hinausgeht (...)“. (§ 16 I KiBiz).

Ein Blick in die Praxis (vgl. Stöbe-Blossey 2011/2015; Drahten et al. 2017) zeigt, dass die unter Nr. 1 genannte Anforderungen von den Familienzentren auf breiter Basis erfüllt werden; Beratungs- und Unterstützungsangebote haben sich zu einem Kernelement der Arbeit von Familienzentren entwickelt und werden zunehmend in eine kommunale Präventionspolitik eingebunden. Der Umgang mit den Themen Tagespflege (Nr. 2) und Sprachförderung (Nr. 4) hängt stark von der Situation des jeweiligen Sozialraums ab. Die Betreuung von unter Dreijährigen wurde – unabhängig von der Förderung als Familienzentrum – im Zuge der Umsetzung des Rechtsanspruchs ausgebaut. Bezüglich der Betreuung von Kindergartenkindern außerhalb üblicher Öffnungszeiten (Randzeitenbetreuung) hingegen gibt es in einzelnen Familienzentren Angebote, die auf einer Verknüpfung mit der Tagespflege basieren, und einzelne Kommunen haben kommunale Förderprogramme entwickelt, um Randzeitenbetreuung – bspw. in einem Familienzentrum pro Stadtteil – anzubieten. **Insgesamt lässt sich aber festhalten, dass der Bereich „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ in den Familienzentren in der Regel derjenige mit der geringsten Entwicklungsdynamik ist.** Dies ist dadurch zu erklären, dass erweiterte Betreuungszeiten Personal erfordern, für das es weder in der Förderung der Familienzentren noch in anderen Landesprogrammen Ressourcen gibt.

Die Debatte um den Ausbau von Betreuungsangeboten war in den letzten Jahren vorrangig auf die U3-Betreuung ausgerichtet; Bedarfe an zeitlich flexiblen Lösungen (für Kinder aller Altersgruppen) haben demgegenüber nur eine geringe Rolle gespielt. Die Funktion „**Betreuung**“

wurde auch in der pädagogischen Debatte der letzten Jahre oft als nachrangig betrachtet; die wissenschaftliche Diskussion fokussiert sehr stark die Bildungsfunktion von Kindertageseinrichtungen. In der Praxis gibt es – neben dem U3-Ausbau – in Nordrhein-Westfalen zwar einen Zuwachs des Anteils an Ganztagsplätzen; bei den Revisionen des KiBiz wurde jedoch die Betreuungsfunktion nicht gestärkt.

Auf einen Ausbau der Betreuungszeiten ist das **Bundesprogramm „KitaPlus: Weil gute Betreuung keine Frage der Uhrzeit ist“**¹ ausgerichtet; hier wird die Einführung bedarfsgerechter Öffnungszeiten, verbunden mit den erforderlichen räumlichen Voraussetzungen und der Entwicklung pädagogischer Konzepte, von 2016 bis 2018 mit Bundesmitteln gefördert. In Nordrhein-Westfalen gibt es aktuell 89 Projekte² – mit vielfach sehr positiven Erfahrungen (vgl. bspw. Ganser 2017). Allerdings handelt es sich hier um eine zeitlich befristete Projektförderung. Dass im aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene die Intention einer Weiterführung des Programms formuliert wird, ändert nichts an Grundproblematik befristeter Projektförderung. Um Eltern eine verlässliche Betreuung zu ermöglichen und ihnen die langfristige Sicherheit zu geben, die für Entscheidungen über eine Berufstätigkeit erforderlich ist, können Modellprojekte nur Impulse liefern; **abgesichert werden können die Angebote nur über eine Einbeziehung in die Regelförderung.**

Eine Regelförderung des Landes Nordrhein-Westfalen für den Ausbau einer flexiblen, auf eine Verbesserung der individuellen Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichteten Betreuung, die auch eine Randzeitenbetreuung einschließen würde, gibt es bislang nicht. Die vorliegende Stellungnahme nimmt daher vor allem die Frage nach Möglichkeiten zum Ausbau der Betreuungsfunktion im Rahmen der Regelförderung in den Blick.

2 Betreuungsbedarf der Familien

Der Bedarf an Kinderbetreuung wird stark durch Entwicklungen am **Arbeitsmarkt** und das Erwerbsverhalten der Eltern beeinflusst. Auf dem Arbeitsmarkt ist schon seit vielen Jahren eine **Ausdifferenzierung der zeitlichen Anforderungen** zu beobachten (vgl. Krone/Stöbe-Blossey 2010): Der Anteil von Beschäftigten mit atypischen Arbeitszeiten, die einen wachsenden Bedarf an Betreuungszeiten außerhalb der gängigen Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen mit sich bringen, hat zugenommen, verbunden mit einer oft **unterschiedlichen Verteilung der**

¹ <https://kitaplus.fruehe-chancen.de/>

² <http://kitaplus.fruehe-chancen.de/programm/standortkarte/>

Arbeitszeiten auf die einzelnen Wochentage und der Tendenz, Teilzeitarbeit nicht gleichmäßig auf fünf Tage („Halbtagsstelle am Vormittag“), sondern unterschiedlich („drei Tage sieben Stunden“) zu verteilen.

Von Bedeutung ist weiterhin der steigende Anteil an Pendler_innen mit entsprechend **längeren Wegezeiten**, die im Hinblick auf den Betreuungsbedarf zu den Arbeitszeiten hinzugerechnet werden müssen. Der Anstieg von Pendelzeiten wird (unter anderem) dadurch verstärkt, dass in immer mehr Familien beide Elternteile berufstätig sind – natürlich erhöht sich bei zwei Erwerbstätigen in einer Familie die Wahrscheinlichkeit, dass mindestens eine/r nicht am Wohnort arbeitet, und ein Stellenwechsel von einer der beiden Personen zieht nicht automatisch einen Umzug in die Nähe des neuen Arbeitsortes nach sich. Darüber hinaus wird die Knappheit an (bezahlbarem) Wohnraum in Großstädten dazu beitragen, dass Familien (wieder) verstärkt ins Umland ziehen. Was die Teilzeitarbeit betrifft, so steigt mit längeren Pendelzeiten natürlich das Interesse der Beschäftigten, die Arbeitszeit auf wenige Wochentage zu konzentrieren.

Nun ist es zweifellos richtig, Familienfreundlichkeit am Arbeitsmarkt einzufordern. Praktisch besteht die Bereitschaft zur Weiterentwicklung der Familienfreundlichkeit bei (privaten und öffentlichen!) Arbeitgebern allerdings vor allem dann, wenn es um Instrumente geht, die dazu beitragen, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen und zu halten; im Hinblick auf gering qualifizierte Personen ist das arbeitgeberseitige Interesse an derartigen Maßnahmen deutlich geringer. Atypische Arbeitszeiten sind bspw. im Gesundheitswesen und in der Pflege, im Reinigungsdienst oder in der Gastronomie nicht vermeidbar, und im Einzelhandel erfordert selbst die früher gängige Geschäftszeit bis 18.30 Uhr Betreuungszeiten, die über die Öffnungszeiten der meisten Kindertageseinrichtungen hinaus gehen. **Gerade Eltern mit geringem Einkommen und geringer Qualifikation, insbesondere Alleinerziehende, sind auf zeitlich passende öffentliche Angebote der Kinderbetreuung angewiesen, um erwerbstätig sein zu können.**

Nicht zuletzt im Hinblick auf das Kindeswohl ist es wichtig, die Erwerbsbeteiligung der Eltern zu fördern und ihnen die Sicherheit zu verschaffen, dass Erwerbstätigkeit nicht an fehlender Kinderbetreuung scheitert: Kinderarmut ist ein zentraler Risikofaktor für Kindeswohlgefährdung, und die Erwerbsbeteiligung der Eltern ist ein zentrales Element für den Schutz vor Kinderarmut. In der Praxis ist allerdings zu beobachten, dass gerade benachteiligte Zielgruppen die entsprechenden Angebote oft nicht aktiv einfordern, so dass Bedarfsabfragen nicht viel bringen. Hier scheint es notwendig zu sein, Angebote zu schaffen, die zunächst auf eine kleine Zahl an Familien ausgerichtet sind und nach und nach ausgebaut werden können, wenn Eltern Vertrauen gewinnen. **Erfahrungen zeigen, dass neue Angebote der Kinderbetreuung oft eine**

Anlaufphase benötigen und erst dann stärker nachgefragt werden, wenn sie sich etabliert haben.

Eltern mit hoher Qualifikation hingegen tendieren immer stärker dazu, ihre Berufstätigkeit, wenn, dann nur kurzzeitig im Rahmen der Elternzeit zu unterbrechen und längere Betreuungszeiten nachzufragen. Das scheint dazu zu führen, dass viele berufstätige Eltern nur noch wenig Zeit haben, an Bildungs- und Beratungsangeboten des Familienzentrums teilzunehmen, wie es in Befragungen bei Einrichtungsleitungen von Familienzentren in zunehmendem Maße deutlich wird (vgl. bspw. Drathen et al. 2017). Die Familienzentren reagieren darauf, indem sie weniger Angebote für Eltern allein machen, sondern ihre Beratungs- und Bildungsarbeit in Eltern-Kind-Angebote einbinden, um den Familien gemeinsame Zeit zu ermöglichen. Diese gemeinsame Zeit, so die Wahrnehmung einiger Leitungen, werde immer knapper; in einzelnen Fällen – etwa wenn Eltern darum bitten, das Kleinkind keinen Mittagsschlaf halten zu lassen, damit es abends nach dem Abholen schnell ins Bett gebracht werden könne – sehen sich die Einrichtungsleitungen veranlasst, im Hinblick auf das Kindeswohl auf Grenzen zu verweisen. Erzieher_innen berichten nicht selten darüber, dass sie diese Rolle als belastend empfinden. Umgekehrt gibt es viele Eltern, die Wert darauf legen, dass mindestens ein Elternteil längerfristig in Teilzeit arbeitet, um Zeit für die Kinder zu haben. In Befragungen bestätigt sich immer wieder, dass viele Eltern Interesse an „substanzieller Teilzeit“ haben – geringfügig Beschäftigte möchten häufig ihre Arbeitszeit erhöhen, und Vollzeitbeschäftigte möchten sie oft reduzieren. **Aus der Kombination der Wünsche nach Familienzeit einerseits und (substanzieller) Berufstätigkeit andererseits ergeben sich höchst differenzierte Zeitbedarfe für die Kinderbetreuung.**

Erforderlich sind also

- **flexible, nach individuellen Bedarfen wählbare Betreuungszeiten und Möglichkeiten der Randzeitenbetreuung,**
- **die – gerade auch für Eltern mit geringem Einkommen – bezahlbar**
- **und kindgerecht ausgestaltet sind.**

Das KiBiz bietet für die Realisierung dieser Zielsetzungen einige Potenziale, enthält aber auch einige Engpassfaktoren. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden Möglichkeiten der Weiterentwicklung des KiBiz diskutiert werden.

3 Weiterentwicklung des KiBiz – Ansatzpunkte für eine bedarfsorientierte Flexibilisierung

Um die benötigten Betreuungszeiten in ihrer Komplexität und ihrem Wandel zu erfassen, haben Bedarfserhebungen und entsprechende Befragungen nur eine sehr begrenzte Reichweite. Sie bringen in der Praxis in der Regel keine befriedigenden Ergebnisse, das tatsächliche Nutzungsverhalten von Eltern sieht meistens anders aus, als dies in Befragungen zum Ausdruck kommt. Viele Eltern kreuzen bei derartigen Befragungen alle Optionen an, die sie vielleicht irgendwann einmal für sinnvoll halten; ob dann aber ein konkretes Angebot tatsächlich zu ihrem aktuellen individuellen Bedarf passt, ist damit noch lange nicht gesagt. Des Weiteren muss das Interesse an (neuen) Angeboten, wie im vorigen Abschnitt angesprochen, oft – und insbesondere bei benachteiligten Zielgruppen – erst geweckt werden. Vor allem ändern sich Lebenssituationen und damit Betreuungsbedarfe häufig schnell (ein weiteres Kind, ein neuer Arbeitsplatz, Arbeitslosigkeit, Trennung, Ausfall der Großeltern, ...). Befragungen taugen daher als Instrument zur Ermittlung von Meinungsbildern und Trends, aber nicht als konkrete Planungsgrundlage. Sinnvoller ist es, die Kindertageseinrichtungen in die Lage zu versetzen, auf die Bedarfe der Familien flexibler zu reagieren als bisher. **Bei der Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots geht es also weniger um eine Perfektionierung von Planung, sondern eher um die Stärkung der Flexibilität des Systems, das auf individuelle Bedarfe und ihre Veränderungen reagieren muss. Die Stärkung dieser Flexibilität ist im Rahmen einer Weiterentwicklung des KiBiz möglich** (und auf diese Weise zeitnäher zu realisieren als durch die Schaffung eines grundlegend neuen Gesetzes). Dazu werden im Folgenden einige konkrete Handlungsoptionen dargestellt.

3.1 Auswahl von Buchungszeiten

Die im KiBiz vorgesehene Möglichkeit für Eltern, Plätze im Umfang von 25, 35 oder 45 Stunden zu buchen, ist grundsätzlich bedarfsgerecht, und grundsätzlich räumt das KiBiz Eltern auch das Recht ein, den zeitlichen Umfang der Betreuung ihrem Bedarf entsprechen zu wählen:

„Der zeitliche Umfang des Betreuungsanspruchs richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Die Eltern haben das Recht, die Betreuungszeit für ihre Kinder entsprechend ihrem Bedarf und im Rahmen dieses Gesetzes zu wählen. Die Träger der Tageseinrichtungen und die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämter) sollen das Angebot an den Bedarfen der Familien ausrichten und den Wünschen für den Betreuungsumfang in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege entsprechen.“ (§ 3a III KiBiz)

Die Realität sieht allerdings teilweise anders aus. Dass es in Nordrhein-Westfalen nur eine geringe Anzahl an 25-Stunden-Plätzen gibt und viele Einrichtungen diese gar nicht anbieten, ist nicht dadurch begründet, dass diese Plätze von Eltern nicht gewünscht werden. Tatsächlich gibt es Eltern, die – vor allem bei jüngeren Kindern zum Einstieg in die Kita – zumindest phasenweise durchaus einen 25-Stunden-Platz buchen würden (etwa, weil ein Elternteil nach der Geburt des zweiten Kindes in Elternzeit ist). Der Grund dafür, dass viele Kitas keine 25-Stunden-Plätze einrichten, liegt nicht im Bedarf der Eltern, sondern darin, dass die Kind-Pauschale für diesen Platz geringer und damit für die Kita bzw. den Träger wirtschaftlich ungünstiger ist. Eltern buchen nicht selten einen 35- oder 45-Stunden-Platz, weil ihre Wunsch-Einrichtung nur 35- oder 45-Stunden-Plätze anbietet oder weil sie befürchten, dass eine Erhöhung der Betreuungszeit aus beruflichen Gründen später nicht möglich sein wird. Tatsächlich ist es in der Praxis häufig schwierig, die gebuchte Betreuungszeit auszuweiten (was regelmäßig zu Problemen führt, wenn arbeitssuchende Eltern eine Arbeit aufnehmen wollen).

Die Problematik liegt darin, dass das KiBiz zwar grundsätzlich den Eltern ein Wahlrecht, aber keinen Anspruch auf die gewünschte (bzw. benötigte) Betreuungszeit einräumt und die Realisierbarkeit dieser Wünsche an die kommunale Jugendhilfeplanung bindet:

„Eltern können beim Abschluss des Vertrages zwischen den in der Anlage zu § 19 Absatz 1 genannten wöchentlichen Betreuungszeiten wählen, soweit diese als Ergebnis der kommunalen Jugendhilfeplanung von der Einrichtung als bedarfsgerecht angeboten werden. Die kommunale Jugendhilfeplanung stellt sicher, dass in ihrem Bezirk alle Betreuungszeiten in bedarfsgerechtem Umfang vorgehalten werden. Die Träger sollen ermöglichen, dass Eltern Betreuungsverträge für ihre Kinder abschließen können, die ihrem tatsächlichen Bedarf entsprechen.“ (§ 18 II KiBiz)

Die Anzahl der Plätze pro Einrichtung mit den jeweiligen Buchungszeiten richtet sich nicht nach der aktuellen Nachfrage der Eltern, sondern wird im Rahmen der Jugendhilfeplanung jährlich mit den Trägern vereinbart; eine Meldung gegenüber dem Land erfolgt jeweils zum 15. März:

„Aus der Entscheidung der Jugendhilfeplanung nach Absatz 3 ergeben sich bis zum 15. März Höhe und Anzahl der auf eine Einrichtung entfallenden Kindpauschalen (Kindpauschalenbudget).“ (§ 18 IV KiBiz).

Veränderungen innerhalb des laufenden Jahres sind daher schwer umsetzbar, so dass Eltern, die einen Platz oder eine Veränderung der Buchungszeit zu einem anderen Zeitpunkt als dem 1. August benötigen, oft Schwierigkeiten haben. Hinzu kommt, dass der Anstieg der Anzahl der

45-Stunden-Plätze gedeckelt ist, so dass einem erhöhten Bedarf in einer Kommune nicht unbedingt entsprochen werden kann:

„Die Jugendhilfeplanung hat sicher zu stellen, dass der Anteil der Pauschalen für über dreijährige Kinder, die in den Gruppenformen I und III nach der Anlage zu § 19 mit 45 Stunden wöchentlicher Betreuungszeit betreut werden, den Anteil, den das Jugendamt in der verbindlichen Mitteilung zum 15. März des Vorjahres angemeldet hat, nicht um mehr als vier Prozentpunkte übersteigt.“ (§ 19 III KiBiz)

Einer erhöhten Nachfrage nach 45-Stunden-Plätzen kann also nicht unbedingt entsprechen werden. Die Wahlfreiheit der Eltern im Hinblick auf bestimmte Buchungszeiten ist somit in der Praxis begrenzt. **Zwischen den Zielen einer Planungssicherheit für die öffentlichen Haushalte einerseits und der Planungssicherheit für Familien andererseits besteht ein Spannungsverhältnis, bei dem in der aktuellen Rechtslage – anders als bspw. bei Sozialleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts – die Planungssicherheit der öffentlichen Haushalte faktisch Vorrang hat. Begreift man die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung als Voraussetzung für Erwerbstätigkeit und damit für eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, ist hier ein Paradigmenwechsel erforderlich.**

Realisierung von nachfrageorientierten Buchungszeiten

- Den Eltern sollte durch eine verbindliche Formulierung von § 18 II KiBiz (Streichung des Halbsatzes „soweit diese als Ergebnis der kommunalen Jugendhilfeplanung von der Einrichtung als bedarfsgerecht angeboten werden“) eine reale Wahlfreiheit zwischen den Buchungszeiten und bei Aufnahme von Erwerbstätigkeit auch unterjährig ein Recht auf eine Erweiterung eingeräumt werden.
- Die Deckelung nach § 19 III KiBiz sollte abgeschafft werden. Eine unterjährige Erweiterung der auf einen Jugendamtsbezirk entfallenden Kindpauschalen sollte ermöglicht werden (bspw. über die Einführung von Stichtagen zur Nachmeldung von zusätzlich benötigten Pauschalen).
- Die Kindpauschalen sollten neu berechnet werden unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ein Platz unabhängig von der Buchungszeit den gleichen Aufwand für Leitungsstunden, Entwicklungsgespräche, Bildungsdokumentationen usw. erfordert.
- Die Planungsgrundlagen für Träger wurden durch § 21e KiBiz bereits dahingehend verbessert, dass bei sinkender Nachfrage das Budget des Vorjahres erhalten bleibt. Zu prüfen ist, ob und welche weiteren Maßnahmen erforderlich sind, um zu vermeiden, dass Schwankungen in der Nachfrage zu personalwirtschaftlichen Problemen bei den Trägern führen.

3.2 Flexibilisierung der Zeitfenster

Die Buchungszeiten nach dem KiBiz sind nicht starr, sondern ermöglichen grundsätzlich die Nutzung von unterschiedlichen Zeitfenstern. Die Buchungszeiten sind nicht identisch mit den möglichen Öffnungszeiten der Kita; theoretisch kann eine Kita bspw. von 7.00 bis 19.00 Uhr geöffnet sein und innerhalb dieser Öffnungszeiten alle Buchungszeiten anbieten. Ebenso können die 25, 35 oder 45 Stunden auf unterschiedliche Zeitfenster verteilt werden (bspw. 25 Stunden = fünfmal wöchentlich von 9 bis 14 Uhr einschließlich Mittagessen, oder vier Tage von 8.30 bis 12.30 Uhr und ein Tag von 8.30 bis 17.30 Uhr; 35 Stunden = fünfmal wöchentlich 7.00 Uhr bis 14.00 Uhr oder 9.00 Uhr bis 16.00 Uhr oder wechselnd, oder zwei Tage vormittags und drei Tage von 8.30 bis 17.00 Uhr usw.). In der Praxis geben viele Kitas bzw. Kita-Träger bestimmte Zeitfenster vor (bspw. 25 Stunden nur vormittags bis maximal 12.30 Uhr, 35 Stunden grundsätzlich an jedem Tag 7 Stunden usw. – und wer nur an einem oder an zwei Tagen eine längere Betreuungszeit braucht, muss einen 45-Stunden-Platz buchen). Eltern buchen also auch deshalb nicht selten mehr Betreuungsstunden, als sie eigentlich brauchen, weil die angebotenen Zeitfenster nicht ihrem Bedarf entsprechen.

Viele Kitas begründen diese Praxis mit pädagogischen Konzepten, die eine Gruppenkontinuität erfordern. Diese Begründung ist allerdings nur begrenzt tragfähig. Es ist pädagogisch durchaus möglich und entspricht auch der Praxis in vielen Kitas, dass es eine „pädagogische Kernzeit“ gibt, in der bestimmte Angebote (bspw. Projekte) ohne Störung durch Kommen und Gehen durchgeführt werden können – bspw. vormittags von 9.30 bis 12.30 Uhr (eine Möglichkeit, die in § 13e I KiBiz ausdrücklich vorgesehen ist). Über diese Kernzeiten hinaus bleibt Raum für flexible Zeitfenster. Die Arbeit in Kitas ist gekennzeichnet durch einen hohen Anteil an Zeiten für freies Spielen und selbstgesteuertes Lernen und eine am Situationsansatz, also an den aktuellen Bedürfnissen der Kinder orientierte, im Unterschied zur Schule eben nicht in Unterrichtseinheiten vorgeplante Arbeit:

„Bildung ist die aktive Auseinandersetzung des Kindes mit seiner Umgebung auf der Grundlage seiner bisherigen Lebenserfahrung.“; § 13 I KiBiz; „Die Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege bieten auf Basis der Eigenaktivität des Kindes und orientiert an seinem Alltag vielfältige Bildungsmöglichkeiten, die die motorische, sensorische, emotionale, ästhetische, kognitive, kreative, soziale und sprachliche Entwicklung des Kindes ganzheitlich fördern und die Begegnung und Auseinandersetzung mit anderen Menschen einschließen. Wesentlicher Ausgangspunkt für die Gestaltung der pädagogischen Arbeit sind die Stärken, Interessen und Bedürfnisse des Kindes.“ (§ 13 III KiBiz)

Diese Form der Arbeit bildet eine Stärke der Kitas (gerade auch im Vergleich zu stärker vom Instruktionlernen gekennzeichneten pädagogischen Konzepten in anderen Ländern, bspw. in Frankreich) – und lässt Raum für flexible, an den Bedarfen der Familien orientierte Zeitfenster. Immer mehr Kitas gehen darüber hinaus zu einer **(teil-) offenen Arbeit** über, die (auch in den Kernzeiten) nicht durch feste Gruppen, sondern durch Bildungsräume strukturiert ist (vgl. bspw. den in Mülheim praktizierten Early-Excellence-Ansatz). Durch solche Ansätze wird die Kombination von pädagogischer Qualität und Flexibilität erleichtert. Des Weiteren müssen **pädagogische Konzepte vorliegen, die sicherstellen, dass die Kinder ihren individuellen Bedürfnissen entsprechend Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten und Zeit für Entspannung haben** – dies gilt im Übrigen nicht nur für verlängerte Betreuungszeiten, sondern (je jünger die Kinder sind, desto stärker) für jede Form der Über-Mittag-Betreuung. Hier wäre es sinnvoll, die Erfahrungen aus den Projekten im Rahmen des Bundesprogramms KitaPlus im Hinblick auf einen Transfer auszuwerten.

Die realen Probleme, die einer Flexibilisierung der Zeitfenster entgegenstehen, ergeben sich aus der Finanzierung. Die Berechnung der Kindpauschalen im KiBiz basiert darauf, dass eine bestimmte Anzahl an Kindern für die jeweilige Stundenzahl von einer vorgegebenen Zahl an Mitarbeiter_innen betreut wird. Je unterschiedlicher die Zeiten sind, zu denen die Kinder anwesend sind, desto schwieriger wird es, zu allen Zeiten das notwendige Personal vorzuhalten. Je kleiner die Einrichtung, desto geringer sind die Spielräume. Vor allem kann die Betreuung einer geringen Zahl an Kindern zu weniger stark nachgefragten Zeiten nicht gewährleistet werden, da immer mindestens zwei Mitarbeiter_innen anwesend sein müssen; und um dies finanzieren zu können, ist eine Mindestanzahl an Kindern notwendig. **Kitas, die mit flexiblen Zeitfenstern arbeiten, brauchen somit mehr Ressourcen als solche mit starren Anwesenheitsregelungen.**

Zu klären ist bei einer Ausweitung der Öffnungszeit weiterhin die **maximale Länge der täglichen Betreuungszeit**. Vielfach wird von einer maximalen Gesamtdauer von neun Stunden ausgegangen. Diese Begrenzung ist grundsätzlich sinnvoll. Dabei ist einerseits zu beachten, dass schon ein Neun-Stunden-Tag für kleine Kinder eine lange Zeit bedeutet, und die soeben angesprochene Anforderung an die Entwicklung geeigneter pädagogischer Konzepte gilt nicht nur für erweiterte Betreuungszeiten, sondern für jegliche Form der Ganztagsbetreuung. Andererseits führt die Begrenzung auf neun Stunden in vielen Fällen zu Schwierigkeiten. Eine Vollzeitarbeit – mit acht Stunden Arbeit und einer halben Stunde Pause – ist mit einer neunstündigen Betreuungszeit nur realisierbar, wenn die Wegezeiten zwischen Arbeitsstätte und Einrichtung

maximal 15 Minuten betragen. Für Alleinerziehende und für Eltern, die die Bring- und Abholzeiten nicht untereinander aufteilen können, reichen neun Stunden also in manchen Fällen nicht aus. Eine längere Betreuung in der Kita kann für das Kind möglicherweise sinnvoller sein als ein „Betreuungspatchwork“, das Eltern in solchen Situationen notgedrungen organisieren. **Insofern stellt eine Begrenzung auf neun Stunden zwar eine sinnvolle Leitlinie dar; im Einzelfall sollten Kita und Eltern jedoch auch darüber hinaus gehende Regelungen vereinbaren können.** In der Diskussion um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollte weiterhin beachtet werden, dass es schwierig ist, gleichzeitig eine Begrenzung der täglichen Betreuungszeit auf neun Stunden und eine Vollzeittätigkeit für Eltern zu fordern (vgl. 5.2).

Realisierung von flexiblen Zeitfenstern

- Um im Rahmen der Buchungszeiten von 25, 35 und 45 Stunden unterschiedliche Zeitfenster anbieten und die Öffnungszeiten ausweiten zu können, sollten Kitas – zusätzlich zu den Kindpauschalen – eine Flexibilitätspauschale erhalten, die von der Anzahl der Plätze und dem Umfang der Öffnungszeit, nicht von den gebuchten Stunden abhängig ist. Die Flexibilitätspauschale könnte analog zu der plus-KITA-Förderung ausgestaltet werden, also in Form eines Landeszuschusses, den die Jugendämter an im Rahmen der Jugendhilfeplanung auszuwählende Kitas weiterleiten.
- Um diese Flexibilitätspauschale zu erhalten, müssten die ausgewählten Kitas eine erweiterte Öffnungszeit (bspw. von mindestens 11 Stunden täglich, etwa von 7.00 bis 18.00 Uhr) anbieten und die Möglichkeit für Eltern schaffen, zwischen unterschiedlichen Buchungszeiten und unterschiedlichen Zeitfenstern zu wählen. Im Rahmen der Jugendhilfeplanung könnte bspw. (zunächst) eine Kita pro Stadtteil ausgewählt werden.
- Der Satz in § 13e I KiBiz, der eine gleichmäßige Verteilung der Betreuungszeiten auf die Wochentage nahelegt („Die wöchentliche Betreuungszeit eines Kindes ergibt sich aus der Summe der regelmäßigen Betreuungszeiten je Wochentag.“) sollte dahingehend geändert werden, dass explizit die Möglichkeit unterschiedlicher Zeiten je Wochentag eröffnet wird.
- Das Angebot von flexiblen Zeitfenstern und von erweiterten Betreuungszeiten muss im pädagogischen Konzept der Kita berücksichtigt werden. Dabei müssen angemessene pädagogische Konzepte vorgelegt werden, die den individuellen Bedürfnissen der Kinder und ebenso dem Bildungsanspruch wie dem Anspruch auf Ruhe und Entspannung tragen.

3.3 Förderung von Randzeitenbetreuung

Es gibt keine eindeutige Definition dazu, was unter „**Randzeitenbetreuung**“ zu verstehen ist. Im Allgemeinen werden damit Angebote bspw. spätnachmittags nach etwa 17.00 Uhr, am frühen Morgen, abends, nachts oder am Wochenende bezeichnet – also Angebote zu Zeiten, die selbst durch eine Ganztagsbetreuung in Kitas nicht abgedeckt sind. Je ausgedehnter also die Kita-Öffnungszeiten sind, desto geringer ist der Bedarf an Randzeitenbetreuung.

Oft sind derartige Angebote – je nach Sozialstruktur des Umfeldes der Kita – nur für eine kleine Zielgruppe von Bedeutung. Für diese jedoch bilden sie oft eine notwendige Voraussetzung, um erwerbstätig sein zu können. Dies betrifft vor allem Alleinerziehende, die nicht auf familiäre Unterstützungsstrukturen für atypische Zeiten zurückgreifen können. Gerade wenn sich ein Bedarf auf kleine Gruppen konzentriert, ist eine Lösung über eine Ausweitung der Kita-Öffnungszeiten oft nicht realisierbar. Insofern ist es naheliegend, verschiedene Angebote zu verknüpfen. Dabei spielt eine ergänzende Betreuung durch die Tagespflege eine wichtige Rolle – innerhalb von Kitas nach Ende der Öffnungszeit, in Räumen der Tagespflegeperson oder individuell bei Familien zuhause.

Einzelne Kommunen (bspw. Gelsenkirchen) haben **für die Randzeitenbetreuung in der Kita (bspw. vor 7.00 Uhr, zwischen 17.00 und 20.00 Uhr) eine Tabelle mit einkommensabhängigen Elternbeiträgen für Zusatzstunden entwickelt, die in Fünf-Stunden-Paketen und mit einer unterschiedlichen Verteilung auf die Wochentage gebucht werden können**. Dies bedeutet, dass die Randzeitenbetreuung, die etwa die Reinigungskraft mit geringem Einkommen aufgrund ihrer Arbeitszeiten braucht, für sie kostenlos ist, und die Arzthelferin, die an drei Wochentagen länger in der Praxis sein muss, bucht die Zusatzstunden nur für diese drei Tage (und kann die freien Nachmittage am Mittwoch und Freitag als Familienzeit nutzen). Die Finanzierung solcher Modelle muss bislang allerdings in der Regel ohne eine zusätzliche Landesförderung sichergestellt werden.

Die Randzeitenbetreuung kann innerhalb der Kita sowohl durch Mitarbeiter_innen der Einrichtung als auch durch Personen mit Tagespflegequalifikation (entsprechend § 17 II KiBiz) durchgeführt werden. Sichergestellt werden muss, dass immer zwei Personen anwesend sind und dass es, wie schon im Hinblick auf die erweiterten Öffnungszeiten (vgl. 3.2) angemerkt, ein geeignetes pädagogisches Konzept gibt (wobei in den Randzeiten die Schaffung von Ruhe- und Rückzugsmöglichkeiten und Zeit für Entspannung gegenüber dem Bildungsanspruch an Bedeutung gewinnt und eine Reizüberflutung vermieden werden muss). Ein Wechsel der Betreuungspersonen im Laufe des Tages ist auch für kleine Kinder vertretbar, wenn ihnen die Zeit eingeräumt wird, unterschiedliche (und nicht zu viele!) Betreuungspersonen kennenzulernen

und sich an sie zu gewöhnen. Unter dieser Voraussetzung ist einer Randzeitenbetreuung in der Einrichtung, also im gewohnten Umfeld, der Vorzug zu geben gegenüber den oft notgedrungen praktizierten „Betreuungspatchworks“ in der Nachbarschaft. Darüber hinaus ist es möglich – insbesondere dann, wenn nur eine kleine Anzahl an Familien einen Bedarf an Randzeitenbetreuung hat –, über die Kita Tagespflegepersonen zu vermitteln, die einzelne Kinder von der Kita abholen und in anderen Räumen betreuen. Wichtig ist hier die Anbindung der Angebote über die Kita; dies erleichtert sowohl den Eltern die Organisation als auch die Sicherung der Qualität der Angebote. Schließlich sind in Einzelfällen individuelle Lösungen notwendig, die eine Betreuung in der einzelnen Familie zuhause etwa am sehr frühen Morgen oder späten Abend ermöglichen. Ein solches Angebot wurde bspw. im Projekt „Sonne, Mond & Sterne – ergänzende Kinderbetreuung“³ des Verbandes allein erziehender Mütter und Väter (VAMV e.V) in Essen erprobt.

Die Umsetzung solcher Modelle in der einzelnen Kita kann über eine Kooperation mit einem externe Träger erfolgen, der das Personal bereit stellt; denkbar ist aber auch die Anstellung von Tagespflegepersonen oder weiteren pädagogischen Mitarbeiter_innen durch den jeweiligen Träger selbst. **Problematisch sind vor allem zwei Regelungen im KiBiz, die die Nutzung der Tagespflege für die Randzeitenbetreuung stark limitieren. Erstens zahlt das Land den jährlichen Zuschuss zur Tagespflege nur für Kinder, die ausschließlich in Tagespflege betreut werden, nicht für eine Ergänzungsbetreuung:**

„Das Land zahlt dem Jugendamt für jedes Kind bis zum Schuleintritt in der Kindertagespflege einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 781 Euro, soweit nicht für dieses Kind ein Landeszuschuss nach § 21 gewährt wird.“ (§ 22 I KiBiz).

Zweitens darf eine Tagespflegeperson fünf Kinder gleichzeitig und insgesamt acht Kinder betreuen (§ 4 I KiBiz). Bei der Randzeitenbetreuung, die oft nur an einzelnen oder zumindest nicht an allen Wochentagen benötigt wird, ist es wahrscheinlich, dass bei fünf gleichzeitig anwesenden Kindern die Gesamtzahl von insgesamt acht Kindern überschritten wird, weil die Kleingruppe sich an jedem Tag anders zusammensetzt. Die Beschränkung auf insgesamt acht Kinder ist daher nur dann sinnvoll, wenn die Tagespflegeperson die „Hauptbetreuung“ übernimmt und für jedes einzelne Kind bspw. für die Bildungsdokumentation, den Kontakt zu den Eltern usw. zuständig ist; bei der Randzeitenbetreuung hingegen liegen diese Aufgaben bei den Mitarbeiter_innen der Kita, so dass die Begrenzung nicht erforderlich ist und in der Praxis dazu

³ <https://www.vamv-nrw.de/lobby/ergaenzende-kinderbetreuung/>

führt, dass die Zahl von fünf gleichzeitig anwesenden Kindern deutlich unterschritten wird (was faktisch das Angebot unwirtschaftlich macht).

Realisierung von Randzeitenbetreuung

- Landeszuschüsse für die Förderung der Randzeitenbetreuung (analog zu dem Modell in Gelsenkirchen) sollten in das KiBiz integriert werden.
- Die Bezuschussung der Tagespflege nach § 22 I KiBiz sollte auf ergänzende Betreuung ausgeweitet werden. Dies erleichtert sowohl die Finanzierung von Randzeitenbetreuung in Einrichtungen als auch von individuellen Lösungen für einzelne Eltern.
- Die Begrenzung auf insgesamt acht betreute Kinder in der Tagespflege nach § 4 I KiBiz sollte für die ergänzende Betreuung aufgehoben werden.
- Angebote der Randzeitenbetreuung sollten auch für Kinder zugänglich sein, die eine Offene Ganztagschule besuchen. Im Idealfall werden sie in Kooperation zwischen einem Familienzentrum und einer in der Nachbarschaft liegenden Grundschule gestaltet.
- Für Projekte, die individuelle Lösungen bei Familien zuhause bieten, sollten Möglichkeiten einer nachhaltigen Finanzierung geprüft werden.

3.4 Reform des Systems der Elternbeiträge

Bei der Gestaltung der Elternbeiträge muss sichergestellt werden, dass gerade für Familien mit geringem Einkommen keine Hürden für die Nutzung erweiterter Betreuungszeiten entstehen und dass die Betreuungsangebote unabhängig von der kommunalen Finanzsituation entwickelt werden können. Durch die Kommunalisierung der Gestaltung der Elternbeiträge, verbunden mit der Abschaffung eines finanziellen Ausgleichs für Kommunen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Familien, ist es in Nordrhein-Westfalen zu einer sehr heterogenen Beitragsgestaltung gekommen, wobei tendenziell Eltern in Kommunen mit vielen gut verdienenden Familien die geringsten Beiträge zahlen müssen. Die Weiterentwicklung des Betreuungsangebots sollte daher mit einer Reform des Systems der Elternbeiträge verbunden werden.

Eine generelle Kostenfreiheit für die Nutzung von Kindertageseinrichtungen würde jedoch keinen Beitrag für die Stärkung der Flexibilität des Systems leisten. Zu empfehlen ist allerdings eine (am besten landesweite) Anhebung der Schwelle, bis zu der Kindertagesbetreuung beitragsfrei ist (aktuell liegt diese in machen Kommunen bei nur 12.000 Euro Jahreseinkommen, in anderen bei 30.000 Euro), um Hemmschwellen für eine Ausweitung der Betreuungszeiten

gerade für Bezieher_innen geringer Einkommen zu vermeiden. Eine generelle Abschaffung von Elternbeiträgen hat (wie Erfahrungen aus Kommunen, die dies bereits realisiert haben, zeigen), nicht-intendierte Nebenwirkungen: Eltern tendieren bei Kostenfreiheit dazu, unabhängig von ihrem konkreten Bedarf 45-Stunden-Plätze zu buchen, was die Knappheit dieser Plätze (vor allem angesichts der Deckelung, siehe oben) verschärft, so dass arbeitssuchende Eltern Schwierigkeiten haben, bei Arbeitsaufnahme die Anzahl ihrer Betreuungsstunden zu erhöhen. Einen Nutzen von der allgemeinen Beitragsfreiheit haben vor allem gut verdienende Eltern, die dadurch am stärksten entlastet werden. Zugespitzt formuliert gilt für die allgemeine Beitragsfreiheit Ähnliches wie für die im aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene vorgesehene Wiederherstellung der Parität von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Maßnahme hat zwar einen hohen politischen Symbolwert, jedoch profitieren gut verdienende Familien stärker als Familien mit geringem Einkommen, und Probleme des Systems im Hinblick auf den Zugang zu Angeboten werden damit nicht gelöst. **Die Ressourcen, die für eine Ausweitung der Beitragsfreiheit notwendig wären, sollten zumindest in den nächsten Jahren sinnvoller für den (qualitativen wie quantitativen) Ausbau des Systems eingesetzt werden.**

Eckpunkte für die Gestaltung von Elternbeiträgen

- Die Rahmenvorgaben für die Gestaltung von Elternbeiträgen sollten über die in § 23 V KiBiz enthaltene Vorgabe einer sozialen Staffelung hinaus erweitert werden. Die Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder – einschließlich der Teilnahme an der Offenen Ganztagschule – sollte von einer Kann-Bestimmung zu einer Verpflichtung werden. Für die Schwelle, bis zu der die Nutzung von Kindertagesbetreuung kostenlos ist, sollte eine Untergrenze (bspw. 30.000 Euro Jahreseinkommen) festgelegt werden. Ob mittelfristig die Wiedereinführung landesweit geltender Elternbeiträge sinnvoll ist, sollte mit den Kommunalen Spitzenverbänden diskutiert werden.
- Um gerade Kommunen mit einem hohen Anteil an sozial benachteiligten Familien in die Lage zu versetzen, das Betreuungsangebot bedarfsgerecht und für alle Familien bezahlbar auszubauen, sollte ein Ausgleichsmechanismus eingeführt werden. Dabei sollte kein aufwändiges und auf einer Spitzabrechnung basierendes Verfahren gewählt werden, sondern eine einfache Pauschale, die sich bspw. (ähnlich wie bei der Verteilung der plusKITA-Förderung) an dem Anteil von Familien bzw. Kindern im SGB-II-Bezug orientieren sollte.

4 Fachkräfteinitiative Kindertagesbetreuung

Ein Engpassfaktor für jeglichen Ausbau der Kinderbetreuung ergibt sich aus dem wachsenden Fachkräftemangel. Zu empfehlen ist daher eine „Fachkräfteinitiative Kindertagesbetreuung“, die unterschiedliche Komponenten haben und auf eine Steigerung der Attraktivität des Arbeitsfeldes ausgerichtet sein sollte (zum Thema „Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen vgl. Klaudy et al. 2016) – für fachschulisch ausgebildete Erzieher_innen, für akademisch ausgebildete Kindheitspädagog_innen und für qualifizierte Quereinsteiger_innen bspw. mit im Ausland erworbenen oder mit anderen pädagogischen Qualifikationen. Ein zentrales Element – vor allem auch im Hinblick auf die Sicherung der Qualität – stellt dabei die Etablierung multiprofessioneller Teams in Kindertageseinrichtungen dar, wie es bereits im KiBiz formuliert ist:

„Für die bestmögliche Förderung der Kinder, zur Erweiterung des Handlungsspielraums in den Einrichtungen und der Perspektiven auf das einzelne Kind kann sich das pädagogische Personal in Tageseinrichtungen für Kinder, vor allem in Familienzentren und plusKITA-Einrichtungen im Sinne des § 16a, aus multiprofessionellen Teams zusammensetzen, bei denen sich die Fähigkeiten und Kenntnisse der Teammitglieder ergänzen. Dies setzt voraus, dass die Standards an die Besetzung der Personalkraftstunden nach der Anlage zu § 19 eingehalten werden.“ (§ 13d III KiBiz)

Begleitend ist eine **Ausweitung der Ausbildungskapazitäten** an den Berufskollegs notwendig – sowohl für die Fachschulausbildung von Erzieher_innen als auch für die Installierung und Ausweitung dualer Ausbildungsgänge. Des Weiteren ist eine **bessere Ausschöpfung der Potenziale von Studiengängen der Kindheitspädagogik und von weiterqualifizierenden Aufbaustudiengängen** (wie bspw. Sozialmanagement) erforderlich, um sowohl Personal für die Kita als auch Lehrkräfte für die Ausbildung an Berufskollegs zu gewinnen. Studienabsolvent_innen würden erstens bei entsprechend definierten attraktiven Arbeitsplätzen und Aufstiegsperspektiven häufiger langfristig in der Kita arbeiten, als dies bisher der Fall ist. Zweitens könnten vor allem Studienabsolvent_innen mit vorheriger Erzieher_innenausbildung und Praxiserfahrung in der Erzieher_innenausbildung eingesetzt werden, wenn die **Möglichkeiten einer Anerkennung ihrer Abschlüsse für das Lehramt an Berufskollegs** grundlegend reformiert würden.

Für jegliche Form des Quereinstiegs – ob nun in die Kita oder in das Lehramt an Berufskollegs – sind zwei Aspekte zu bedenken: Erstens geht es darum, die Qualität zu sichern. Dafür sind – neben der Einbindung in ein Team – Angebote der Weiterqualifizierung notwendig, aber auch

Verfahren der Anerkennung von außerhalb der Ausbildung oder in anderen Ausbildungs- und Studiengängen erworbenen Qualifikationen. Der Orientierungsrahmen für diese Anerkennung darf sich nicht aus einem formalen Abgleich mit der Erzieher_innen- bzw. Lehramtsausbildung ergeben, sondern aus dem Bedarf des Arbeitsfeldes. Zweitens werden Quereinsteiger_innen nur dann qualitativ hochwertige Arbeit leisten, wenn ihre Arbeit wertgeschätzt wird und sie die Möglichkeit haben, über den Quereinstieg in einem überschaubaren Zeitraum und mit klaren Kriterien Perspektiven für ihre Berufslaufbahn zu entwickeln. **Insbesondere die Verfahren zur Anerkennung von Qualifikationen für das Lehramt sind unter diesen Gesichtspunkten in höchstem Maße reformbedürftig.**

Elemente einer Fachkräfteinitiative

- Förderung der Beschäftigung von akademisch qualifizierten Kindheitspädagog_innen im System der Kindertagesbetreuung;
- Schaffung von Aufstiegsmöglichkeiten durch Funktionsstellen jenseits der Leitung („Fachkarrieren und Führungskarrieren“);
- Förderung der praxisintegrierten Ausbildung, also der Ausbildung von Erzieher_innen analog zum dualen Ausbildungssystem;
- Stärkung von Angeboten der (berufsbegleitenden) Weiterqualifizierung für Personen mit Ausbildungen unterhalb des Niveaus der Erzieher_innenausbildung (bspw. Kinderpfleger_innen);
- Qualifizierungsangebote für Quereinsteiger_innen, verbunden mit Verfahren der Anerkennung von informell erworbenen Qualifikationen (insbesondere für Personen, die bereits Erfahrungen bspw. in der (Groß-)Tagespflege oder in der Offenen Ganztagschule gesammelt haben) und der Anpassung der Personalvereinbarung für die Einsetzbarkeit dieser Personen im Rahmen multiprofessioneller Teams in der Kita;
- Verbesserung von Möglichkeiten der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen im Elementar- und Primarbereich und Weiterentwicklung von Angeboten der berufsbegleitenden Nachqualifizierung;
- Verbesserung der Einsatzmöglichkeiten von qualifizierten Personen ohne Lehramtsstudium in Berufskollegs (Möglichkeit, nur ein Fach – statt zwei Fächer – zu unterrichten; Angebote der – insbesondere didaktischen – Weiterqualifizierung; transparente Verfahren mit klaren Vorgaben und Perspektiven und einer landeseinheitlichen Handhabung bei den Bezirksregierungen).

5 Weitere Handlungsfelder für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Mit den zur Weiterentwicklung des KiBiz und zur Fachkräfteinitiative angesprochenen Lösungswegen (die zu einem Gesamtkonzept verknüpft werden sollten) können viele, aber nicht alle Probleme der Kinderbetreuung gelöst werden. **Die Betreuung in Kindertageseinrichtungen muss daher in einem Gesamtkontext unterschiedlicher Handlungsfelder betrachtet werden.** Dazu werden im Folgenden zwei Themenfelder angesprochen, nämlich die Weiterführung der Betreuung im Schulalter und der Umgang mit Teilzeitarbeit (auch wenn bei dem letzteren Thema vor allem Zuständigkeiten des Bundes betroffen sind).

5.1 Die Einbeziehung der Schule

Es ist wenig sinnvoll, Betreuungsangebote im Bereich der Kindertageseinrichtungen auszubauen, ohne gleichzeitig entsprechende Angebote für Kinder im Schul-, insbesondere im Grundschulalter zu schaffen. Nicht umsonst enthält der aktuelle Koalitionsvertrag auf Bundesebene die Planung für einen Rechtsanspruch für eine Betreuung im Grundschulalter. **In Nordrhein-Westfalen bestehen dafür durch die Entwicklung der Offenen Ganztagschule (OGS) gute Voraussetzungen, an die angeknüpft werden kann.** Dabei geht es zum einen um die Realisierung einer Platzgarantie, die aktuell nicht überall gegeben ist, zum anderen um eine Ausweitung der Betreuungszeiten. Der Ausbau der Angebote der OGS sollte parallel zu dem skizzierten Ausbau der Angebote in Kindertageseinrichtungen erfolgen, wobei gerade für die Randzeitenbetreuung Kooperationen zwischen Kita und OGS sinnvoll sind.

Da längere Betreuungszeiten in vielen Fällen nicht an allen, sondern nur an einem Teil der Wochentage benötigt werden, ist die Flexibilisierung der Anwesenheitspflicht, die für die OGS bereits beschlossen wurde, ein Schritt in die richtige Richtung. Die Erweiterung von Öffnungszeiten und die Verknüpfung mit Randzeitenbetreuung sollten eingebunden werden in eine weitere Öffnung der OGS. Das heißt, eine Schule sollte entweder als gebundene Ganztagschule (also mit einer Rhythmisierung von Unterrichts- und anderen Angeboten für alle Kinder) arbeiten, oder das Angebot sollte tatsächlich offen gestaltet sein und nicht, wie dies bislang faktisch der Fall war, ein geschlossenes Angebot für OGS-Kinder und einen vollständigen Ausschluss von den Angeboten für Nicht-OGS-Kinder beinhalten. Eine solche Öffnung ist vor allem auch pädagogisch sinnvoll und entspricht den Bedürfnissen von Kindern; die lange Zeit in den Vorgaben für die OGS angelegte Aufteilung einer Klasse in „Vollzeit-OGS-Kinder“

und „Nicht-OGS-Kinder“ hat die Freundschaften zwischen Kindern, die unterschiedlichen Interessen der Kinder und ihr mit dem Alter wachsendes Autonomiebedürfnis zu wenig berücksichtigt. Pädagogisch sinnvoll ist daher eine Öffnung im doppelten Sinne: Einerseits sollten „Nicht-OGS-Kinder“ an ausgewählten Angeboten, bspw. Arbeitsgemeinschaften, der OGS teilnehmen können; andererseits sollten „OGS-Kinder“ ohne Rechtfertigungsdruck die Möglichkeit haben, außerschulische Aktivitäten wahrzunehmen und sich im Freundeskreis zu treffen. Verbindliche Anwesenheitspflichten sind nur für von den Kindern ausgewählte Arbeitsgemeinschaften sinnvoll, nicht für das Gesamtangebot der OGS, das altersangemessen allgemein nicht als feste Gruppe, sondern offen gestaltet sein sollte.

Auch für **weiterführende Schulen** – jedenfalls bis zum Alter von etwa 12 bis 14 Jahren – bedarf es ganztägiger Angebote. **Problematisch ist in diesem Kontext die Tendenz, mit der Rückkehr zu G9 den Abbau von Ganztagschulen im Bereich der Gymnasien zu verbinden.** Pressemeldungen (vgl. bspw. Rheinische Post vom 07.03.2018) verweisen darauf, dass bei einer Rückkehr zu G9 sechs Unterrichtsstunden pro Tag und damit die traditionelle Halbtagschule wieder Standard würden und dies mit Kosten von ca. 1 Mrd. Euro verbunden sei. **Es ist schwer nachvollziehbar, aus welchen Gründen gleichzeitig der Ausbau von Ganztagsangeboten für Kinder im Kindergartenalter und die Halbtagschule als Regelangebot für Gymnasialschüler_innen als politische Ziele zu formuliert und im Schulsystem finanzielle Ressourcen faktisch für den Abbau statt für den Ausbau von Ganztagslösungen eingesetzt werden.**

5.2 Der Umgang mit Teilzeitarbeit

Einerseits wird in der politischen Diskussion – in vieler Hinsicht zu Recht – darauf hingewiesen, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht allein durch einen Ausbau der Kinderbetreuung verbessert werden kann, sondern auch mehr Familienfreundlichkeit auf dem Arbeitsmarkt erfordert. Andererseits dominiert ein Diskurs, der – in vieler Hinsicht ebenfalls zu Recht – vor der „Teilzeitfalle“ warnt, die gleichstellungspolitisch problematisch ist und zu materiellen Problemen im Arbeitsleben und bei der Alterssicherung sowie zu mangelnden Karriereperspektiven führt. Lösungen werden nicht zuletzt im Rückkehrrecht auf Vollzeit gesehen. Dieser Diskurs verkennt jedoch, dass viele Eltern sich Teilzeittätigkeiten wünschen und die Reduzierung der Arbeitszeit faktisch ein wesentliches Instrument für die Erleichterung der Vereinbarkeit darstellt. Wenn es also um Familienfreundlichkeit auf dem Arbeitsmarkt geht, sollte über **verbesserte Rahmenbedingungen für Teilzeitarbeit** nachgedacht werden. Diesbezügliche Überlegungen können an dieser Stelle nicht vertieft werden, sollen aber angesichts ihrer familien- und sozialpolitischen Bedeutung zumindest kurz angesprochen werden.

Wenn das **Rückkehrrecht auf Vollzeit**, wie im aktuellen Koalitionsvertrag auf Bundesebene vorgesehen, für eine auf maximal fünf Jahre befristete Phase der Teilzeitarbeit gilt und damit verbunden wird, dass im Anschluss kein Anspruch auf Verlängerung der Teilzeitarbeit besteht („Nach Ablauf der zeitlich begrenzten Teilzeitarbeit kann die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer frühestens nach einem Jahr eine erneute Verringerung der Arbeitszeit verlangen.“; Koalitionsvertrag S. 53), könnte sich das kontraproduktiv auswirken: **Bei einer solchen Regelung wird das Rückkehrrecht auf Vollzeit faktisch mit einem Verzicht auf das Recht auf Teilzeit erkaufte**. Wenn Eltern sich auf diese Regelung einlassen und bspw. während der fünf Jahre ein zweites Kind bekommen, könnten sie sich mit der geplanten Rückkehr auf Vollzeit überfordert fühlen (und sich evtl. veranlasst sehen, ihr Arbeitsverhältnis zu kündigen, wenn ein weiterer Antrag auf Teilzeit abgelehnt wird). Die Ausgestaltung des Rückkehrrechts sollte daher noch intensiv diskutiert werden.

Sinnvoll wäre eine Verankerung des **Rechts auf Teilzeit im SGB II**: Eltern, insbesondere Alleinerziehende, sollten – bis zu einem bestimmten Alter der Kinder – das Recht haben, auch dann Teilzeit zu arbeiten, wenn finanziell eine Aufstockung durch Grundsicherungsleistungen erforderlich ist, und sie sollten mit dieser Aufstockung finanziell besser gestellt sein als im SGB-II-Bezug ohne Arbeit.

Im **Rentenrecht** sollten das Leitbild der kontinuierlichen Vollzeiterwerbstätigkeit hinterfragt und diskontinuierliche Erwerbsbiografien stärker berücksichtigt werden. Zusätzliche Rentenpunkte für familienbedingte Phasen der Teilzeitarbeit wären familienpolitisch sinnvoller als die Erweiterung der Vergabe allein wegen Kindererziehung oder besonders langjähriger Beitragszeiten. Insbesondere für Familien mit mittlerem Einkommen wären deutlich höhere Freibeträge bei der Anrechnung des eigenen Einkommens auf Hinterbliebenenrenten notwendig, damit Partner eine gemeinsame Altersversorgung aufbauen können.

Öffentliche und private Arbeitgeber sollten die **Qualifizierungs- und Karriereperspektiven von Teilzeitbeschäftigten** unterstützen. Das Land kann dazu sowohl als Arbeitgeber als auch durch die Förderung von Projekten (bspw. „Führen in Teilzeit“) einen Beitrag leisten und die Rahmenbedingungen für **Teilzeitausbildungen** (besonders wichtig für sehr junge Mütter) verbessern.

Literatur

- Drathen, S. / Mertens, A. / Micheel, B. / Stöbe-Blossey, S. / Stromski, C.,** 2017: Familienzentren – Ergebnisse einer kommunalen Analyse. Internet Dokument. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2017-07 [mehr](#)
- Ganser, B.,** 2017: Damit gute Betreuung keine Frage der Uhrzeit ist. Erfahrungen der Stadt Lünen mit dem Bundesprogramm KitaPlus. In: Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Jugendhilfe-aktuell 2017/2: 58–59
- Klaudy, E. K. / Köhling, K. / Micheel, B. / Stöbe-Blossey, S.,** 2016: Nachhaltige Personalwirtschaft für Kindertageseinrichtungen. Herausforderungen und Strategien. Study der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 336. Düsseldorf: HBS [mehr](#)
- Krone, S. / Stöbe-Blossey, S.,** 2010: Die Entwicklung der Frauenerwerbsarbeit und die Anforderungen an eine nachhaltige Familienpolitik.. In: Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.): Kindertagesbetreuung im Wandel: Perspektiven für die Organisationsentwicklung. Wiesbaden: 17–31
- Stöbe-Blossey, S.,** 2011: Familienzentren in Nordrhein-Westfalen: eine Zwischenbilanz. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2011-06 [mehr](#)
- Stöbe-Blossey, S.,** 2015: Familienzentren in Nordrhein-Westfalen. Aktuelle Entwicklungen. Internet-Dokument. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2015-01 [mehr](#)



Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Leiterin der Forschungsabteilung Bildung und Erziehung im Strukturwandel

Kontakt: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

IAQ-Standpunkt 2018-02

Redaktionsschluss: 26.04.2018

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de>

IAQ-Standpunkte:

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/index.php>

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>