

Stefan Kerber-Clasen

# Umkämpfte Reformen im Kita-Bereich

Veränderte Arbeitsprozesse, alltägliche Aushandlungen  
und Streiks von Kita-Fachkräften



**Nomos**

edition  
sigma



Stefan Kerber-Clasen

# Umkämpfte Reformen im Kita-Bereich

Veränderte Arbeitsprozesse, alltägliche Aushandlungen  
und Streiks von Kita-Fachkräften



**Nomos**

edition  
sigma



Die Publikation des Buches wurde durch einen Druckkostenzuschuss der Hans-Böckler-Stiftung gefördert.

Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Erlangen-Nürnberg, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3750-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8058-5 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhalt

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	13
<b>2.</b>	<b>Die gegenwärtigen Reformen des Kita-Bereichs und ihre gesellschaftlich-politische Einbettung</b>	25
2.1	Entwicklungslinien, Strukturen und AkteurInnen des Kita-Bereichs	27
2.2	Die aktuellen Reformprozesse im Kita-Bereich – im Spiegel vorliegender Forschungsergebnisse	35
2.2.1	Reformprozesse	36
2.2.2	Arbeits-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation pädagogischer Fachkräfte in der Reformphase	46
2.2.3	Zwischenfazit: Erkenntnisse, Leerstellen und Desiderate der Forschung zu den Reformen des Kita-Bereichs	53
2.3	Die Reformierung des Kita-Bereichs als umkämpftes politisches Projekt	57
2.3.1	Veränderung von Herrschaft im Kita-Bereich durch investive Sozialpolitik	58
2.3.2	Sozial- und Bildungspolitik als Gegenstand gesellschaftlicher Kämpfe	63
2.3.3	Die Reformierung des Kita-Bereichs als Herrschafts- und Aushandlungsprozess	66
<b>3.</b>	<b>Ausgestaltung und Aushandlung der Reformen in Kitas in arbeitssoziologischer Perspektive</b>	75
3.1	Der theoretische Ansatz: Arbeitshandeln und eigensinniges Handeln der pädagogischen Fachkräfte in der Kita	76
3.1.1	Herrschaft und Selbsttätigkeit in Organisationen und im Arbeitsprozess	77
3.1.2	Herrschaft und eigensinniges Handeln bei Sorge- und Bildungsarbeit	85
3.1.3	Zwischenfazit: Eigensinniges Handeln der pädagogischen Fachkräfte als innerbetriebliche Aushandlungen der Reorganisation mit den anderen AkteurInnen der Sorge- und Bildungsarbeit in Kitas	98

3.1.4	Exkurs: Zum Verhältnis von eigensinnigem Handeln im Arbeitsprozess und gewerkschaftlichen Arbeitskonflikten	100
3.2	Die empirische Untersuchung: Erkenntnisziele, Forschungsdesign, Reflexion der verwendeten qualitativen Methoden	109
<b>4.</b>	<b>Die Reorganisation der Kita Steinweg als Prozess und Ergebnis alltäglicher eigensinniger Aushandlungen im Arbeitsprozess</b>	<b>123</b>
4.1	Die Kita Steinweg im Reformprozess des lokalen Kita-Bereichs	127
4.2	Reorganisation der Kita Steinweg	134
4.2.1	Annäherungen an die Kita Steinweg: Kita-Alltag und pädagogische Fachkräfte	136
4.2.2	Veränderungen von Arbeitsorganisation und Arbeitsprozessen aufgrund des Kita-Ausbaus	142
4.2.3	Veränderungen von Arbeitsorganisation und Arbeitsprozessen aufgrund der Einführung von Bildungsarbeit	149
4.2.4	Reorganisation als Zusammenwirken ausbau- und bildungsbedingter Veränderungen und arbeitsorganisatorischer Kontinuitäten	155
4.3	Handeln von Kita-Leitung, Eltern und Kindern gegenüber den pädagogischen Fachkräften in der Reorganisation	159
4.3.1	Akteurskonstellation und Interessenallianzen in der Kita Steinweg illustriert am Beispiel „Krankes Kind“	161
4.3.2	Steuerung und Kontrolle der Arbeit der pädagogischen Fachkräfte durch Kita-Leitung und Kita-Träger	163
4.3.3	Einflussnahmen der Eltern auf das Arbeitshandeln der pädagogischen Fachkräfte im Kita-Alltag	172
4.3.4	Die Kinder als AkteurInnen in der Kita Steinweg	176
4.4	Pädagogische Fachkräfte als AkteurInnen der Reorganisation	177
4.4.1	Sichtweise der pädagogischen Fachkräfte auf die Möglichkeiten, eigene Interessen und Bedürfnisse in der Kita Steinweg zu artikulieren	178

<i>Inhalt</i>	9
4.4.2 Aushandlungen der Bildungsprogrammatik und Bildungspraxis	183
4.4.3 Aushandlungen des Kita-Ausbaus	190
4.4.4 Aushandlungen der Verfügbarkeit über Ressourcen in der Kita Steinweg	195
4.5 Zwischenfazit: Prozesse und Ergebnis alltäglichen eigensinnigen Handelns im Reorganisationsprozess der Kita Steinweg	200
<b>5. Gewerkschaftliche Aushandlung der Reformen des Kita- Bereichs</b>	209
5.1 Der Kita-Streik 2009 und anschließendes Gewerkschaftshandeln	210
5.2 Gewerkschaftshandeln in der Kita Steinweg – alltäglich und im Kita-Streik	220
5.3 Sozialwissenschaftliche Einordnungen des Kita-Streiks 2009	226
5.4 Zwischenfazit: Formen und Ergebnisse gewerkschaftlicher Aushandlungen der Reformen	237
<b>6. Fazit</b>	241
6.1 Neue Erkenntnisse zu den Reformprozessen im Kita-Bereich	243
6.2 Konzeptionelle Beiträge zur arbeitssoziologischen Forschung	253
6.3 Ausblicke	259
<b>Literaturverzeichnis</b>	263

## **Abbildungs- und Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Übersicht über geführte Interviews und Gruppendiskussionen	112
Tabelle 2:	Übersicht über interviewte Beschäftigte in der Kita Steinweg	116
Tabelle 3:	Übersicht über interviewte AkteurInnen des politisch-administrativen Umfelds der Kita Steinweg	118
Abbildung 1:	AkteurInnen des lokalen Kita-Bereichs	133
Abbildung 2:	Akteurskonstellation in der Kita Steinweg	134
Abbildung 3:	Grundriss der Kita Steinweg (eigene Skizze)	142
Tabelle 4:	Erfahrungen, Handlungsstrategien und Praxen zweier pädagogischer Fachkräfte im Vergleich	202

## 1. Einleitung

Seit Mitte der 2000er Jahre wird der Bereich der Kindertagesstätten – im Folgenden: Kitas – in Deutschland reformiert. Diese Reformierung beruht vor allem auf zwei sozial- und bildungspolitisch induzierten und sich zeitlich überlappenden Prozessen: Erstens auf einem Kita-Ausbau, bei dem Halb- oder Ganztagsplätze für Kinder unter drei Jahren und nachgeordnet Ganztagsplätze für Kinder zwischen drei und sechs Jahren geschaffen werden<sup>1</sup>, sowie zweitens auf der Einführung von Bildungsprogrammen in Kitas, durch die Kitas zu Bildungsinstitutionen transformiert werden. Zeitlich fällt diese Reformierung des Kita-Bereichs zusammen mit der Phase der „Modernisierungen“ des deutschen Sozialstaates, für die in der politischen Auseinandersetzung die Begriffe Agenda 2010 und Hartz IV stehen. Inhaltlich gibt es ebenfalls Überschneidungen zu diesen Prozessen: Auch im Kita-Bereich gewinnt eine Orientierung an Imperativen von Ökonomie und Erwerbsarbeit an Bedeutung (vgl. Lessenich 2012); auch hier wird diskursiv die Übernahme von „Eigenverantwortung“ der Menschen für ihre eigene erfolgreiche Lebensführung und die ihrer Kinder sowie ein Beitrag beider zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung eingefordert. Auf diese Weise werden die AdressatInnen dieser Politik aktiviert. Im Unterschied zum Umbau angrenzender sozialstaatlicher Bereiche werden im Kita-Bereich sozialstaatliche Leistungen deutlich ausgebaut, wozu erhebliche öffentliche Investitionen in diesem Bereich getätigt werden. Dabei spielen repressive sozialpolitische Elemente eine nachgeordnete Rolle (vgl. Lessenich 2008).

Indem die soziale Infrastruktur des Kita-Bereichs ausgebaut wird und indem die Eltern diskursiv aktiviert werden, die entstehenden neuen Angebote zu nutzen, wird politisch versucht, mittel- und langfristig ökonomische, fiskalische und soziale Renditen zu erwirtschaften (ebd.). Mit dieser Ausrichtung ist die Reformierung des Kita-Bereichs ein Beispiel „investiver Sozialpolitik“ (ebd.).

---

1 Mit der zunehmenden Anzahl von Ganztagsplätzen und der Öffnung der frühkindlichen Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren etablierte sich nach und nach auch der Begriff der Kindertagesstätte (Kita). Traditionell wurde von Kindergärten gesprochen, diese standen allerdings nur Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt offen und boten in der Regel nur eine halbtägige Betreuung. Der Begriff Kita wird aktuell vorrangig verwendet, um Institutionen der Betreuung, Erziehung und Bildung für Kinder zwischen null und sechs Jahren zu bezeichnen. Weiterhin verwendet werden auch die Begriffe Kindergarten für Einrichtungen, die ausschließlich von Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt besucht werden, sowie Krippe für Einrichtungen, die von Kindern unter drei Jahren besucht werden. Kita wird hier als Oberbegriff für alle diese Einrichtungen verwendet.



Diese Renditen können aus Sicht der BefürworterInnen der Reformen (vgl. z. B. Leu 2012, Spieß 2012) erzielt werden, weil durch die Reformen 1) die frühkindliche Bildung von Kindern und somit deren spätere Schul-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktleistungen verbessert werden und soziale Folgekosten nicht-erfolgreicher Schul- und Erwerbsarbeitskarrieren verringert werden, 2) unmittelbar die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie für Mütter und – aufgrund der existierenden vergeschlechtlichten Muster der Arbeitsteilung faktisch nachgeordnet – Väter verbessert wird<sup>2</sup>, und weil 3) bildungsbedingte soziale Ungleichheit abgebaut wird. Diese Sichtweise ist wissenschaftlich und politisch dominant. Mit dieser geht einher, dass erstens die Reformen positiv gewertet werden, weil durch deren Zielsetzung und ihre Realisierung ein Modernisierungsrückstand des Bereichs frühkindlicher Bildung und Betreuung angegangen wird (vgl. Lange 2010: 89, Mierendorff 2014: 31) und zweitens Mütter, Kinder und pädagogische Fachkräfte aktiviert werden, die Modernisierung mitzugestalten und die neu entstehenden Chancen zu nutzen.

Diskurse über den Kita-Bereich haben im Vorfeld der Reformen und diese begleitend deutlich an Sichtbarkeit, Vielfalt und Intensität gewonnen. Nicht mehr nur in wissenschaftlichen und politischen Fachkreisen werden Bildung und Betreuung in Kitas thematisiert, sondern in der medialen und politischen Öffentlichkeit haben diese Themen Relevanz erhalten. Denn es wird anerkannt, dass es bei der Reformierung des Kita-Bereichs um Fragen der sozialen Integration, der Bildung, der ökonomisch-rentablen Entwicklung und Inwertsetzung menschlichen Arbeitsvermögens und um Kindheit geht, also um grundlegende Aspekte des Kita-Bereichs, des Sozialstaates und der Gesellschaftsformation. Die veränderten Diskurse zeigen auf diese Weise an, dass dem Kita-Bereich seit Mitte der 2000er Jahre ein neuer politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Stellenwert zugeschrieben wird. Sie sind zugleich Teil und Spiegel einer Veränderungsdynamik auf allen Ebenen des Kitas-Bereichs, der sich tendenziell keine Akteursgruppe dieses Bereichs entziehen kann, und die über diesen hinausstrahlt auf angrenzende gesellschaftliche Bereiche – auf das Schulsystem, die Familie, gesellschaftliche Verständnisse von Mutterschaft, Müttererwerbstätigkeit und Bildung.

---

2 Die Vereinbarung der Sorge um Kleinkinder sowie weiterer Reproduktionsaufgaben mit Erwerbsarbeit wird nach wie vor vorrangig an Mütter adressiert und die Vereinbarung wird vorrangig von diesen geleistet. Zugleich ist zu beobachten, dass Väter in jüngster Zeit auch im Kita-Bereich ihre Vaterrolle deutlich aktiver wahrnehmen. Dies wird verdeckt, wenn hinsichtlich von Kitas scheinbar neutral von „Eltern“ die Rede ist. Um beide Entwicklungen zu berücksichtigen, wird hier je nach Kontext von „Müttern“, „Müttern und Vätern“ oder „Eltern“ gesprochen. Bei letzteren beiden wird davon ausgegangen, dass die Mütter die aktiveren AkteurInnen sind.

In der Forschung, die inzwischen ausführlich die Reformen thematisiert, dient das Bild der notwendigen, erfolgsversprechenden und für alle AkteurInnen positiven Modernisierung des Kita-Bereichs als Hintergrund und Orientierungspunkt zahlreicher empirischer Studien. In diesen werden aus sozial-, bildungs- und erziehungswissenschaftlichen Perspektiven Entwicklungen des Kita-Bereichs und angrenzender frühkindlicher Institutionen, zum Beispiel der Kindertagespflege, detailliert beleuchtet: In diesen Untersuchungen werden die Besonderheiten der gegenwärtigen Reformen und ihre Resultate greifbar. Herausgearbeitet wird u.a., dass Kitas gesellschaftlich als bedeutsamer angesehen werden, Kindern neue Bildungschancen eröffnet werden, die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie verbessert wird, der Bereich frühkindliche Bildung und Betreuung einen Jobmotor darstellt, die Kooperationsbeziehungen zwischen Kitas und anderen gesellschaftlichen AkteurInnen (Grundschule, Jugendamt, Eltern u.a.) verstärkt werden und eine Professionalisierung des Berufsfeldes frühkindlicher Bildung einsetzt (vgl. zum Überblick über diese Befunde beispielsweise die Beiträge in den Sammelbänden von Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, Braches-Chyrek et al. 2014, Fried/Roux 2013, Stamm/Edelmann 2013).

### Forschungsfragen und Erkenntnisinteressen der vorliegenden Arbeit

Aus einer arbeitssoziologischen Perspektive, wie sie hier vorrangig verfolgt wird, sind eine Engführung der arbeitsbezogenen Analysen und deren nach wie vor insgesamt geringe Anzahl auffällig. Die geringe Anzahl arbeitsbezogener Studien ist vor allem der deutschen arbeitssoziologischen Tradition geschuldet: In der deutschsprachigen, männlich-industriell geprägten Arbeitssoziologie war erziehende und betreuende Arbeit mit Kindern, die von Frauen als Lohnarbeit geleistet wird, traditionell kein anerkannter Gegenstand empirischer Forschung. Dies ändert sich zwar seit einigen Jahren zögerlich<sup>3</sup>, doch ist das Spektrum der untersuchten Fragen – empirisch und konzeptionell – nach wie vor begrenzt. Forschung zu Arbeitsprozessen, Arbeitsorganisation und den Arbeitenden in Kitas gibt es auch in den Erziehungswissenschaften und der Kindheitssoziologie, wenngleich sie keinen zentralen Stellenwert hat. Die aus den verschiedenen

---

3 Dieses historische Schicksal teilt die Arbeit in Kindergärten und Kitas mit Arbeiten in angrenzenden Bereichen sozialer Dienstleistungen. Wenn überhaupt, wurden sie von Forscherinnen unter feministischen Perspektiven untersucht, in denen die Besonderheiten dieser Sorge- bzw. Care-Arbeit in den Mittelpunkt gestellt wurden. Die Arbeit in Kitas teilt jedoch genauso die Zunahme arbeitssoziologischer Aufmerksamkeit in den vergangenen Jahren: Seitdem die Institutionen des deutschen Sozialstaates sich beschleunigt wandeln, werden soziale Dienstleistungen, die in diesen Institutionen erbracht werden, zunehmend als arbeitssoziologisch interessante und legitime Forschungsgegenstände anerkannt.

Disziplinen vorliegende Forschung zur Arbeit in Kitas konzentriert sich seit Beginn der Reformen hauptsächlich auf Fragen nach der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsituation der Fachkräfte, den Rahmenbedingungen der Arbeit, den veränderten Arbeits- und Qualifizierungsanforderungen an die pädagogischen Fachkräfte, den neuen Belastungen in der und durch die Arbeit, sowie nach den Veränderungen der Arbeitsprozesse durch die Umsetzung der Bildungsprogramme (s. Kap. 2.2.1 u. 2.2.2). Hinzu kommen einzelne Studien, die den „Kita-Streik“<sup>4</sup> analysiert haben. Diese sind insofern Sonderfälle, als sie nur am Rande eine Analyse der Arbeit in Kitas vornehmen (s. Kap. 5.3).

Diese arbeitsbezogenen Studien sind allerdings fast durchgehend dadurch gekennzeichnet, dass sie analytische Schwächen aufweisen: Sie gehen erstens in ihren Analysen des Arbeitsprozesses in der Regel empirisch nicht ausreichend in Tiefe und Breite, sondern konzentrieren sich auf quantitative Überblicke oder zu eng begrenzte Fragen; sie sind zweitens oft durch einen starken Praxisbezug und Arbeitsgestaltungsanspruch gekennzeichnet, mit dem in diesen Analysen einhergeht, dass sie nicht ausreichend an arbeitssoziologische Theorien rückgebunden sind; drittens fehlt ihnen eine angemessene gesellschaftspolitische Rahmung, sodass gesellschaftliche und auf die Arbeit bezogene Macht- und Herrschaftsverhältnisse kaum berücksichtigt werden.

Diese Charakteristika vorliegender Studien führen dazu, dass zwar inzwischen mehr aktuelle arbeitsbezogene Erkenntnisse denn je für diesen Bereich vorhanden sind, diese lassen jedoch wichtige Fragen hinsichtlich der Entwicklung von Arbeit im Zuge der Reformen im Kita-Bereich offen. Dies gilt auch für die Forschungsfragen, die in der vorliegenden Arbeit untersucht werden:

- Wie erfahren die pädagogischen Fachkräfte die gegenwärtigen Reformen und die Reorganisation in den Kitas?
- Wie verändern sich Arbeitsorganisation, Arbeitsprozesse und Arbeitshandeln der pädagogischen Fachkräfte in Kitas im Zuge der gegenwärtigen Reformen im Kita-Bereich?
- Wie beteiligen sich die pädagogischen Fachkräfte als AkteurInnen an diesen Reorganisations- und Reformprozessen?

---

4 Der Begriff „Kita-Streik“ hat sich zur Beschreibung der Streiks im kommunalen Sozial- und Erziehungsdienst in den Jahren 2009 und 2015 etabliert. Allerdings ist er in dreierlei Hinsicht problematisch: Erstens legt er nahe, dass nur in Kitas gestreikt wurde, was nicht dem realen Streikgeschehen im kommunalen Sozial- und Erziehungsdienst entspricht; zweitens waren nicht alle Beschäftigten kommunaler Kitas zum Streik aufgerufen, sondern nur das pädagogische Personal, nicht jedoch das hauswirtschaftliche und Verwaltungspersonal; drittens rückt er nicht die Subjekte des Streiks in den Blick, sondern die vorrangig bestreikten Einrichtungen.