

Kindertageseinrichtungen im Wandel Anforderungen an eine mitarbeiterorientierte Organisationsentwicklung

Auf den Punkt...

- Die Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen sind durch die Umsetzung von Bildungsleitlinien und Qualitätskonzepten sowie die Flexibilisierung von Betreuungszeiten einem erheblichen Veränderungsdruck ausgesetzt.
- Zur Bewältigung der Anforderungen müssen die Träger der Einrichtungen eine vorausschauende Personal- und Organisationsentwicklung aufbauen und die Einrichtungen im Management unterstützen.
- In den Fördersystemen der Bundesländer sollte dies durch eine erweiterte Berücksichtigung von Verfügungszeiten flankiert werden.
- Befristete Beschäftigung und unfreiwillige Teilzeit finden immer mehr Verbreitung – unabhängig von den Finanzierungssystemen des einzelnen Bundeslandes.
- Die Motivation der Beschäftigten zur Weiterqualifizierung ist sehr hoch, so dass eine koordinierte „Fortbildungsoffensive“ auf breite Akzeptanz stoßen und einen Qualitätsschub auslösen würde.

Einleitung

Gesellschaftliche und politische Entwicklungen führen zu erhöhten Anforderungen an die Arbeit in der institutionellen Kindertagesbetreuung. Zum einen wird der (offiziell zwar schon seit langem verankerte) Bildungsauftrag der institutionellen Betreuung – nicht zuletzt im Zuge der Debatten um die PISA-Studie – stärker betont. Verbunden ist dies sowohl mit der Entstehung von Leitlinien für die Weiterentwicklung der Bildungsarbeit als auch von Konzepten des Qualitätsmanagements (Esch et al. 2006). Zum anderen nimmt die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern weiter zu, und die Arbeitszeiten werden differenzierter. Daraus ergibt sich ein Bedarf nach verlängerten Öffnungszeiten und nach flexiblen, am Bedarf der einzelnen Familie orientierten Betreuungsangeboten (Esch et al. 2005).

Zu fragen ist nun, was die skizzierten, sich wechselseitig überlagernden gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen und Anforderungen für die Beschäftigten in der institutionellen Kindertagesbetreuung bedeuten, welche Auswirkungen zu erwarten sind und welche Gestaltungsbedarfe sich daraus ergeben. Diese Fragen sind Thema des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts „Beschäftigungsverhältnisse, Organisationsentwicklung und Personalwirtschaft in der institutionellen Kindertagesbetreuung“, das seit September 2006 von der Forschungsabteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST) am Institut Arbeit und Qualifikation

(IAQ) der Universität Duisburg-Essen durchgeführt wird. Um einen ersten Einblick in die Perspektive der Beschäftigten zu gewinnen, wurden im Frühjahr 2007 in drei Bundesländern (Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) insgesamt 80 leitfadengestützte Telefoninterviews mit Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen (größtenteils Erzieherinnen) durchgeführt. Selbstverständlich reicht die Anzahl der Interviews nicht aus für eine Repräsentativität der Ergebnisse oder einen systematischen Ländervergleich. Somit hat die Befragung explorativen Charakter, und die Auswertung der Ergebnisse aus drei Ländern wirft ein Licht auf Besonderheiten und Wirkfaktoren – nicht mehr, aber auch nicht weniger. Einige zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Befragung sollen im Folgenden vorgestellt und im Hinblick auf Anforderungen an eine mitarbeiterorientierte Organisationsentwicklung diskutiert werden.

Leitlinien zur Bildungsarbeit – ein Arbeitsinstrument?

Um die Bildungsarbeit in den Kindertageseinrichtungen zu stärken, wurden in den letzten Jahren in allen Bundesländern Leitlinien verabschiedet – allerdings mit höchst unterschiedlicher Struktur. Bayern und Nordrhein-Westfalen markieren dabei idealtypisch unterschiedliche Vorgehensweisen.

In Bayern wurde das Staatsinstitut für Frühpädagogik (IfP), München, mit der Erarbeitung eines Bildungs- und Erziehungsplans (BEP) beauftragt (Bayrisches Staatministerium 2007). Dieser wurde in 104 Einrichtungen erprobt, lag Ende 2005 zur landesweiten Anwendung vor und wurde gesetzlich verankert. Der BEP bietet sowohl die Orientierung als auch konkrete Handlungsanleitungen für pädagogische Fachkräfte zur Umsetzung in die Praxis. Er ist daher sehr detailliert und stellt auf über 480 Seiten ein umfassendes Instrument zur Bildungsarbeit mit Kindern in Tageseinrichtungen dar.

In Nordrhein-Westfalen wurde 2003 vom zuständigen Ministerium und von den Trägerverbänden eine Bildungsvereinbarung unterzeichnet. Das dieser Vereinbarung zugrunde liegende Bildungsverständnis setzt vor allem auf die Anknüpfung an Selbstbildungspotenziale der Kinder. Insofern werden weder konkrete Ziele formuliert noch Modelle für strukturierte Bildungsangebote vorgelegt. Des Weiteren sieht die Bildungsvereinbarung die Dokumentation der Bildungsprozesse im Kindergartenalter vor und hat damit den Anstoß dafür gegeben, dass nun auf breiter Basis Beobachtungsinstrumente entwickelt und eingesetzt werden. Betont wird in der Vereinbarung vor allem die Autonomie der Träger in der Umsetzung.

Auch in Brandenburg wurden „Grundsätze elementarer Bildung und Erziehung“ mit den Trägern vereinbart. In einer zum 01.07.2007 in Kraft getretenen Gesetzesnovelle wurde die Orientierung an diesen Grundsätzen festgeschrieben und die Einrichtungen verpflichtet, in ihren pädagogischen Konzeptionen darzulegen, wie sie die Grundsätze umsetzen. Die Grundsätze enthalten einige Anregungen zur praktischen Ausgestaltung der Bildungsarbeit und Beispiele guter Praxis. Auch für die allgemeine Qualitätsentwicklung enthält die Gesetzesnovelle einen zusätzlichen Anstoß: Die örtlichen Jugendämter können auf der Grundlage eines vom Land zu schaffenden Rahmens externe Evaluierungen in den Einrichtungen durchführen lassen.

Die Umsetzung der Leitlinien erfolgt so unterschiedlich wie die Leitlinien selbst sind. In Bayern beurteilen fast alle befragten Erzieherinnen den BEP positiv. Durch dieses Rahmeninstrument wurde ein zunehmend bewussteres und strukturierteres Arbeiten ermöglicht. Dies schlägt sich nach Meinung der Interviewpartnerinnen in den Lern- und Entwicklungsfortschritten der Kinder positiv nieder; das Qualitätsniveau in den Einrichtungen konnte durch den BEP nach Einschätzung der Befragten insgesamt angehoben werden. Die folgende Aussage einer Erzieherin fasst diese Aspekte zusammen: „Insgesamt ist eine gemeinsame, schriftlich fixierte Basis für alle

Praktiker entstanden, die in der Vielzahl der unübersichtlich gewordenen Qualitätsmaßnahmen einen gemeinsamen Orientierungsrahmen bietet, der auch vom Fachpersonal nachgefragt wurde.“ Ein Teil der Befragten gab an, die pädagogische Konzeption ihrer Einrichtung den Vorgaben des BEP entsprechend umgestellt zu haben, andere meinten, dass durch den BEP „das Rad nicht erfunden“ worden ist. Allerdings verwies auch diese Gruppe der Befragten auf die zentrale Rolle des BEP, durch den die pädagogische Arbeit und die Konzeption nochmals bestätigt und bekräftigt wurden oder Angebotsdefizite identifiziert werden konnten.

In Nordrhein-Westfalen wurde die Umsetzung der Bildungsvereinbarung von nahezu allen Befragten als wichtigste neue Anforderung der letzten Jahre angeführt. Verwiesen wird vor allem auf die Einführung der schriftlichen Dokumentation der Bildungsprozesse der einzelnen Kinder, die für die meisten Einrichtungen Neuland darstellte. Grundsätzlich wird die Einführung der Beobachtungs- und Dokumentationsverfahren von der Mehrheit der Befragten positiv bewertet. Ein Kernproblem besteht in der Zeit, die für die Dokumentation benötigt wird; nur vereinzelt wurde dafür zusätzliche Verfügungszeit eingeräumt. Die meisten Befragten betonen, dass die Dokumentationen „irgendwie nebenbei“ geschrieben werden müssen. Dennoch werden positive Auswirkungen wahrgenommen; so stellt eine Befragte fest, dass die Bildungsdokumentation „einen anderen Blick auf die Kinder“ bringt und man nun mehr über ihren Entwicklungsstand wisse.

Kritisch wird die Dokumentation vor allem dann bewertet, wenn sie wenig standardisierte Hilfestellungen zur Einordnung des Entwicklungsstandes bietet, sondern eher auf einer nicht formalisierten, freien Beobachtung basiert. „Zu meinem Leidwesen“, so eine Befragte, „hat unser Träger uns einen Bogen gegeben, der sehr ausführlich geschrieben werden muss. Das macht viel Arbeit, bringt aber wenig Informationen.“ Problematisch sind in einigen Fällen auch mehrfache Wechsel der anzuwendenden Bögen und fehlende Fortbildungen. In der Tat scheint der Hauptakzent bei der Umsetzung der Bildungsvereinbarung auf dem Thema „Dokumentation“ zu liegen. Nur vereinzelt berichten die Befragten von anderen Aktivitäten in diesem Kontext. So wurden in einer Einrichtung mehr Projektarbeit und ein gruppenübergreifendes Bildungsprogramm eingeführt. Insgesamt aber scheint eine qualitative und quantitative Erweiterung der Bildungsarbeit durch die Bildungsvereinbarung bisher nicht gelungen zu sein.

In Brandenburg ergab die Befragung, dass die Auseinandersetzung mit den „Grundsätzen elementarer Bildung“ in allen Kitas als Bestandteil einer notwendigen Weiterentwicklung angesehen wird und im engen Zusammenhang mit der Einführung und Aktualisierung von Maßnahmen zum Qualitätsmanagement steht. Etwa ein Drittel der befragten Einrichtungen hat die Umsetzung der Grundsätze bereits in der pädagogischen Konzeption oder im Qualitätsmanagement-Handbuch verankert. Das Inkrafttreten der gesetzlichen Verpflichtung hat offenkundig einen zusätzlichen Schub für einen bereits seit einigen Jahren laufenden Entwicklungsprozess ausgelöst; für Einschätzungen zur Umsetzung ist es noch zu früh.

Insgesamt gilt sowohl für die Gestaltung von Bildungsprogrammen als auch für die Beobachtung und Dokumentation, dass Leitlinien zur Strukturierung der eigenen Arbeit von den pädagogischen Fachkräften mehrheitlich nicht als Einschränkung des persönlichen Handlungsspielraums, sondern als Unterstützung angesehen werden. Die Arbeit mit strukturierten Instrumenten wird als ein Teil professionellen Handelns betrachtet, die Bereitstellung derartiger Instrumente als eine Anerkennung von Professionalität. Der entscheidende Engpassfaktor für die Umsetzung besteht – dies wurde aus allen drei Ländern berichtet – in dem Mangel an Verfügungszeiten. Sowohl die Vorbereitung von Bildungsprojekten als auch die Dokumentation der kindlichen Entwicklung erfordern zeitliche Spielräume. Dies wird bislang in den Fördersystemen der Bundesländer nicht in hinreichendem Maße berücksichtigt.

Flexible Öffnungszeiten und Dienstplangestaltung

Parallel zur Stärkung der Bildungsarbeit sehen sich die Tageseinrichtungen der Anforderung nach einer Erweiterung und Flexibilisierung ihrer Öffnungszeiten ausgesetzt. In den Interviews zeigt sich, dass in Brandenburg – wie generell in den ostdeutschen Bundesländern – lange Öffnungszeiten von Tageseinrichtungen traditionell bekannt sind und daher von Erzieherinnen kaum als Problem thematisiert werden. In Bayern gibt es durch veränderte Finanzierungsregelungen unterschiedliche Verschiebungen in den Öffnungszeiten. In Nordrhein-Westfalen wird kaum von diesbezüglichen Veränderungen berichtet, und wenn, dann geht es um eher geringfügige Verlängerungen im Umfang von etwa einer halben Stunde. Meistens waren diese Veränderungen Ergebnis einer Bedarfsabfrage bei den Eltern; teilweise werden weitere Verlängerungen als Ergebnis künftiger Befragungen vermutet. Nur zwei Mitarbeiterinnen betonen jedoch, dass sie Verlängerungen der Öffnungszeiten und eine Flexibilisierung der Betreuungszeit für sinnvoll und notwendig halten; mehrheitlich wird diese Entwicklung eher abgelehnt bzw. als Befürchtung formuliert. Teilweise wird kein Bedarf gesehen, teilweise werden pädagogische Bedenken geäußert. Während neue Anforderungen inhaltlicher Art, wie etwa die Einführung von Bildungskonzepten oder die Zusammenarbeit mit Beratungsstellen, trotz zeitlicher Engpässe oft eher positiv bewertet und als Herausforderung angesehen werden, stößt die Forderung der Berücksichtigung von Zeitbedarfen der Familien bei den Beschäftigten eher auf Ablehnung. Dies hängt natürlich in hohem Maße mit der Angst um die Entwicklung der eigenen Arbeitszeiten zusammen. Neue Instrumente der Dienstplangestaltung oder neue Formen von Arbeitszeitregelungen (wie etwa Jahresarbeitszeitmodelle), mit denen eventuelle Zeitkonflikte konstruktiv gelöst werden könnten, werden in keiner der in der Befragung erfassten nordrhein-westfälischen Einrichtungen angewandt.

Dies sieht in Brandenburg anders aus. Zum einen ist dies dadurch erklärbar, dass die Kombination zwischen langen Öffnungszeiten einerseits und der Dominanz von Teilzeitarbeit (vgl. weiter unten) andererseits schon seit Jahren deutlich höhere Anforderungen an die Planung des Personaleinsatzes stellen. Zum anderen gab es in Brandenburg vom Land geförderte diesbezügliche Modellprojekte. Martin Cramer (2003) hat in diesem Kontext ein partizipativ gestaltetes Modell von Jahresarbeitszeitkonten entwickelt, das Ausfall- wie auch Verfügungszeiten berücksichtigt und der Tatsache Rechnung trägt, dass der Arbeitsanfall in Kitas sowohl über den Tag als auch über die Woche als auch über das Jahr ungleich verteilt ist. Drei Viertel der in Brandenburg befragten Kitas arbeiten bereits mit derartigen Arbeitszeitmodellen. Die Bewertung durch die Erzieherinnen fällt fast durchweg positiv aus; nur in einem Fall wurde von Umsetzungsproblemen berichtet, weil einzelne Mitarbeiter/innen sich nicht auf eine Grundbedingung des Modells einlassen wollten: Das Modell basiert darauf, dass im Team entschieden wird, wann Mehrarbeit und wann Zeitausgleich sinnvoll ist. In den meisten Einrichtungen stieß dieser Grundsatz jedoch auf Akzeptanz, weil sich auf diese Weise die Arbeit insgesamt besser – und damit auch weniger individuell belastend – organisieren lässt.

Das Beispiel der Dienstplangestaltung verweist auf die hohe Bedeutung von Managementkonzepten bei steigender Flexibilisierung. Die einzelnen Einrichtungen benötigen dabei eine kompetente Unterstützung durch ihre Träger. Das Brandenburger Beispiel – gerade im Vergleich zur Situation in Nordrhein-Westfalen – zeigt aber auch, dass entsprechende Konzepte vor allem dann entwickelt werden, wenn die Situation einen entsprechenden Druck auslöst. Sinnvoll wäre es, solche Modelle präventiv einzuführen. Wenn beispielsweise – wie aktuell in Nordrhein-Westfalen – gesetzliche Veränderungen anstehen, die eine erhöhte Flexibilität bringen sollen,

wären die Träger gut beraten, frühzeitig in die Entwicklung und Umsetzung adäquater Management-Konzepte zu investieren.

Kindbezogene Finanzierung – erhöhte Anforderungen an das Management

Ein Beispiel für die Veränderung der Arbeitssituation durch veränderte Finanzierungsstrukturen findet sich in Bayern. Hier war die Erkenntnis, dass das Kindergartengesetz von 1972 nicht mehr zeitgemäß war, Ausgangspunkt der Reformüberlegungen. So enthielt es nur Regelungen für die Betreuung der Altersgruppe der Drei- bis Sechsjährigen, und die Förderregelung war unabhängig von den Betreuungszeiten, so dass ausgelastete Einrichtungen mit langen Öffnungszeiten mit einem wesentlich schlechteren Personalschlüssel auskommen mussten. Kurzum: Für die Einrichtungen bzw. Träger bestand kaum ein Anreiz, ein bedarfsgerechtes, flexibles Angebot vorzuhalten.

Ein wesentliches Merkmal des neuen Gesetzes vom 15.07.2005 ist die kindbezogene Förderung (Art. 21 BayKibBiG). Demnach berechnet sich der staatliche Förderbetrag als Produkt aus Basiswert, Buchungszeit- und Gewichtungsfaktor. Der Basiswert wird jährlich vom Sozialministerium unter Berücksichtigung der Entwicklung von Personalkosten neu bestimmt und umfasst ein Betreuungsvolumen von drei bis vier Stunden pro Tag. Über Buchungszeitfaktoren wird eine höhere Förderung für längere Betreuungszeiten gewährt; 2007 liegen die Faktoren zwischen dem Basiswert 1,0 (für drei bis vier Stunden) und 2,5 (mehr als neun Stunden). Eltern erhalten damit die Möglichkeit, eine ihrem Bedarf entsprechende Betreuungszeit zu buchen, die auch über die einzelnen Wochentage unterschiedlich verteilt sein kann.

Über Gewichtungsfaktoren wird für einen erhöhten Bildungs-, Erziehungs- oder Betreuungsaufwand eine erhöhte Förderung gewährt. Die Gewichtungsfaktoren betragen bspw. 2,0 für Kinder unter drei Jahren, 4,5 für behinderte oder von wesentlicher Behinderung bedrohte Kinder und 1,3 für Kinder, deren Eltern beide nichtdeutschsprachiger Herkunft sind. Die Fördersumme, die sich aus diesen Berechnungsfaktoren ergibt, wird hälftig von Land und Kommune getragen. Als Mindeststandard für die Einrichtungen wurde ein so genannter Anstellungsschlüssel errechnet, der sich aus dem Verhältnis zwischen den Betreuungsstunden für Kinder und den Arbeitsstunden des Personals ergibt. Als Empfehlung für die Einrichtungen gilt ein Schlüssel von 1:10; d.h. auf zehn Buchungszeitstunden entfällt eine Personalstunde. Der Mindeststandard des Anstellungsschlüssels liegt bei 1:12,5,

Im Rahmen der Interviews wurde die kindbezogene Förderung konträr bewertet: Ungefähr die Hälfte aller Befragten sah darin eine Verbesserung, die andere Hälfte schätzte die Entwicklungen eher negativ ein. Das ambivalente Ergebnis in der Bewertung ist vor allem auf die gestiegene Unsicherheit im Bezug auf Personalplanung zurückzuführen. Die Beschäftigungsentwicklung verläuft in den befragten Kindertageseinrichtungen sehr unterschiedlich: Ein Drittel der Kindertageseinrichtungen konnten eine halbe bis zwei neue Stelle/n durch entsprechende Nutzung der kindbezogenen Förderung schaffen, ein Drittel hat Personalkürzungen zu verzeichnen und bei einem Drittel hat sich an der Personalkapazität bisher nichts verändert. Die Kitas, die neues Personal einstellen konnten, sind alle in Städten angesiedelt, während die Einrichtungen mit gleichem oder geringerem Personaleinsatz in kleineren Städten und im ländlichen Raum liegen. Drei der Kitas, die mehr Personal beschäftigen können, führen dies explizit auf den hohen Anteil an Kindern mit Migrationshintergrund zurück, der sich über den Gewichtungsfaktor in einer höheren Förderung niederschlägt. Des Weiteren führt ein hoher Anteil an berufstätigen Müttern zu einer erhöhten Nachfrage nach langen Betreuungszeiten. Aus München wird berichtet, dass die

ersten Träger bereits Personalengpässe zu verzeichnen haben und angesichts der steigenden Nachfrage nicht mehr genug Erzieherinnen finden – ein Anlass dafür, über die Attraktivität des Berufsfeldes nachzudenken.

Generell zeichnet sich in der Befragung ab, dass die finanzielle Basis der Einrichtungen durch die Anbindung an das Buchungsverhalten der Eltern unsicherer geworden ist und damit höhere Anforderungen an das Verwaltungs- und Organisationsmanagement gestellt werden. Fast alle Befragten gaben an, dass der Verwaltungs- und Organisationsaufwand durch das Buchen von Zeitkontingenten durch die Eltern gestiegen ist. Ob dies zu „Frust oder Lust“ in den Einrichtungen führt, scheint vor allem von der Unterstützung durch den Träger abhängig zu sein. Eine Erzieherin, die den gestiegenen Verwaltungsaufwand massiv kritisiert, äußert sich folgendermaßen: „Der Träger ist mit den verwaltungstechnischen Veränderungen, die durch die kindbezogene Förderung entstanden sind, gänzlich überfordert und bekommt von den inhaltlichen Prozessen in der Einrichtung nichts mit. Weil den entsprechenden Personen häufig die Zeit fehlt, wird die gesamte Verantwortung auf die Einrichtung delegiert. Dies führt dann dazu, dass die Notwendigkeit, mehr Personal einzustellen, zu spät erkannt wird und entsprechende Engpässe entstehen.“

Es gibt aber auch Positivbeispiele: „Wir wurden durch unseren Träger sehr gut vorbereitet, um den erhöhten Organisationsaufwand zu bewerkstelligen. So wurde bspw. eine PC-Software (inkl. Schulungen) durch den Träger zur Verfügung gestellt, die uns das Abrechnungsverfahren enorm erleichtert. Wichtig waren aber auch die Informationsveranstaltungen zur kindbezogenen Förderung, wodurch uns deutlich wurde, dass hierdurch der Bedarf der Eltern an flexiblen Öffnungszeiten besser berücksichtigt werden kann.“ Drei der befragten Einrichtungen gingen schon im Vorfeld des BayKiBiG auf die flexiblen Bedarfe der Eltern ein. Für diese Einrichtungen stellte der erhöhte Verwaltungs- und Organisationsaufwand kaum ein Problem dar. Dies deutet darauf hin, dass viel von der Kritik am Aufwand auch auf Umstellungsprobleme zurückzuführen ist und sich im Laufe der Zeit relativieren wird – jedenfalls dann, wenn die Träger geeignete Managementkonzepte entwickeln.

Gut die Hälfte der befragten Einrichtungen gab an, dass sich der Aufwand der Dienstplangestaltung aufgrund der flexiblen Betreuungszeiten erhöht hat oder voraussichtlich erhöhen wird, da kontinuierlich darauf geachtet werden muss, ob der Personalschlüssel über- bzw. unterschritten ist. Die Erfahrungen aus den Modellen in Brandenburg wären hier von hohem praktischen Interesse, waren aber den befragten Erzieherinnen nicht bekannt. Mehrfach wurde erwähnt, dass „Leerlaufzeiten“ (Überschreitung des Personalschlüssels) nicht mehr existieren und der Personaleinsatz nun sehr effizient ist. Faktisch führt das in der Praxis dazu, dass in vielen Einrichtungen die Verfügungszeit gesunken ist. Vor Einführung des BayKiBiG wurden „Leerlaufzeiten“ als Verfügungszeit genutzt – dies galt allerdings vor allem für die Einrichtungen, die weniger stark ausgelastet waren und durch die einheitliche Förderung derartige „Leerlaufzeiten“ hatten. Hier zeigt sich, dass Verfügungszeiten in den Förderbedingungen der Länder verbindlich eingeplant werden müssen und nicht eine Art „Zufallsprodukt“ bei Leerlaufzeiten darstellen dürfen.

Bei veränderten, an den Zeitwünschen der Eltern und bestimmten Förderbedarfen (wie Sprachförderung) orientierten Finanzierungssystemen gibt es somit Gewinner und Verlierer. Gewinner sind in erster Linie die Einrichtungen, die schon vorher eine hohe Orientierung an Bedarfen und bestimmten Belastungen (hohe Anteile von Kindern mit besonderem Förderbedarf) aufwiesen. Verlierer sind Einrichtungen, die trotz geringerer Nutzungszeiten vorher eine ähnlich hohe Förderung erhielten wie andere Einrichtungen. In jedem Fall zeigt sich, dass ein kindbezogenes und somit flexibles Finanzierungssystem ein hohes Maß an Anforderungen an das Management

stellt. Fehlt hier die kompetente Unterstützung durch den Träger, ist die Entwicklung für die Einrichtung kaum zu bewältigen und geht auf Kosten der Beschäftigten. Die Erfahrungen in Einrichtungen, die eine solche Unterstützung erhalten und bereits über Erfahrungen mit flexiblen Betreuungszeiten verfügen, zeigen hingegen, dass die Probleme lösbar sind – die Berücksichtigung des Bedarfs von Familien nach flexiblen Zeitmodellen muss nicht zwangsläufig zu personalwirtschaftlichen Problemen führen.

Die Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse: Wird befristete Beschäftigung zum Normalfall?

Schon die Kinder- und Jugendhilfestatistik aus dem Jahre 2002 zeigt eine massive Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse in Kindertageseinrichtungen. Allein zwischen 1998 und 2002 hat der Anteil befristeter Beschäftigung um 54,5 % zugenommen (in den alten Ländern sogar um 57,4 %, in den neuen Ländern um 30,7 %; Statistisches Bundesamt 2004:15ff.). In den neuen Ländern ist der Anteil der befristet Beschäftigten damit von 4,8 % auf 6,7 % gestiegen, in den alten Ländern von 11,0 % auf 17,0 %. Dass die Anteile in den neuen Ländern niedriger liegen als in den alten, hängt damit zusammen, dass in den neuen Ländern insgesamt Beschäftigung abgebaut wurde, während in alten Ländern eine Zunahme zu verzeichnen war. Diese Neueinstellungen erfolgen offensichtlich schon seit Jahren vorwiegend befristet. Die Realisierung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz machte zwar Neueinstellungen erforderlich, aber – die demographische Entwicklung vor Augen – wollte man dieses Personal nicht langfristig binden.

Die Interview-Ergebnisse in Bayern und Nordrhein-Westfalen deuten darauf hin, dass sich diese Entwicklung seit Veröffentlichung der letzten Jugendhilfe-Statistik deutlich verschärft hat. In Bayern basieren die meisten Neueinstellungen auf befristeten Verträgen, was in fast allen Einrichtungen auch schon vor Einführung des neuen Finanzierungssystems als Routine galt. In Nordrhein-Westfalen wird aus der Hälfte der Einrichtungen berichtet, dass neue Mitarbeiterinnen nur noch mit befristeten Verträgen eingestellt wurden. Auch die übrigen Befragten gehen generell von einer Zunahme befristeter Verträge aus, weil sie von ihren Trägern oder aus anderen Einrichtungen entsprechende Ankündigungen und Berichte gehört haben. Nur vereinzelt scheint es noch Einrichtungen zu geben, in denen alle Beschäftigten einen unbefristeten Vertrag haben. Dies ist offenkundig insbesondere dann der Fall, wenn es in der Einrichtung in den letzten Jahren wenig Fluktuation gab und keine neuen Mitarbeiterinnen eingestellt wurden: „Wir sind alle schon lange dabei – da ist noch alles unbefristet.“ Innerhalb der Einrichtungen gibt es nicht unbedingt eine Transparenz über den Anteil von befristeten und unbefristeten Verträgen – in Nordrhein-Westfalen wurden in einigen Einrichtungen mehrere Mitarbeiterinnen befragt, welche eine höchst unterschiedliche Beschreibung der Vertragssituation in ihrer Einrichtung abgaben. Von einem Engagement von Betriebs- bzw. Personalräten oder Mitarbeitervertretungen berichtet nur eine Befragte: Auf diese Weise sei es bei einem städtischen Träger gelungen, mehrere zunächst befristete Verträge zu entfristen.

Der Vergleich von Bayern und Nordrhein-Westfalen deutet darauf hin, dass die Tendenz zur Zunahme befristeter Arbeitsverträge in den alten Bundesländern unabhängig vom Finanzierungssystem besteht. In den neuen Ländern sind in den letzten Jahren kaum Neueinstellungen vorgenommen worden; daher herrschen bislang noch die alten, unbefristeten Arbeitsverhältnisse vor. Die Befragungen in Brandenburg zeigen, dass diese zur Vermeidung von weiterem Personalabbau meistens auf Teilzeitarbeitsverhältnisse reduziert wurden – vielfach sind dies zwischen 30 und 32 Stunden. Auch die Leitungen sind nur noch in Ausnahmefällen in Vollzeit beschäftigt. In

diesem Zusammenhang wird von einer Arbeitsverdichtung und von unzureichenden Leitungsfreistellungen bei gleichzeitigem Anstieg an organisatorischen Aufgaben berichtet. Nur in zwei der 25 in der Befragung vertretenen Kitas hatten alle Mitarbeiterinnen unbefristete Vollzeit-Arbeitsverhältnisse; eine davon gibt an, dass dies für Neueinstellungen nicht mehr gelten würde. Zur Vermeidung von Personalabbau durch rückläufige Kinderzahlen fand in einer Kita für alle Beschäftigten eine Reduzierung von 40 auf 30 Wochenstunden statt. In einer weiteren Kita werden demnächst durch eine Umstrukturierung alle Verträge auf Teilzeit reduziert. Zur Sicherung der wirtschaftlichen Situation der Träger wird in zwei Einrichtungen mit kapazitätsorientierter flexibler Arbeitszeit gearbeitet: In einer Kita verpflichteten sich die Mitarbeiter/innen schriftlich, bei Bedarf mehr als die vertraglich vorgesehenen 30 Wochenstunden zu arbeiten, in einer anderen, ihre Stundenzahl bei finanziellen Engpässen bzw. zurückgehenden Kinderzahlen auf 32 Stunden zu reduzieren.

In gut der Hälfte der befragten Kitas in Brandenburg werden 1-Euro-Kräfte beschäftigt. Überwiegend werden sie im Bereich der Hauswirtschaft eingesetzt, in einigen Fällen aber auch unterstützend in pädagogischen Tätigkeiten – in der Gruppenarbeit, im Freizeitbereich, als „Vorleseomis“ und zur Unterstützung der Elternarbeit. In Bayern fanden sich in etwa der Hälfte der Einrichtungen 1-Euro-Kräfte, vornehmlich als Küchen- und Reinigungskräfte. Während zwei Drittel der Erzieherinnen aus diesen Einrichtungen die Erfahrungen als durchaus positiv ansahen, war ein Drittel eher unzufrieden mit deren Leistung und sah diese sogar eher als zusätzliche Belastung an. In Nordrhein-Westfalen gibt es in einem Drittel der Befragungs-Einrichtungen 1-Euro-Kräfte im Bereich der Hauswirtschaft bzw. für Hausmeister-Tätigkeiten. Der Einsatz dieser Kräfte wird von den befragten Erzieherinnen mehrheitlich positiv bewertet und als sinnvolle Entlastung angesehen; nur in einem Fall gibt es negative Erfahrungen im Hinblick auf Präsenz und Verlässlichkeit. Gut die Hälfte der Befragten, die noch nicht über diesbezügliche Erfahrungen verfügen, würden den Einsatz von 1-Euro-Kräften in diesem Arbeitsbereich befürworten; einige andere bezweifeln generell die Einsetzbarkeit, befürchten zusätzlichen Aufwand oder sehen die Gefahr von Verlusten regulärer Arbeitsplätze. Der Einsatz von 1-Euro-Kräften in der pädagogischen Arbeit hingegen wird auf breiter Basis abgelehnt. Dennoch scheint es derartige Fälle vereinzelt zu geben: Eine Befragte berichtet, dass in ihrer Einrichtung eine 1-Euro-Kraft als Erzieherin arbeitet. Die Beschäftigung von 1-Euro-Kräften als Ersatz für regulär eingestellte pädagogische Fachkräfte stellt bislang offiziell noch ein Tabu dar; die Berichte deuten jedoch darauf hin, dass die Übergänge fließend sind – und fließender werden können. So ist eine klare Grenze zwischen dem Einsatz einer 1-Euro-Kraft zur „Unterstützung der Gruppenarbeit“ und als reguläre Erzieherin praktisch kaum zu ziehen.

Insgesamt scheinen sich die Tendenzen, die bereits in der Jugendhilfe-Statistik 2002 deutlich wurden, fortzusetzen: Im Westen Deutschlands geht der Trend hin zu befristeten Arbeitsverhältnissen, im Osten hin zu Teilzeitbeschäftigung – die zur Vermeidung von Personalabbau weitgehend unabhängig von den persönlichen Präferenzen der Beschäftigten und den organisatorischen Anforderungen der Einrichtung eingesetzt wird. Gerade für jüngere Beschäftigte wird damit das Berufsfeld zunehmend unattraktiv, was mittelfristig zu Nachwuchsproblemen führen wird. Auch unter diesem Gesichtspunkt sind veränderte Formen des Personalmanagements gefragt. Das Ausmaß der Befristungspraxis kann und muss dabei reduziert werden. Hingegen kann Teilzeitarbeit mit variablen Stundenzahlen in einem Personalmanagement-Konzept durchaus eine Rolle spielen, soweit ein Mindestvolumen an Stunden nicht unterschritten wird und der Anteil der variablen Stunden begrenzt ist. Darüber hinaus müssen die Beschäftigten bei einer Stundenreduzierung die Möglichkeit eines Ausgleichs haben, etwa, indem zusätzliche Projekte für Eltern und Kinder, eine Randzeitenbetreuung oder andere familienbezogene Dienstleistungen angeboten

werden. Auf diese Weise kann ein entsprechendes Personalmanagement-Konzept auch zu einer Steigerung der Attraktivität der Einrichtungen beitragen.

Aus- und Weiterbildung: Chancen für eine Fortbildungsoffensive

Erzieherinnen, dies zeigen die Ergebnisse aus allen drei Bundesländern, sind in hohem Maße an Weiterbildung interessiert. Teilweise werden die Weiterbildungswünsche mit Kritik an der eigenen Ausbildung begründet, in der Themenfelder wie die Arbeit mit Eltern, die Vernetzung mit Kooperationspartnern, Managementkompetenzen vermisst werden. Die Mehrheit der Befragten betont die Notwendigkeit von Fortbildungen unabhängig von und ergänzend zu ihrer Ausbildung: „Eine Erzieherin hat nie ausgelernt – es gibt immer gesellschaftliche Veränderungen, auf die wir uns einstellen müssen.“ Dem qualitativen und quantitativen Ausbau von Fortbildungsangeboten wird demnach von dem meisten Befragten eine weit höhere Bedeutung zugemessen als einer Reform der Ausbildung. Die Kapazitäten für die Weiterbildung werden jedoch häufig als unzureichend betrachtet. Insbesondere wird bemängelt, dass der Fortbildungsetat häufig zu gering ausgestattet ist (manchen Einrichtungen stehen in Jahr 2007 insgesamt nur 200 Euro dafür zur Verfügung!) und dass die Freistellung zur Fortbildung aufgrund von Personalengpässen nicht möglich ist. Vielfach nutzen Erzieherinnen daher Weiterbildungsangebote in ihrer Freizeit und finanzieren sie ganz oder teilweise selbst; Motivation und Bereitschaft zum persönlichen Engagement für die eigene Qualifizierung sind sehr hoch.

Die Themen, die im Mittelpunkt des Interesses stehen, sind stark von aktuellen landespolitischen Anforderungen geprägt. So werden in Brandenburg neben der Dienstplangestaltung oft die Themenfelder „Sprachförderung und Sprachstandserhebung“ sowie „Qualitätsentwicklung“ erwähnt – beide Aspekte haben mit der Mitte 2007 in Kraft getretenen Novellierung des Kita-Gesetzes eine deutliche Aufwertung erfahren. In Nordrhein-Westfalen und Bayern, wo die Aufnahme von unter Dreijährigen für viele Einrichtungen Neuland ist bzw. kurz bevor steht, verweisen viele Erzieherinnen darauf, dass sie sich auf diese Aufgabe unzureichend vorbereitet fühlen. „Es gibt Fortbildungsangebote für den Bereich der Drei- bis Sechsjährigen, aber die Gruppe der unter Dreijährigen („U3“) haben die Fortbildungsanbieter noch nicht entdeckt“, so fassen eine nordrhein-westfälische und eine bayrische Erzieherin das Problem in identischer Form zusammen.

In Nordrhein-Westfalen kommt erschwerend hinzu, dass im Sommer 2007 der größte Teil der bisherigen Hortgruppen aufgelöst wurde, da die Schulkinderbetreuung nun nach einer Übergangsphase weitestgehend in der Offenen Ganztagschule stattfindet. Personalwirtschaftlich bietet es sich an, die ehemaligen Horterzieherinnen in die – oft im selben Raum – neu entstehenden U3-Gruppen umzusetzen; inhaltlich fehlt dafür offenkundig bei den meisten Trägern die Vorbereitung. „Einfach so vom Hort zur Krabbelgruppe“, so eine Mitarbeiterin, „das geht nicht.“ In der Befragung waren sechs Einrichtungen vertreten, in denen ehemalige Horterzieherinnen in U3-Gruppen wechseln sollten, und von allen Befragten aus diesem Bereich wurden die mangelnde Vorbereitung und Unterstützung kritisiert. Zweifellos wurde die Planung für die Träger durch eine teilweise sehr kurzfristige Erteilung der notwendigen Genehmigungen durch die Landsjugendämter erschwert; es bleibt jedoch festzuhalten, dass dieses Beispiel zeigt, dass eine stärker vorausschauende Personalentwicklung notwendig wäre.

Die hohe Motivation für Fortbildung, die in dieser Befragung ebenso wie in anderen Kontexten bei Erzieherinnen deutlich wird, müsste viel stärker genutzt werden, wenn die hohen Ansprüche an die Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung umgesetzt werden sollen. Wenn auch internationale Vergleiche belegen, dass die Forderung nach einer Akademisierung der Ausbildung vom Grundsatz her sinnvoll ist, so ist auch klar, dass es sich dabei um eine nur sehr langfristige

wirksame Strategie handelt. Notwendig sind daher Investitionen in das vorhandene Personal, das eine hohe Bereitschaft mitbringt, Chancen zu nutzen. Dabei darf die Weiterqualifizierung nicht länger in erster Linie an die Privatinitiative der einzelnen Mitarbeiterin geknüpft bleiben; vielmehr ist eine Strategie erforderlich, die die Motivation aufgreift und geeignete Rahmenbedingungen für die Beschäftigten schafft:

Da es für die meisten Beschäftigten persönlich nicht möglich ist, für einen längeren Zeitraum aus dem Beruf auszusteigen, um ein Studium zu absolvieren, kommt modulartig organisierten und berufsbegleitend zu absolvierenden Möglichkeiten der Weiterqualifizierung eine hohe Bedeutung zu. Hier sind zum einen die Fachhochschulen gefordert, entsprechende Angebotsstrukturen verstärkt zu entwickeln und – am besten in Abstimmung mit den Trägern – organisatorisch handhabbare Lösungen zu finden; von Seiten der Träger müssen – mit Unterstützung der Länder – zeitliche und finanzielle Ressourcen bereit gestellt und Freistellungs- und Vertretungslösungen organisiert werden. Wichtig ist es dabei auch, formale Lösungen zu finden, um Kompetenzen, die Erzieherinnen durch die unterschiedlichsten Fortbildungen, durch Projekterfahrungen und nicht zuletzt auch durch eigene Einarbeitung erworben haben, zertifizierbar und damit transparent zu machen, so dass diese Kompetenzen auch in ein berufsbegleitendes Studium eingebracht werden können. Eine zwischen Land, Kommunen, Trägern und Fachhochschulen koordinierte „Fortbildungsoffensive“ könnte in relativ kurzer Zeit – und vergleichsweise kostengünstig – zu einer deutlichen Anhebung des Qualifikationsniveaus in der Kindertagesbetreuung führen.

Fazit

Für eine Strategie der mitarbeiterorientierten Organisationsentwicklung lassen sich aus den Beschäftigtenbefragungen wichtige Hinweise ableiten. Diese sollen hier in Bezug auf Nordrhein-Westfalen zusammengefasst werden, wo aktuell mit dem geplanten „KiBiz“ (Kinderbildungs-gesetz) sowohl die Bildungsarbeit gestärkt als auch stärker bedarfsorientierte Zeitmodelle eingeführt werden sollen:

- Verfügungszeiten sollten in ausreichendem Maße in die Förderbedingungen integriert und von den Trägern sowohl eingefordert als auch umgesetzt werden.
- Die Bildungsvereinbarung sollte weiter entwickelt werden und künftig sowohl Handreichungen für die Erweiterung der Bildungsarbeit als auch Muster für strukturierte Formen der Beobachtung und Bildungsdokumentation enthalten.
- Die Träger sollten vorausschauend geeignete Konzepte des Personalmanagements und der Dienstplangestaltung ebenso wie Verfahren für die Verwaltung flexibler Buchungszeiten entwickeln und die Einrichtungen bei der Einführung unterstützen.
- Die Einführung des KiBiz sollte durch eine koordinierte Fortbildungsoffensive begleitet werden.

Literatur

- Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen & Staatsinstitut für Frühpädagogik**, 2006: Der Bayerische Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder in Tageseinrichtungen bis zur Einschulung. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage. Weinheim (u.a.): Beltz.
- Cramer, M.**, 2003: Arbeitszeitmodelle und Dienstplangestaltung: wie Kindergärten TOP werden. Weinheim (u.a.): Beltz.
- Esch, K. / Klaudy, E. K. / Stöbe-Blossey, S.**, 2005: Bedarfsorientierte Kinderbetreuung: Gestaltungsfelder für die Kinder- und Jugendpolitik. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Esch, K. / Klaudy, E. K. / Micheel, B. / Stöbe-Blossey, S.**, 2006: Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung: ein Überblick. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg**, 2004: Grundsätze elementarer Bildung in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg vom 01.06.2004.
<http://www.mbjs.brandenburg.de/media/lbm1.a.1234.de/bildungsgrundsaeetze.pdf>
- Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen**, 2003: Bildungsvereinbarung NRW. Fundament stärken und erfolgreich starten.
<http://www.callnrw.de/php/lettershop/download/865/download.pdf>

Dr. Sybille Stöbe-Blossey ist Leiterin der Forschungsabteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“, Karin Altgeld und Elke Katharina Klaudy sind Mitarbeiterinnen in der Abteilung.

Kontakt: karin.altgeld@uni-due.de, katharina.klaudy@uni-due.de, sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

IAQ-Report 2007-03		Redaktionsschluss: 12.11.2007	
Institut Arbeit und Qualifikation FB Gesellschaftswissenschaften Universität Duisburg-Essen 45117 Essen			
Redaktion		IAQ im Internet	
Claudia Braczko claudia.braczko@uni-due.de		Homepage: http://www.iaq.uni-due.de	
Matthias Knuth matthias.knuth@uni-due.de		IAQ-Reports: http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/	
Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: http://lists.uni-due.de/mailman/listinfo/iaq_report			
Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.			