



Kathrin Bock-Famulla, Jens Lange

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013

Transparenz schaffen – Governance stärken

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Kathrin Bock-Famulla, Jens Lange

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2013

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

ISBN 978-86793-424-4

Lektorat:
Helga Berger, Gütersloh

Gestaltung:
Marion Schnepf, www.lokbase.com,
Bielefeld

Herstellung:
Sabine Reimann

Umschlaggestaltung:
Elisabeth Menke

Umschlagabbildung:
© Serhiy Kobyakov/Shutterstock Images

Druck:
Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH,
Bielefeld

Herausgeber:

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh
Tel.: 05241 81-81583, Fax: 05241 81-681583

Verantwortlich:

Anette Stein
Director Wirksame Bildungsinvestitionen
E-Mail: anette.stein@bertelsmann-stiftung.de

Als Download verfügbar:

www.laendermonitor.de

Als E-Book (pdf) verfügbar:

ISBN 978-3-86793-533-3

Wissenschaftliche Mitarbeit:
Forschungsverbund DJI/TU Dortmund
Bearbeitung durch Jens Lange

Inhalt

Vorwort	5	Länderprofile	41
Einführung		Baden-Württemberg	42
Herausforderungen in der frühkindlichen		Bayern	56
Bildung, Betreuung und Erziehung		Berlin	70
in Deutschland	6	Brandenburg	84
		Bremen	98
Trends der FBBE in Deutschland – zentrale		Hamburg	112
Ergebnisse des Länderreports 2013	8	Hessen	126
Teilhabe sichern	8	Mecklenburg-Vorpommern	140
Investitionen wirkungsvoll einsetzen	21	Niedersachsen	154
Bildung fördern – Qualität sichern	24	Nordrhein-Westfalen	168
Pädagogisches Personal: KiTa-Leitungen	30	Rheinland-Pfalz	182
Literatur und Anmerkungen	39	Saarland	196
		Sachsen	210
		Sachsen-Anhalt	224
		Schleswig-Holstein	238
		Thüringen	252
		Quellenangaben und allgemeine Anmerkungen	266
		Tabellen	271
		Abstract	340

Vorwort

Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) steht ganz oben auf der politischen Agenda. Dabei hat vor allem der Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren höchste Priorität. Die aktuelle Debatte wird bestimmt durch die Frage, ob der ab August 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Platz in einer KiTa oder der Kindertagespflege ab dem vollendeten ersten Lebensjahr für alle Kinder erfüllt werden kann. Bei der Schaffung dieser neuen Plätze sind neben Finanzierungsfragen vielzählige Herausforderungen zu bewältigen: Der Bau von KiTas und damit verbundene Verwaltungsvorgänge sind oftmals wesentlich zeitaufwändiger als antizipiert, und auch der gestiegene Fachkräftebedarf hat sich als eine weitere Barriere erwiesen, wengleich die Situation regionalspezifisch unterschiedlich ist. Angesichts dieser drängenden Themen wird manchmal übersehen, dass sich nur qualitativ gute Bildungs- und Betreuungsangebote positiv auf die Bildung und Entwicklung der Kinder auswirken. Oder anders gesagt: Die Qualität der frühkindlichen Bildungsangebote steht noch zu wenig auf der politischen Agenda. Die hohen Erwartungen an frühkindliche Bildung können jedoch nur erfüllt werden, wenn ihre Qualität „stimmt“. Dies gilt in besonderem Maße für institutionelle Settings, in denen Kinder unter drei Jahren betreut werden.

Die Komplexität der Gestaltungsaufgaben im Bereich der institutionellen frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung erhöht sich kontinuierlich weiter. Im Länderreport 2013 werden deshalb für Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung aktuelle Daten und Fakten zu den 16 FBBE-Systemen in übersichtlich gestalteten Länderprofilen dargestellt. Jedes Profil stellt Transparenz zu den Themenbereichen „Teilhabe sichern“, „Investitionen wirkungsvoll einsetzen“ und „Bildung fördern – Qualität sichern“ her, um so eine solide Basis für politische Entscheidungen zu bieten.

Verfügbar sind beispielsweise die Anteile der Kinder, die bis zum Schuleintritt in einer KiTa oder Tagespflege betreut werden. Weiterhin werden aktuelle Daten zu den Ausgaben für FBBE in jedem Bundesland aufgeführt. Ein breites Spektrum von

Informationen erhält man zur strukturellen Qualität der KiTas – insbesondere zum Qualifikationsniveau des pädagogischen Personals oder auch zu den eingesetzten Personalkapazitäten.

Daneben setzt der Länderreport 2013 einen Schwerpunkt auf KiTa-Leitungen: Sie sind letztlich dafür verantwortlich, dass die Anforderungen, die von den Eltern, dem Träger, den Kommunen und dem Bundesland an KiTas gestellt werden, vor Ort umgesetzt werden. Wie viel Leitungspersonal ist in den KiTas tätig? Erledigt es seine Aufgaben „neben“ der pädagogischen Arbeit, oder verfügt es über ein bestimmtes Arbeitszeitkontingent für seine spezifischen Aufgaben? Unterscheidet sich die Situation der KiTa-Leitungen zwischen den Bundesländern? Zu diesen Fragen bietet die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik neue Daten, die mit dem Länderreport 2013 für die öffentliche und (fach-)politische Debatte aufbereitet worden sind. Diese Informationen sind Impulse für eine differenziertere Auseinandersetzung mit einer Gruppe des pädagogischen Personals, die äußerst bedeutsam für die Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote in den KiTas ist. Trotz seiner zentralen Rolle wird dem Leitungspersonal bislang aber kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Was in der schulischen Bildungslandschaft eine Selbstverständlichkeit ist, darf in den „frühen Bildungseinrichtungen“ nicht länger vernachlässigt werden. Eine pädagogische Fachkraft soll nicht die pädagogische Arbeit mit den Kindern vernachlässigen müssen, weil sie Leitungsaufgaben wahrnimmt. KiTa-Leitungen brauchen deshalb ein ausreichendes Arbeitszeitkontingent, das nach landeseinheitlichen Standards gewährt wird, und zudem Unterstützungssysteme wie Fachberatung und Supervision. Damit kann eine Basis für professionelle Leitungen in den KiTas geschaffen werden. Diese Strukturbedingungen müssen zukünftig auf der politischen Agenda höhere Priorität erhalten, denn wirksame frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung braucht die beste Qualität.

Dr. Jörg Dräger
Mitglied im Vorstand
der Bertelsmann Stiftung

Anette Stein
Director
Wirksame Bildungsinvestitionen

Herausforderungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland

Wenige Monate vor Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr richtet sich die politische und öffentliche Aufmerksamkeit vor allem auf die finanzielle und strukturelle Umsetzung eines bedarfsgerechten Angebotes. Ob im August 2013 tatsächlich alle Bedarfe gedeckt werden können, bleibt abzuwarten. Aus dem Blick gerät allerdings zuweilen, dass die Herausforderungen in den nächsten Jahren mit hoher Wahrscheinlichkeit bestehen bleiben werden – ausgehend von den Teilhabequoten der unter Dreijährigen in den ostdeutschen Bundesländern erscheint es plausibel, dass der Bedarf auch in den westdeutschen Bundesländern in den nächsten Jahren weiter steigen wird. Neben den damit verbundenen finanziellen Anforderungen stellt sich insbesondere die Frage, ob genügend pädagogisches Personal vorhanden ist, das zudem über die erforderlichen Qualifikationsprofile verfügt. Zu wenig steht explizit die Qualität der Bildungs- und Betreuungsformen auf der politischen Agenda, d. h., wie frühkindliche Bildungssysteme ausgestaltet werden müssen, um allen Kindern förderliche Bildungs- und Entwicklungsbedingungen in den KiTas bieten zu können.

Der vorliegende Länderreport will dazu anregen, den strukturellen Rahmenbedingungen bzw. der sogenannten Strukturqualität als Voraussetzung für eine gute Qualität in den KiTas höhere Priorität auf der politischen Agenda zu geben. Er zeigt, dass nach wie vor große Unterschiede zwischen den Bundesländern beispielsweise in Bezug auf die Personalschlüssel, aber auch die Personalausstattung für Leitungsaufgaben bestehen. Darüber hinaus muss zukünftig deutlicher als bislang beachtet werden, dass eine gute Bildungs- und Betreuungsqualität das Ergebnis

des gesamten (frühkindlichen) Bildungssystems ist. Alle zuständigen Ebenen und beteiligten Akteure, nicht nur unmittelbar die Beschäftigten in den KiTas, sind dafür zuständig wie auch verantwortlich, dass vor Ort im Praxisalltag eine hohe Qualität in der Bildungs- und Betreuungsarbeit realisiert werden kann. Bedeutsam erscheint hier der Blick auf das im europäischen Raum diskutierte „kompetente System“ (CoRe 2011), ein Modell, das wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der deutschen Systeme der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung geben kann. Kernidee ist, dass Qualität bzw. Kompetenz nicht das Ergebnis eines Einzelnen ist, sondern aus dem Zusammenwirken von mehreren resultiert – verschiedenen Ebenen sowie Akteuren. Die Kompetenz dieser einzelnen Ebenen und Akteure kann letztlich nur im „kompetenten Zusammenwirken“ zu einer hohen Prozessqualität in der pädagogischen Arbeit führen. Ein solcher systemischer Ansatz schärft den Blick dafür, dass allein durch Einzelreformen keine grundlegenden Verbesserungen in der Kindertagesbetreuung erzielt und auch nicht die Bildungschancen von Kindern verbessert werden können.

Mit der gestiegenen Akzeptanz der frühkindlichen Bildungssysteme als wichtigem Bestandteil des Bildungsbereichs richten sich die Reformen in den vergangenen Jahren zunächst auf Einzelthemen, wie beispielsweise U3-Ausbau, Programme für die Sprachförderung, Entwicklung und Verankerung von Bildungsprogrammen, Förderung von Familienzentren. Versteht man die jeweils ergriffenen Maßnahmen als einzelne Steuerungsimpulse, die aber immer auch in Wechselwirkung mit dem gesamten System treten, stellt sich die Frage nach den tatsächlich erzielten Wirkungen. Sind die (politischen) Maßnahmen aufeinander

abgestimmt, oder kam es im Gegenteil aufgrund mangelnder Koordination auch zu widersprüchlichen Entwicklungen, sodass die gesetzten Ziele letztlich nicht realisiert werden konnten?

Der Länderreport will einen Beitrag auf dem Weg zu einer solchen Betrachtungsweise leisten. Sein konzeptioneller Kern ist es, die FBBE-Systeme jedes einzelnen Bundeslandes zu betrachten. Durch diesen systemischen Blick, fokussiert auf die Bereiche Teilhabe, Finanzierung sowie Qualität, wird der Status quo eines FBBE-Systems mehrdimensional transparent gemacht und damit seine jeweiligen Stärken, aber auch Entwicklungsbedarfe. Mit diesen Informationen sollen Ansatzpunkte für stärker systemorientierte Reformen identifiziert werden, die zwar auch Entwicklungsbedarfe in Einzelthemen, wie beispielsweise Fachberatung, umfassen können, dabei aber nicht die systemische Perspektive verlassen.

So setzt der Länderreport 2013 einen neuen Schwerpunkt bei seiner Systembetrachtung und konzentriert sich auf eine bestimmte Gruppe des pädagogischen Personals in KiTas: die Leitung. Ihr wird zwar einerseits ein wichtiger Stellenwert für „gute KiTa-Qualität“ zugewiesen, andererseits ist jedoch überraschend wenig über ihre Rahmen- und Arbeitsbedingungen bekannt. Mittels Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik kann der Länderreport in jedem Bundeslandprofil mehr Transparenz über die Situation dieser Gruppe herstellen; zudem sind aus einer Befragung der für Kindertagesbetreuung zuständigen Landesministerien Informationen zu landeseinheitlichen Regelungen für die Personalausstattung bei KiTa-Leitungen gewonnen worden. Gleichzeitig werfen diese Analysen eine Reihe von Fragen auf, die zukünftig – idealerweise mit ergänzenden Studien – weiter bearbeitet werden müssen. So liegen nun Informationen über die Personalwochenstunden für Leitung vor. Gleichzeitig bleibt für einen nicht unerheblichen Teil der KiTas bundesweit unklar, unter welchen Rahmenbedingungen Leitungsaufgaben von wem wahrgenommen werden. Dies bleibt unbefriedigend, müssen doch KiTa-Leitungen neben Managementaufgaben in immer stärkerem Maße ihre Teams bei der Weiterentwicklung der pädagogischen Arbeit beraten und im Alltag begleiten. Damit steigt die Komplexität der Anforderungen, die an sie gestellt werden, sowohl in zeitlicher als auch professioneller Hinsicht. Diese Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine „gute“ KiTa-Leitung werden maßgeblich durch übergeordnete Ebenen des Bundeslandes oder auch der Kommunen sowie des jeweiligen Trägers bestimmt, dazu zählen neben

der Finanzierung einer entsprechenden Personalausstattung von Leitung ebenso die Ausbildung wie auch berufsbegleitende Unterstützungs- und Beratungsangebote. Darüber hinaus rückt durch das Modell des kompetenten Systems auch in den Blick, dass eine KiTa-Leitung etwa für Qualitätsentwicklungsprozesse ein Team mit ausreichend mittelbarer pädagogischer Arbeitszeit benötigt, um solche Prozesse zusätzlich zu der pädagogischen Arbeit mit den Kindern überhaupt organisatorisch realisieren zu können. Dieses Beispiel zeigt, dass Reformen in einem Einzelbereich, wie die Personalausstattung in Bezug auf die KiTa-Leitungen, allein nicht notwendigerweise zu den gewünschten Wirkungen führen. So müssen noch weitere Rahmenbedingungen in den Arbeitsbedingungen von Leitungen verändert werden, um letztlich die erwarteten Wirkungen, wie bessere Bildungsqualität durch angemessene Leitungsausstattung, erzielen zu können.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der erheblichen öffentlichen Finanzmittel, die für Kindertagesbetreuung gegenwärtig und auch in Zukunft verausgabt werden, muss die Politik sich deshalb der Herausforderung stellen, konsequenter als bislang die Steuerung der frühkindlichen Bildungssysteme systematisch in den Blick zu nehmen.

Trends der FBBE in Deutschland – zentrale Ergebnisse des Länderreports 2013

KiTas und Kindertagespflege sind für die Mehrzahl der Kinder in Deutschland ein selbstverständlicher Bestandteil ihrer Lebens- und Bildungsbiographie geworden. Nicht zuletzt durch den Rechtsanspruch, der ab August 2013 für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr greift, werden zudem auch immer mehr jüngere Kinder eine Kindertagesbetreuung besuchen. Damit ein entsprechend bedarfsgerechtes Angebot bereitsteht, richten sich die Anstrengungen von Ländern und Kommunen gegenwärtig insbesondere auf die Schaffung ausreichender Plätze. Der Länderreport 2013 blickt deshalb zum einen auf die Teilhabe der Kinder an der Kindertagesbetreuung, zum anderen aber wird vor allem das Thema der Qualität von KiTas in den Fokus gestellt. Denn positive individuelle sowie gesellschaftliche Wirkung kann frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung nur dann entfalten, wenn die Angebote eine gute Qualität haben. Die in der pädagogischen Praxis realisierte Qualität kann zwar nicht mit den Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewiesen werden. Transparent gemacht werden können aber strukturelle Rahmenbedingungen, die als notwendige Voraussetzungen für eine gute Qualität eingestuft werden.

Eine Beschreibung der Ziele und der Konzeption des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme sowie eine differenziertere Darstellung der einzelnen Indikatoren, die in den Länderprofilen abgebildet werden, ist online unter www.laendermonitor.de zu finden.

Teilhabe sichern

Bildungsbeteiligung von Kindern in der Kindertagesbetreuung

Die Beteiligung von Kindern an der Kindertagesbetreuung ist zwischen 2010 und 2012 weiterhin in allen Altersjahrgängen zumindest geringfügig gestiegen (vgl. Abb. 2). Gleichwohl bestehen nach wie vor ausgeprägte Differenzen zwischen der Situation in Ost und West sowie zwischen den Bundesländern. Ein deutlicher Zuwachs zeigt sich in diesem Zeitraum bei den Ein- und Zweijährigen: Während im März 2010 knapp 23% (22,7%) der Einjährigen eine Kindertagesbetreuung besucht haben, hat sich der Anteil zwei Jahre später auf über 28% erhöht. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern groß: Während in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz jeweils rund 15% dieses Altersjahrgangs in einer KiTa oder Kindertagespflege betreut werden, sind es in Sachsen-Anhalt fast drei Viertel (73,9%). Auch bei den Zweijährigen hat sich in diesem Zeitraum die Teilhabequote deutlich erhöht: So sind 2012 über die Hälfte (51,1%) dieses Altersjahrgangs in einem FBBE-Angebot, während es 2010 noch 43,3% waren (vgl. Abb. 1). Allerdings besuchen die Zweijährigen auch in den einzelnen Bundesländern in unterschiedlichem Ausmaß ein FBBE-Angebot: Ist es beispielsweise in Nordrhein-Westfalen nur etwas mehr als jedes dritte Kind (37,1%), so nehmen in Thüringen (89,7%) und Sachsen-Anhalt (89%) fast alle Kinder in diesem Alter ein entsprechendes Angebot wahr. Insgesamt sind so im März 2012 bundesweit fast 28% (27,6%) der unter Dreijährigen in einer KiTa oder einem Angebot der Kindertagespflege.¹ Allerdings sind die Differenzen zwischen den Bundesländern nach wie vor erheblich: Während etwa 2012 in Nordrhein-Westfalen über 18% (18,1%) ein Angebot der Kindertagesbetreuung wahrnehmen, sind es in Sachsen-Anhalt 57,5%.

Für die Altersgruppe der dreijährigen Kinder bis zum Schuleintritt (die Altersgruppe der Kindergartenkinder) besteht bereits aktuell bundesweit ein Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung, und zwar unabhängig von der Ausbildungs- und Erwerbssituation der Eltern. Entsprechend ist ihre Teilhabequote an Angeboten der Kindertagesbetreuung höher. So ist 2012 ein Großteil der drei- bis unter sechsjährigen Kinder (93,9%) in einer KiTa, einer Kindertagespflege oder einer (vor-)schulischen Einrichtung. Zwar sind die Unterschiede zwischen den Teilhabequoten in den Bundesländern in diesem Alter wesentlich geringer, dennoch sind sie sichtbar: So besucht in

Bremen ein kleinerer Anteil dieser Altersgruppe (89%) ein entsprechendes Angebot als etwa in Thüringen (97%). Da inzwischen in allen Bundesländern deutlich mehr als 90% der vier- und fünfjährigen Kinder ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen, erklären sich die deutlicheren Unterschiede in der Höhe der Bildungsbeteiligung der Altersgruppe der Drei- bis unter Sechsjährigen im Wesentlichen durch Differenzen bei den Dreijährigen: So nutzen beispielsweise 2012 in Thüringen über 95% (95,1%) der Dreijährigen ein Angebot der Kindertagesbetreuung, in Bremen dagegen sind es lediglich annähernd 77% (76,9%) – eine Differenz von über 18 Prozentpunkten. Kurz vor Eintritt in

Abb. 1 Bildungsbeteiligung von Kindern – in Kindertagesbetreuung, 01.03.2012; Ein-, Zwei- und Dreijährige; Teilhabe in %; Tab. 9–11

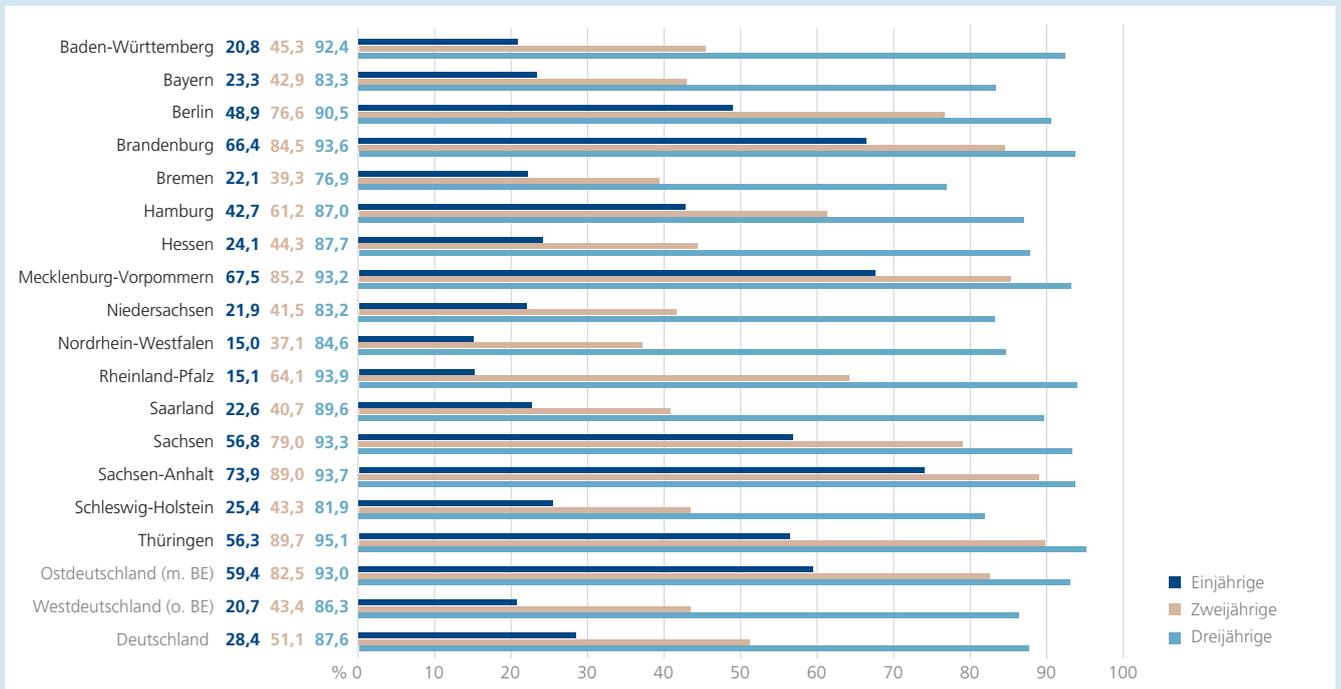
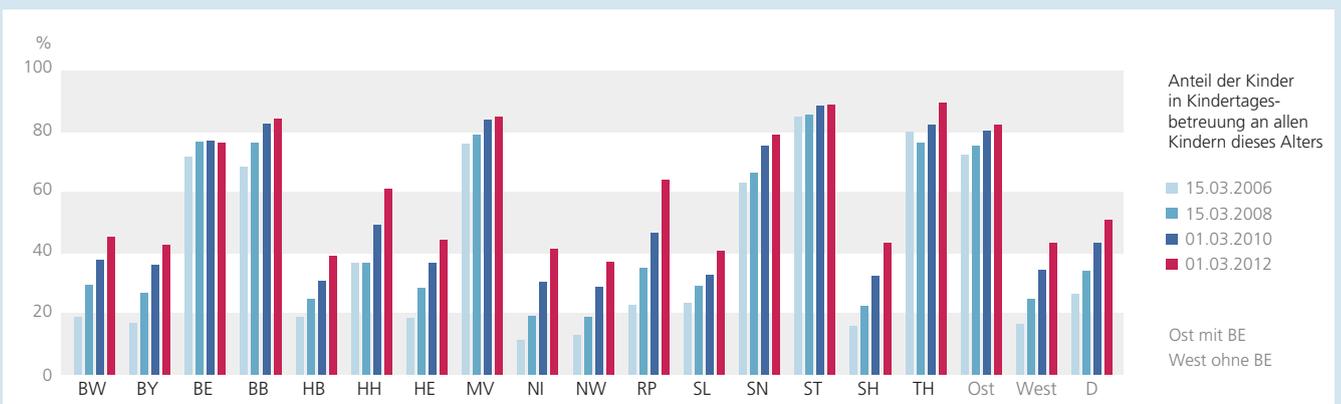


Abb. 2 Bildungsbeteiligung von Kindern – in Kindertagesbetreuung, 2006–2012; Zweijährige; Teilhabe in %; Tab. 10 sowie www.laendermonitor.de



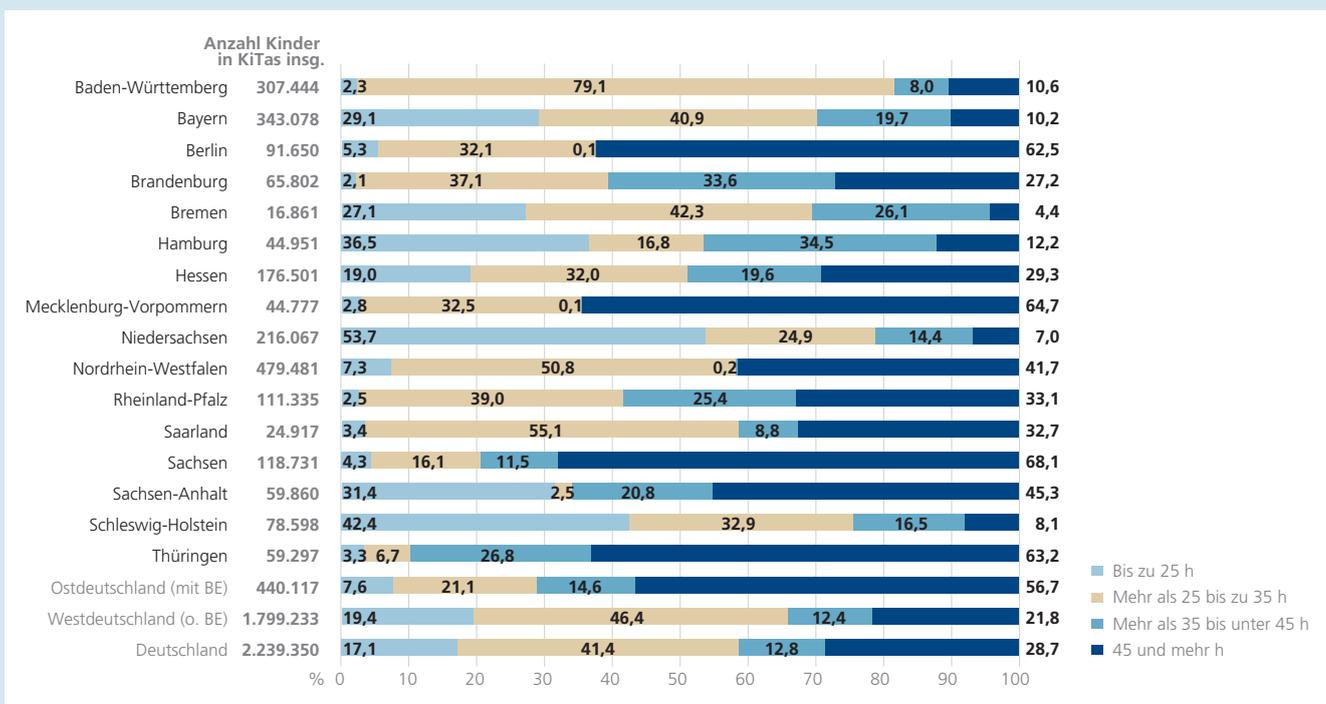
die Schule sind solche Unterschiede zwischen den Bundesländern nicht mehr zu beobachten. Die Spannweite bei den Fünfjährigen liegt hier nur zwischen fast 95% (94,9%) in Bayern und 99,5% in Rheinland-Pfalz.

Vertraglich vereinbarte Betreuungszeiten in Kindertagesbetreuung

Die Bundesregelung für den bestehenden Rechtsanspruch auf eine Kindertagesbetreuung für die Kindergartenkinder (Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt) beinhaltet ebenso wenig einen definierten zeitlichen Betreuungsumfang wie der ab August 2013 greifende Rechtsanspruch für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Welcher Leistungsanspruch bei der Betreuungszeit gilt, ist deshalb von den Bestimmungen im jeweiligen Ausführungsgesetz eines Bundeslandes abhängig. Dabei ist dann zu unterscheiden zwischen einem elternunabhängigen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsumfang, den ein Kind unabhängig von der Erwerbs- oder Ausbildungssituation der Eltern hat, sowie einem bedingten Rechtsanspruch, der längere Betreuungszeiten für Kinder bietet, wenn Eltern aufgrund von Erwerbstätigkeit oder eigener Ausbildung längere Betreuungszeiten benötigen; hinzu können Ansprüche kommen, die durch besondere Bedarfslagen der Kinder begründet werden. Betrachtet man die elternunabhängigen Rechtsansprüche, die

in den Ausführungsgesetzen der Bundesländer definiert sind, so zeigt sich eine deutliche Spanne: In Baden-Württemberg und Bayern etwa ist für Kinder ab drei Jahren kein Betreuungsumfang geregelt. In Niedersachsen, Bremen und Schleswig-Holstein haben Kinder ab drei Jahren einen garantierten Betreuungsumfang von vier Stunden täglich – dies ist bundesweit der niedrigste Anspruch. Demgegenüber hat Thüringen einen Betreuungsanspruch von zehn Stunden täglich und dies bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr verankert. Grundsätzlich können von den Trägern der KiTas bzw. auch von den Kommunen davon abweichende Betreuungszeiten angeboten werden; allerdings ist die Finanzierung sicherzustellen, wenn Angebote über den Rechtsanspruch hinausgehen. Die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen, dass die tatsächlich vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt in KiTas zwischen den Bundesländern deutlich variieren (vgl. Abb. 3). Grundsätzlich gilt, dass in den östlichen Bundesländern im Durchschnitt längere Betreuungszeiten vereinbart werden als in den westlichen. So ist im Osten mehr als jedes zweite KiTa-Kind dieser Altersgruppe (56,7%) 45 und mehr Stunden pro Woche nach vertraglicher Vereinbarung in der Einrichtung. Der größte Anteil der Vergleichsgruppe in den westlichen Bundesländern (46,4%) wird hingegen mehr als 25 bis zu 35 Stunden pro Woche betreut; 45 und mehr Stunden

Abb. 3 Vertraglich vereinbarte wöchentliche Betreuungszeiten in Kindertageseinrichtungen, 01.03.2012; Kinder von 3 J. bis Schuleintritt; Anteile in %; Tab. 3



verbringt im Westen hingegen nur gut jedes fünfte Kind (21,8%) dieser Altersgruppe in einer KiTa. Die Situation in den einzelnen Bundesländern stellt sich im Vergleich noch heterogener dar. Während etwa in Niedersachsen über die Hälfte der Kindergartenkinder (knapp 54%) nur einen Halbtagsplatz nutzt, sind in Sachsen annähernd drei Viertel dieser Altersgruppe (über 68%) 45 und mehr Stunden wöchentlich in einer KiTa. In anderen Bundesländern zeigen sich wiederum andere Verteilungsmuster der gebuchten Betreuungszeiten. Beispielsweise nutzen in Hessen jeweils annähernd 20% dieser Altersgruppe entweder bis zu 25 Stunden oder mehr als 35 bis unter 45 Stunden ein Kinderbetreuungsangebot; daneben sind 32% mehr als 25 bis zu 35 Stunden sowie über 29% 45 und mehr Stunden wöchentlich in einer KiTa. Die extreme Heterogenität der gebuchten Betreuungszeiten zwischen den Bundesländern wirft die Frage nach den Ursachen auf. Sicherlich ist nicht von einer Homogenität der Lebenslagen von Familien und daraus resultierenden Betreuungsbedarfen für die Kinder auszugehen, beispielsweise aufgrund von unterschiedlichen Betreuungsbedarfen in städtischen und ländlichen Regionen, aber in diesen Betreuungsumfängen dürften sich auch Steuerungseffekte der unterschiedlichen Länderausführungsgesetze widerspiegeln. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Erweiterung des bundesweiten Rechtsanspruchs auf eine Kindertagesbetreuung um den Anspruch auf eine ganztägige Betreuung notwendig, um vergleichbare Lebensbedingungen für Familien in Deutschland zu ermöglichen. Denn ein solcher Rechtsanspruch würde Eltern die Option bieten, tatsächlich bedarfsgerechte Betreuungsangebote nutzen zu können. Daneben sind weiterhin Steuerungseffekte auf die Angebotsstrukturen, beispielsweise durch Finanzierungsbedingungen, zu prüfen. Für die Weiterentwicklung der Angebote in der Kindertagesbetreuung wäre zunächst eine (politische) Verständigung über die Angebotsstrukturen, die Eltern vorfinden sollen, erforderlich. Im nächsten Schritt könnte dann präzisiert werden, welche finanziellen, strukturellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen notwendig sind, um diese Angebote realisieren zu können. Dies umfasst auch eine notwendige Klärung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten in Bezug auf die Gestaltung der Systeme der FBBE von Bund, Ländern, Kommunen, Trägern sowie Eltern.

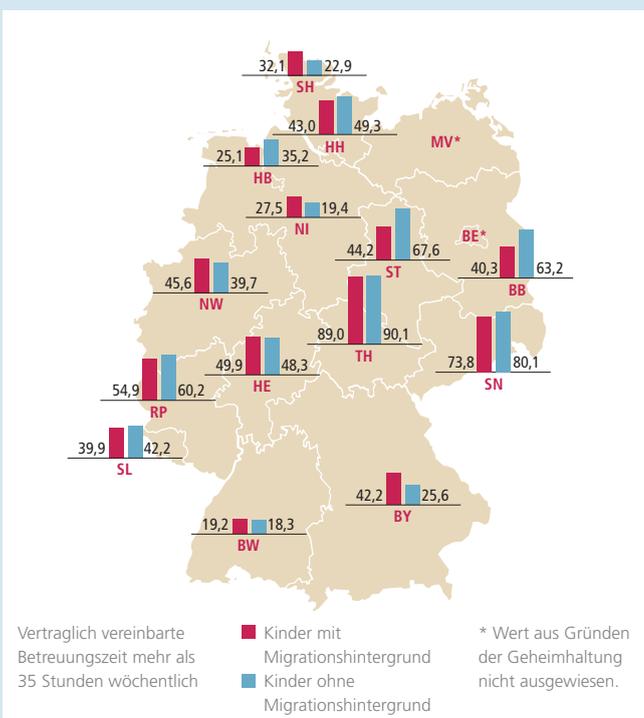
Für Kinder unter drei Jahren in KiTas werden im März 2012 im Vergleich zu den Kindergartenkindern im Bundestrend eher längere Betreuungszeiten gebucht. So nehmen im Bundesdurchschnitt gut 38% der unter Dreijährigen in KiTas wöchentlich eine Betreuungszeit von 45 und mehr Stunden in Anspruch, dies entspricht einer täglichen Betreuungszeit von durchschnitt-

lich mindestens 9 Stunden. Ein genauerer Blick in die Daten zu den gebuchten Betreuungszeiten zeigt jedoch, dass diese Differenzen sich primär durch Unterschiede in den Betreuungszeiten in Westdeutschland begründen. In Ostdeutschland unterscheidet sich der Anteil der betreuten Kinder, für die lange Betreuungszeiten in den KiTas vereinbart werden, kaum zwischen den Altersgruppen: Bei den unter Dreijährigen sind es gut 57%, bei den Kindern ab drei Jahren sind es knapp 57%, die Anspruch auf eine Betreuungszeit von 45 und mehr Stunden haben.

In Westdeutschland unterscheidet sich der Betreuungsumfang in KiTas hingegen deutlich zwischen den Altersgruppen. In der Summe gilt jedoch für die westdeutschen Bundesländer, dass es hier bei den jüngeren Kindern unter drei Jahren einen Trend zu durchschnittlich längeren Betreuungszeiten gibt als bei den älteren Kindergartenkindern. Zudem sind die Betreuungszeiten bei den unter Dreijährigen in Westdeutschland sehr heterogen verteilt: 17% werden 35 bis unter 45 Stunden betreut, annähernd 34% dieser Altersgruppe mehr als 25 bis zu 35 Stunden, und 23% nehmen bis zu 25 Stunden jeweils wöchentlich in Anspruch.

Neben den Wirkungen unterschiedlicher Ausgestaltungen der FBBE-Systeme wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sich das Nutzungsverhalten der Familien in Bezug auf Kindertagesbetreuung deutlich unterscheidet. Bei dieser Diskussion werden insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund in den Fokus gerückt, zumal die Erwartung besteht, dass sich der KiTa-Besuch bei dieser Gruppe besonders positiv auf die Entwicklung ihrer Kompetenzen bei der deutschen Sprache auswirkt. Im Bundesdurchschnitt zeigen sich bei der Altersgruppe von 3 bis unter 6 Jahren bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund zunächst Unterschiede zwischen den Teilhabequoten. Definiert man Migrationshintergrund so, dass mindestens ein Elternteil eine Einwanderungsgeschichte aufweist, so besuchen 2012 im Bundesdurchschnitt 96% der Kinder ohne Migrationshintergrund eine KiTa oder Kindertagespflege, während es bei den gleichaltrigen Kindern mit Migrationshintergrund 87% sind. Auffällig ist allerdings, dass sich die Situation in West- und Ostdeutschland anders darstellt. So besuchen 89% der westdeutschen Kinder mit Migrationshintergrund eine Kindertagesbetreuung, in Ostdeutschland jedoch nur 74%. Betrachtet man die Situation in den einzelnen Bundesländern, fallen wiederum regionalspezifische Unterschiede auf. So ist etwa der Anteil der Kindergartenkinder, die in Baden-Württemberg eine Kindertagesbetreuung besuchen, bei Kindern mit und ohne Migrationshintergrund

Abb. 4 Kinder mit und ohne Migrationshintergrund – Ganztagsbetreuung in KiTas, 01.03.2012; Kinder von 3 J. bis Schule; Anteile in%; Tab. 51a



gleich (jeweils 95%). In Rheinland-Pfalz besuchen sogar alle Kinder mit Migrationshintergrund eine KiTa oder Kindertagespflege, während es von der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund „nur“ 96% sind. Demgegenüber differiert die Teilhabequote zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in Niedersachsen um 19 Prozentpunkte: Dort sind 98% der Kindergartenkinder ohne Migrationshintergrund in einer KiTa oder Kindertagespflege, aber nur 79% der Vergleichsgruppe mit Migrationshintergrund. Aufgrund der regionalen Unterschiede bei den Teilhabequoten der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund kann kein einheitliches Bild über die Nutzung von Kindertagesbetreuung von Kindern mit Migrationshintergrund gezeichnet werden. Deshalb ist auch davon auszugehen, dass sich unterschiedliche Faktoren auf das Nutzungsverhalten auswirken. Die Forschung zeigt, dass dies neben strukturellen, d. h. auch landesspezifischen Rahmenbedingungen der FBBE-Systeme – wie z. B. Steuerungswirkungen durch Finanzierungsregelungen – etwa das konkrete Angebot der Träger vor Ort, aber auch der jeweilige kulturelle Hintergrund der Familie sein kann (vgl. auch Cinar 2013: 122ff.). Zunächst ist deshalb bedeutsam, dass der Migrationshintergrund bei Kindern im Alter bis zum Schuleintritt neben anderen Faktoren eine vergleichsweise geringe Bedeutung für die Teilnahme an Angeboten der Kinder-

tagesbetreuung hat (ebd.: 161). Anstrengungen für eine Verbesserung der Teilhabe an institutioneller frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung müssen deshalb wesentlich gezielter multifaktoriell angelegt sein, um der Komplexität der Einflussfaktoren auf das Teilhabeverhalten gerecht zu werden. Hier wäre zunächst auch zu klären, wie sich die Unterschiede in der Höhe der Inanspruchnahme zwischen den Gruppen begründen: Bedeutet eine niedrige Teilhabequote beispielsweise, dass es Kinder gibt, die grundsätzlich gar kein Angebot der Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen? Oder gibt es Bevölkerungsgruppen, die später ein Angebot wahrnehmen als andere Gruppen, beispielsweise, dass Kinder erst die letzten zwei Jahre vor dem Schuleintritt ein Angebot nutzen und es deshalb in der Altersgruppe eine niedrigere Teilhabe gibt?

Auch die Betreuungszeiten, die Kindergartenkinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt mit Migrationshintergrund nutzen, bestätigen, dass einfache Erklärungsmuster nicht ausreichen, wenn es um die abweichende Inanspruchnahme der Kinder bzw. Eltern geht, stellt sich doch im Vergleich die Situation in den Bundesländern durchaus unterschiedlich dar. Verglichen werden hier die Anteile von Kindern, die eine ganztägige Betreuungszeit nutzen (35 und mehr Stunden pro Woche). Im Bundesdurchschnitt sind die Differenzen bei der ganztägigen Betreuung minimal – so sind 39,9% der Kindergartenkinder mit Migrationshintergrund ganztägig in der KiTa und 42,1% der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund. Betrachtet man die Situation in Ost und West, so zeigt sich, dass in Westdeutschland der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund, die ganztägig in einer KiTa sind (fast 39%), höher ist als jener der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund (fast 32%). Demgegenüber ist, nur auf Ostdeutschland bezogen, der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund, die eine KiTa ganztägig besuchen (gut 50%), deutlich niedriger als der Anteil der Kinder ohne Migrationshintergrund (gut 74%). Im Trend nutzen Kindergartenkinder mit Migrationshintergrund in Ostdeutschland Kindertagesbetreuungsangebote seltener als Kinder ohne Migrationshintergrund, und wenn sie ein Angebot einer KiTa nutzen, tun sie dies im Trend in einem geringeren zeitlichen Umfang. Darüber hinaus zeigt sich mit Blick auf die Ganztagsbetreuung ein sehr unterschiedliches Nutzungsverhalten in den Bundesländern: Während etwa in Bayern über 42% der Kinder mit Migrationshintergrund eine KiTa ganztägig besuchen, sind es von der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund nur knapp 26% (vgl. Abb. 4). Die bayerische Situation wirft die Frage auf, ob die dort geltende Finanzierungsregelung, dass KiTas für Kinder mit

Migrationshintergrund zusätzliche Finanzmittel erhalten, sich auf die Buchung von Ganztagsbetreuung auswirkt (vgl. auch Bock-Famulla/Lange 2011: 67). Demgegenüber ist die Nutzungsquote dieser Betreuungszeiten in Hessen bei beiden Gruppen etwa gleich (jeweils um die 49%), und in Bremen schließlich nutzt ein kleinerer Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund (gut 25%) eine ganztägige Betreuung in einer KiTa als bei der Vergleichsgruppe ohne Migrationshintergrund (über 35%). Es erscheint wenig plausibel, diese regionalen Differenzen in der Nutzung von Ganztagsbetreuung ausschließlich auf den Einflussfaktor Migrationshintergrund zurückzuführen. Wird eine erhöhte Nutzung von Ganztagsbetreuung angestrebt, müssen zunächst die Einflussfaktoren auf ihre Inanspruchnahme differenzierter analysiert werden.

Eingliederungshilfe: Kinder mit (drohender) Behinderung in KiTas

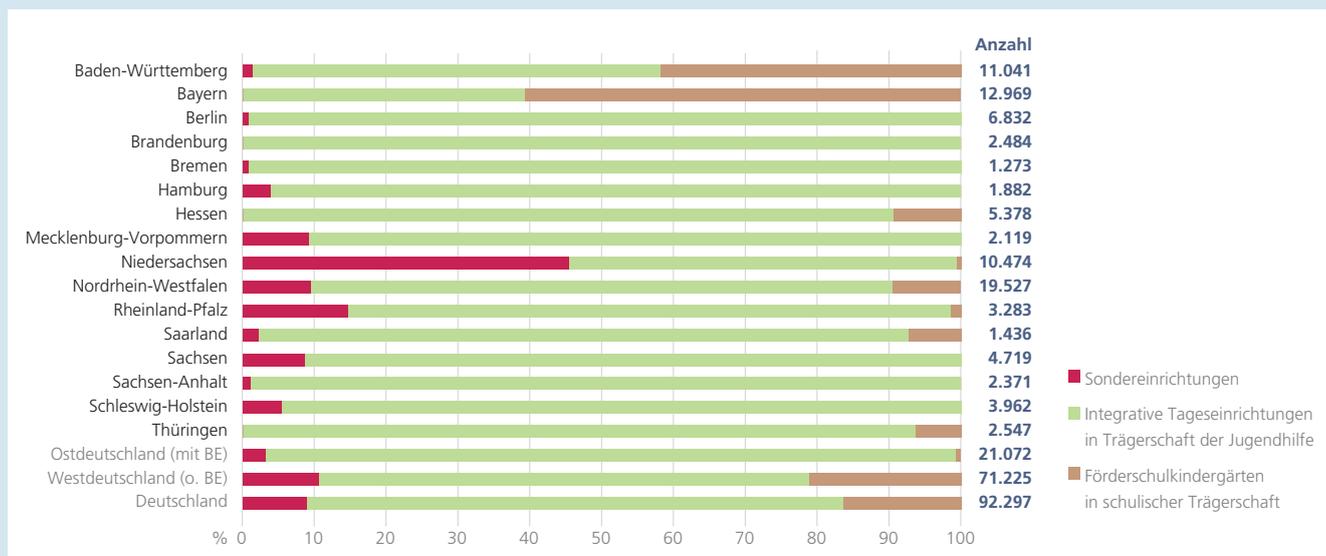
Die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern mit (drohender) Behinderung in KiTas muss nicht zuletzt vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der UN-Kinderrechtskonvention regelmäßig in den Blick genommen werden. In Deutschland können Kindern mit einer (drohenden) körperlichen oder geistigen Behinderung nach §§ 53, 54 SGB XII oder Kindern mit vorliegender oder drohender seelischer Behinderung im Sinne des SGB VIII (§ 35a) nach Feststellung einer entsprechenden Bedarfslage Eingliederungshilfen genehmigt werden. Im Rahmen einer Eingliederungshilfe sollen Kindern mit einem solchen besonderen Förderbedarf Teilhabe-

chancen an der Gesellschaft ermöglicht sowie ihre Bildung und Entwicklung gefördert werden, damit sie zu einem weitgehend selbstständigen Leben befähigt werden.

Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik zur Kindertagesbetreuung erfasst diejenigen Kinder, die in einer KiTa eine Eingliederungshilfe nach SGB VIII oder SGB XII erhalten. Anhand dieser Daten wird zudem eine Einordnung vorgenommen, ob es sich um eine integrative Einrichtung handelt oder um eine Einrichtung, in der ausschließlich Kinder mit Behinderung betreut werden, also beispielsweise eine heilpädagogische KiTa. Es wird davon ausgegangen, dass es sich um eine Einrichtung handelt, in der ausschließlich Kinder mit Behinderung betreut werden, wenn über 90% der Kinder in der KiTa eine Eingliederungshilfe erhalten. Als integrative Einrichtung werden hingegen solche KiTas gewertet, in denen der Anteil der Kinder mit Eingliederungshilfe geringer ist, aber mindestens ein Kind eine Eingliederungshilfe erhält. Da sowohl die Erfassung der Eingliederungshilfen 2012 weiterentwickelt wurde als auch die Einordnung von KiTas als integrative bzw. Sondereinrichtungen ab 2012 nicht mehr auf einer Einschätzung der KiTa-Leitungen beruht, ist eine Bewertung der Daten in der Zeitreihe schwierig. Außerdem ist vor dem Hintergrund der Änderungen in der Erfassung für 2012 zumindest für Baden-Württemberg von einer Übererfassung der Kinder mit Eingliederungshilfe auszugehen. Vor diesem Hintergrund sind die Daten unter Vorbehalt zu interpretieren, und es bleibt abzuwarten, ob sich die Ergebnisse in den nächsten Jahren bestätigen.

Abb. 5 Inklusion – Bildungsbeteiligung von Kindern mit (drohender) Behinderung nach Art der Einrichtung,

01.03.2012, Schuljahr 2011/12; Kinder bis zum Schuleintritt; Anzahl, Anteile in %; Tab. 40



Darüber hinaus werden Kinder mit besonderem Förderbedarf bereits vor Beginn der Schulpflicht in weiteren Einrichtungen öffentlich betreut. Die aktuelle Datenlage bietet hier Informationen zu Kindern in Einrichtungen, die an Förderschulen angegliedert sind (Förderschulkindergärten). Da hier ebenfalls (zumeist) nur Kinder mit besonderem Förderbedarf betreut werden, handelt es sich bei ihnen wie bei heilpädagogischen KiTas ebenfalls um nicht integrativ ausgerichtete vorschulische Betreuungsangebote.

Nach den vorliegenden Daten besuchen bundesweit drei Viertel aller Kinder bis zum Schuleintritt mit besonderem Förderbedarf integrative Einrichtungen in Trägerschaft der Jugendhilfe (vgl. Abb. 5). Ein regional differenzierter Blick zeigt, dass in Ostdeutschland die Mehrzahl dieser Gruppe integrative Einrichtungen besucht (96%), während es in Westdeutschland gut 68% sind. Eine Betrachtung der Bundesländersituation offenbart weitere Spezifika und macht deutlich, dass die Bildungsbedingungen für Kinder mit besonderem Förderbedarf in dieser Altersgruppe länderspezifisch variieren. So sind in Brandenburg 100% dieser Gruppe in integrativen Einrichtungen, während in Niedersachsen fast 46% der Kinder mit besonderem Förderbedarf in Sondereinrichtungen betreut werden, in Baden-Württemberg wiederum fast 42% in Förderschulkindergärten in schulischer Trägerschaft.

Die vorliegenden Daten müssen insbesondere als Impulse für eine differenziertere Auseinandersetzung mit der gegenwärtigen Lage von Kindern mit besonderem Förderbedarf in Angeboten der Kindertagesbetreuung gesehen werden. Ebenso bedarf es weiterhin intensiver Forschung, um mehr Erkenntnisse für eine inklusive Pädagogik in der frühen Kindheit in KiTas zu gewinnen. Die Fragestellungen reichen dabei von den Rahmenbedingungen, die KiTas für eine inklusive Bildungspraxis benötigen, über Formen der pädagogischen Praxis in inklusiven Kindergruppen bis hin zu erforderlichen Beratungs- und Unterstützungssystemen für KiTas bzw. das pädagogische Personal.

Schulkindbetreuung: Bildungsbeteiligung von Kindern in Hort oder schulischer Ganztagsbetreuung

Deutschlandweit nutzt die Mehrzahl der Familien vor der Schulzeit für die tägliche Betreuung, aber auch für die Bildung und Erziehung ihrer Kinder ein Angebot in einer KiTa oder der Kindertagespflege. Neben der ergänzenden Förderung, die Eltern von außerfamiliären Angeboten erwarten, spielt auch ihre Erwerbs- oder Ausbildungssituation bei der Entscheidung für solche Angebote eine Rolle. Da für Kinder zunehmend längere

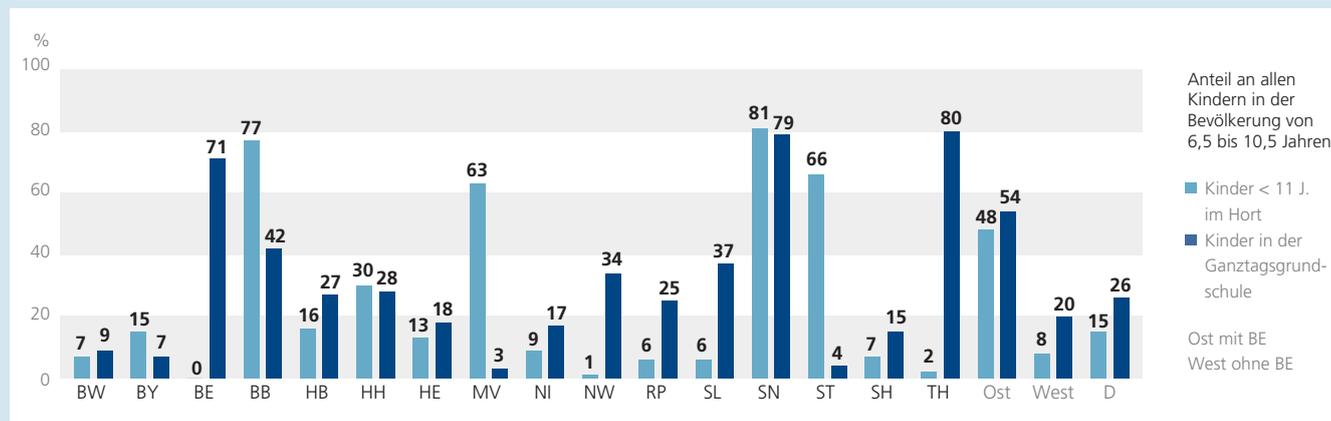
Betreuungszeiten auch vor dem Eintritt in die Schule vereinbart werden, planen Eltern ihre Lebens- und Erwerbssituation in der Erwartung vergleichbarer Betreuungsstrukturen, wenn ihre Kinder von der KiTa in die Grundschule wechseln, sie erwarten deshalb in zunehmendem Maße Ganztagsangebote für Schulkinder. Zudem besteht bildungspolitisch die Anforderung, dass die Bildungschancen und die Bildungsbiographie von Grundschulkindern durch Ganztagsangebote gefördert werden – insbesondere auch dann, wenn Kinder in familiären Kontexten leben, die ihren Bildungs- und Entwicklungsbedarfen nicht ausreichend gerecht werden können.

Im Länderreport wird auch die außerschulische Ganztagsbetreuung von Primarkindern betrachtet, denn grundsätzlich ist es auch Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, für Kinder im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vorzuhalten (§ 24, Abs. 2, SGB VIII). Dies sind häufig Horte nach SGB VIII und den entsprechenden Länderausführungsgesetzen, die in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe stehen. Allerdings konzentrieren sich in vielen Bundesländern die Angebote für Primarschulkinder eher auf solche im Rahmen von Ganztagschulen. Die Angebote in Ganztagsgrundschulen werden in offener oder gebundener Form realisiert; darüber hinaus gibt es Schulhorte, also Hortangebote, die jedoch im Verantwortungsbereich der Schulen liegen. Damit die Teilhabequoten, aber auch die Angebotsformen für diese Altersgruppe in allen Bundesländern für alle Kinder erfasst werden, betrachtet der Länderreport sowohl die Betreuungsangebote im Hortbereich als auch die im Ganztagsschulbereich.

Im Bundesgebiet existiert eine fast unüberschaubare Vielfalt an Angebotsformen für Schulkindbetreuung, und die Datenlage zu diesem Bereich ist bei weitem noch nicht zufriedenstellend. Die Daten und Informationen, die der Länderreport zu diesem Themenbereich darstellt, generieren sich deshalb neben öffentlichen Statistiken auch aus einer Befragung der zuständigen Ministerien in allen Bundesländern. In Ergänzung zur breit aufgestellten Forschung zu den Ganztagschulen in Deutschland ist der spezifische Fokus im Länderreport die gemeinsame und in Teilbereichen vergleichende Beobachtung der schulischen Angebote und der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe für Schulkinder.

Grundsätzlich zeigt sich, dass das Betreuungsangebot in den verschiedenen Formen je nach Bundesland unterschiedlich ist.

Abb. 6 Schulkindbetreuung – Bildungsbeteiligung in Ganztagsgrundschule und Hort, 01.03.2012, Schuljahr 2011/12; Teilhabe in %; Tab. 41a1



Auch der Umfang der Teilhabe von Schulkindern an ganztägigen außerunterrichtlichen Angeboten im Primarbereich differiert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es mit den vorliegenden Daten zurzeit nicht möglich ist, festzustellen, wie hoch insgesamt die Teilhabe an Angeboten der außerunterrichtlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im Primarbereich ist. Hintergrund ist, dass schulische Angebote (Ganztagsschulen, Schulhorte) und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in zwei unterschiedlichen Statistiken erfasst werden. Es ist auf dieser Grundlage nicht möglich, anzugeben, wie viele Kinder

- (1) sowohl ein Angebot der Kindertagesbetreuung als auch ein solches der Schule nutzen (Doppelnutzung) und
- (2) wie viele Kinder in den beiden zugrunde liegenden Statistiken erfasst werden (Doppelmeldung). Letzteres ist immer dann der Fall, wenn ein schulisches Ganztagsangebot durch eine Kooperation von Hort und Schule realisiert wird. Die entsprechenden Kinder werden sowohl als „Ganztagsgsschulkinder“ als auch als „Hortkinder“ erfasst.

Aufgrund dieser und weiterer Problemlagen bei der Datenerfassung wird für die Primarschulkinder nicht mehr wie im Länderreport 2011 eine Gesamtteilhabequote ausgewiesen, sondern eine institutionsbezogene Teilhabequote. Diese darf aber wegen der genannten Gründe nicht zu einer Gesamtbetreuungsquote aufsummiert werden.

Im Bundesdurchschnitt nutzen im März 2012 gut 15% der Schulkinder unter 11 Jahren eine Hortbetreuung und im Schuljahr 2011/12 annähernd 26% ein Ganztagsangebot in einer Grundschule, hierzu zählen auch die Kinder in Schulhorten insbesondere in Thüringen (vgl. Abb. 6). Zwar entsteht so der Eindruck,

dass Ganztagsbetreuung für Schulkinder überwiegend an Schulen stattfindet. Dieser Blick verändert sich allerdings, wenn man die Situation in den einzelnen Bundesländern betrachtet. So werden in Mecklenburg-Vorpommern gut 63% der Schulkinder unter 11 Jahren im Hort betreut, und lediglich 3% dieser Gruppe sind in einem Angebot im Rahmen der Ganztagsgrundschule. Demgegenüber sind in Berlin knapp 72% der Primarschüler in einem Ganztagsschulangebot; darüber hinaus bestehen keine Angebote in Horten mehr, da sämtliche Angebote in schulischer Trägerschaft durchgeführt werden. Gleichwohl sind gerade in Berlin viele schulische Ganztagsangebote aus Horten hervorgegangen. Bundesweit haben beide Angebotsformen seit 2005/06 zugenommen, allerdings sind die schulischen Angebote deutlicher gewachsen. So ist die Zahl der Primarschulkinder, die ein schulisches Ganztagsangebot besuchen, zwischen den Schuljahren 2005/06 und 2011/12 um rund 133% gestiegen. Im Bereich der Hortangebote hat sich die Zahl der Kinder zwischen 2006 und 2012 um 28% erhöht. Die größte Entwicklungsdynamik ist bei den schulischen Angeboten in Westdeutschland festzustellen: Die Zahl der Kinder, die ein solches Angebot nutzen, ist im betrachteten Zeitraum um annähernd 247% gewachsen; demgegenüber ist hier die Zahl der Kinder im Hortbereich nur um gut 16% gestiegen. In Ostdeutschland sind vergleichbare Entwicklungen zu beobachten, wenngleich nicht in ähnlichen Größenordnungen. Die Zahl der Kinder in den Angeboten des Ganztags-schulbereichs hat sich dort um 49% erhöht, im Hortbereich um gut 39%. Trotz dieser unterschiedlichen Zuwachsraten ist jedoch festzustellen, dass der Hort kein Auslaufmodell ist; vielmehr nutzen im März 2012 bundesweit rund 434.300 Kinder ein solches Angebot, dies sind fast 95.200 Kinder mehr als sechs Jahre zuvor.

Abb. 7 Schulkindbetreuung – Ausgewählte Mindeststandards zum Angebotsumfang von Ganztagsgrundschulen nach Angebotsform,

Schuljahr 2011/12; Tab. 55–56

Gebundene Ganztagsgrundschulen ● Ja ● Nein

Bundesland	Name des Angebots	Anforderung an den zeitlichen Umfang des Angebots		
		Mindestöffnungstage	Mindestöffnungszeit in Std./Tag	geöffnet in den Ferien
Baden-Württemberg	Ganztagssschule nach Landeskonzeption	4	7	●
	Ganztagssschule nach KMK-Definition	3	7	●
Bayern	Gebundene Ganztagssschule	4	8 ¹	●
Berlin	Gebundene Ganztagssschule	4 ²	3	●
Brandenburg	Angebot nicht vorhanden			/
Bremen	Gebundene Ganztagsgrundschule	5	8 ⁴	●
Hamburg	Gebundene Ganztagssschule	4	8 ⁵	●
Hessen	Ganztagssschule, Profil 3	5	8,5 bzw. 9,5 ⁶	●
Mecklenburg-Vorpommern	Angebot nicht vorhanden ⁷			
Niedersachsen	Voll gebundene Form	4 bzw. 3 ⁸	9	●
	Teilweise offene Form	4 bzw. 3	10	●
Nordrhein-Westfalen	k.A.			
Rheinland-Pfalz	Ganztagssschule in Angebotsform	4	8 ¹¹	●
	Ganztagssschule in verpflichtender Form	4	8 ¹²	●
Saarland	Gebundene Ganztagsgrundschule	4	8 ¹³	●
	Grundschule und Ganztagsgrundschule (teilgebunden)	4	8 ¹⁴	●
Sachsen	Ganztagsangebot	3	7	●
Sachsen-Anhalt	Ganztagssschule in der vollständig gebundenen Form	3	7	●
Schleswig-Holstein	Teilweise gebundene Ganztagsgrundschule	3	7	k. A.
	Voll gebundene Ganztagssschule im Primarbereich	5	15	k. A.
Thüringen	Gebundene ganztägige Betreuung (GS-Schule in freier Trägerschaft)	5	16	●
	Ganztagsförderbereich (Staatliche Förderschule)	5	17	●
	Ganztagsförderbereich (Förderschule in freier Trägerschaft)	5	18	●

Offene Ganztagsgrundschulen ● Ja ● Nein

Bundesland	Name des Angebots	Anforderung an den zeitlichen Umfang des Angebots		
		Mindestöffnungstage	Mindestöffnungszeit in Std./Tag	geöffnet in den Ferien
Baden-Württemberg	Ganztagssschule nach Landeskonzeption	4	7	●
	Ganztagssschule nach KMK-Definition	3	7	●
Bayern	Verlängerte Mittagsbetreuung	4	7,5 ¹	●
Berlin	Offene Ganztagsgrundschule	5	12 ²	●
Brandenburg	Grundschule mit offenem Ganztagsangebot	3 bzw. 4 ³	8 bzw. 7 ⁴	●
	Verlässliche Halbtagsgrundschule + Hort + andere Kooperationspartner	5	6 bzw. 7 ⁵	●
Bremen	Offene Ganztagsgrundschule	4 bis 5	8 ⁶	●
Hamburg	Offene Ganztagssschule	4	8 ⁷	●
	Ganztägige Bildung und Betreuung an Schule GBS	5	11 ⁸	●
Hessen	Schule mit Ganztagsangeboten, Profil 2	5	8,5 bzw. 9,5 ⁹	●
	Schule mit Ganztagsangeboten, Profil 1	3	7 ¹⁰	●
Mecklenburg-Vorpommern	Angebot nicht vorhanden ¹¹			
Niedersachsen	Offene Form	3 bzw. 4	12	●
Nordrhein-Westfalen	k.A.			
Rheinland-Pfalz	Ganztagssschule in offener Form	13	14	●
Saarland	Freiwillige Ganztagssschule	5	8,5 ¹⁵	●
Sachsen	Ganztagsangebote	3	7	●
Sachsen-Anhalt	Ganztagssschule in der offenen Form	3	7	●
	Grundschule mit kooperativem Hortangebot	5	k.A.	●
	Grundschule mit verlässlichen Öffnungszeiten	k.A.	k.A.	k. A.
Schleswig-Holstein	Offene Ganztagssschule im Primarbereich	3	7	k. A.
Thüringen	Offene ganztägige Betreuung (Grundschule mit Hort)	5	11 ¹⁶	●

Mit Blick auf die quantitative Dynamik in den beiden Angebotsformen wird deutlich, dass es in den Bundesländern sehr unterschiedliche Entwicklungslinien im Zusammenspiel der beiden Angebotsformen gibt, die nicht zuletzt Ergebnis von Steuerungsbemühen der politischen Administration in den Ländern sind. Hinsichtlich dieses Zusammenspiels lassen sich (mit dem erwähnten Modell in Berlin) insgesamt bislang vier Modelle identifizieren:

1. Das erste Modell, welches zum Beispiel in Berlin realisiert wurde, ist das einer Überführung: Es gab einen Wechsel in der Verantwortlichkeit von der Kinder- und Jugendhilfe zur Schule. Inzwischen existieren zwar keine Horte mehr in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe, gleichzeitig bleiben aber sowohl viele (Qualitäts-)Standards als auch personelle und räumliche Infrastrukturen erhalten.
2. Im zweiten Modell gibt es analog zum ersten Modell keine bzw. kaum noch Horte in Verantwortung der Kinder- und Jugendhilfe: Hier erfolgte jedoch keine Überführung von Standards und Strukturen. So endete in Nordrhein-Westfalen zum Beispiel die Landesförderung der Horte, und parallel wurde politisch auf einen Ausbau von offenen Ganztagsgrundschulen gesetzt.
3. Das dritte Modell ist gekennzeichnet durch eine Koexistenz von Horten und Ganztagschulen. Beide Angebotsformen werden politisch gefördert, in der Praxis kommt es dabei nicht zu konzeptionellen Verschränkungen von Horten und Ganztagschulen. Dieses Modell existiert in vielen westlichen Flächenländern, z. B. in Rheinland-Pfalz.
4. Im vierten Modell kommt es zu einer Kooperation von Horten und Schulen beispielsweise in schulischen Ganztagsangeboten. So realisieren Schulen und Horte etwa in Brandenburg und Sachsen häufig an einem gemeinsamen Ort ein schulisches Ganztagsangebot. (vgl. Lange 2010 und Züchner 2012).

Angebotsumfang von offenen und gebundenen Ganztagsgrundschulen

Der Begriff der Ganztagschule vermittelt die Vorstellung, dass an jedem Unterrichtstag ein ganztägiges Bildungs- und Betreuungsangebot für die Kinder bereitgestellt wird. Tatsächlich können die zeitlichen Angebotsumfänge in den Ganztagsgrundschulen erheblich variieren. Nach der Definition der Kultusministerkonferenz sind Schulen bereits dann Ganztagschulen, wenn an mindestens drei Tagen in der Woche ein ganztägiges Angebot für die Schüler bereitgestellt wird, das täglich mindestens sieben Zeitstunden umfasst (Sekretariat der Ständigen Konferenz

der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland 2011: 4f.). Die Bundesländer haben diese Minimaldefinition hinsichtlich der Angebotsumfänge landesspezifisch ausgestaltet.

Im Länderreport werden die schulischen Angebotsformen der einzelnen Organisationsformen in den jeweiligen Bundesländern dargestellt (vgl. Abb. 7). Dabei werden beispielsweise die Anzahl der Mindestöffnungstage und die Mindestöffnungszeiten aufgelistet, die Angebote vorweisen müssen, damit sie nach den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen als Ganztagschule gelten oder eine Landesförderung erhalten. Die Mindestöffnungszeit umfasst dabei immer auch die Unterrichtszeit.

Die hier dargestellten schulischen Angebote sind jene Betreuungsformen, die im Sinne der Kultusministerkonferenz (KMK) in der Statistik der KMK als Ganztagschulen erfasst werden. Grundsätzlich wird dabei nach offenen und gebundenen Angebotsformen in Anlehnung an die Definition der KMK unterschieden. Zu berücksichtigen ist, dass in einer Reihe von Bundesländern unterschiedlichste schulische Organisationsformen als offene oder gebundene Ganztagschulen in die KMK-Statistik gemeldet werden. So gibt es in manchen Ländern bis zu drei verschiedene Organisationsformen von Schulen, die jeweils als offene oder gebundene Ganztagschulen in die Statistik gemeldet werden. Deshalb werden im Länderreport für manche Bundesländer mehrere Organisationsformen schulischer Ganztagsangebote inklusive der jeweiligen Merkmale ausgewiesen; dabei wird immer das Angebot als Erstes benannt, welches von dem größeren Anteil der Schulkinder besucht wird.

Insgesamt zeigt sich, dass einige Bundesländer die Minimaldefinition der KMK auf vier oder teilweise fünf Öffnungstage sowie auch die Öffnungszeiten – bzw. verpflichtenden Anwesenheitszeiten in den gebundenen Angeboten – teilweise erweitert haben. Dennoch ist zu betonen, dass sich viele Bundesländer an den Minimaldefinitionen der KMK orientieren.

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Möglichkeit, eine Ganztagsgrundschule an fünf Tagen in der Woche besuchen zu können, sich je nach Region unterscheidet. Ein weiteres Problem aus Sicht beispielsweise der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stellen die Öffnungszeiten dar. Die Mehrzahl der Öffnungszeiten umfasst zwischen 7 und 8 Stunden, sodass täglich maximal eine – für erwerbstätige Eltern nicht ausreichende – Betreuung bis 16:00 Uhr gesichert ist. Da Familien in der Kindertagesbetreuung oftmals längere Betreuungszeiten nutzen, dürften sich mit

Abb. 8 Schulkindbetreuung – Ausgewählte Ausstattungsmerkmale von Ganztagsgrundschulen nach Angebotsform, Schuljahr 2011/12; Tab. 57–58

Gebundene Ganztagsgrundschulen ● Ja ● Nein

Bundesland	Name des Angebots	Vorgaben für ausgewählte Ausstattungsmerkmale		
		Vorgaben für die Qualifikation des Personals werden gesetzt über ...	Regelung der maximalen Gruppengröße	Regelung der Höhe der Personalausstattung
Baden-Württemberg	Ganztagschule nach Landeskonzeption	keine Vorgaben	●	●
	Ganztagschule nach KMK-Definition	keine Vorgaben	● ²	● ³
Bayern	Gebundene Ganztagschule	keine Vorgaben ¹	● ⁵	● ⁶
Berlin	Gebundene Ganztagschule	Finanzierung des Personals ⁴	●	●
Brandenburg	Angebot nicht vorhanden			
Bremen	Gebundene Ganztagsgrundschule	⁷	● ⁸	● ⁹
Hamburg	Gebundene Ganztagschule	Finanzierung des Personals ¹⁰	● ¹¹	● ¹²
Hessen	Ganztagschule, Profil 3	(Finanzierung des Personals) ¹³	● ¹⁴	● ¹⁵
Mecklenburg-Vorpommern	Angebot nicht vorhanden ¹⁶			
Niedersachsen	Voll gebundene Form	keine Vorgaben	●	● ¹⁷
	Teilweise offene Form	keine Vorgaben	●	● ¹⁸
Nordrhein-Westfalen	k.A.			
Rheinland-Pfalz	Ganztagschule in Angebotsform	¹⁹	●	● ²⁰
	Ganztagschule in verpflichtender Form	²¹	●	● ²²
Saarland	Gebundene Ganztagsgrundschule	²³	● ²⁴	● ²⁵
	Grundschule und Ganztagsgrundschule (teilgebunden)	²⁶	● ²⁷	● ²⁸
Sachsen	Ganztagsangebot	²⁹	● ³⁰	● ³¹
Sachsen-Anhalt	Ganztagschule in der vollständig gebundenen Form	³¹	● ³²	● ³³
Schleswig-Holstein	Teilweise gebundene Ganztagsgrundschule	keine Vorgaben	●	k.A.
	Voll gebundene Ganztagschule im Primarbereich	keine Vorgaben	●	●
Thüringen	Geb. ganztägige Betreuung (GS-Schule in freier Trägerschaft)	³⁴	●	k.A.
	Ganztagsförderbereich (Staatliche Förderschule)	³⁵	●	●
	Ganztagsförderbereich (Förderschule in freier Trägerschaft)	³⁶	●	●

Offene Ganztagsgrundschulen ● Ja ● Nein

Bundesland	Name des Angebots	Vorgaben für ausgewählte Ausstattungsmerkmale		
		Vorgaben für die Qualifikation des Personals werden gesetzt über ...	Regelung der maximalen Gruppengröße	Regelung der Höhe der Personalausstattung
Baden-Württemberg	Ganztagschule nach Landeskonzeption	keine Vorgaben	●	●
	Ganztagschule nach KMK-Definition	keine Vorgaben	●	●
Bayern	Verlängerte Mittagsbetreuung	keine Vorgaben	● ¹	●
Berlin	Offene Ganztagsgrundschule	²	● ³	k.A.
Brandenburg	Grundschule mit offenem Ganztagsangebot	keine Vorgaben ⁴	● ⁵	● ⁶
	Verlässliche Halbtagsgrundschule + Hort + andere Kooperationspartner	keine Vorgaben ⁶	● ⁷	● ⁸
Bremen	Offene Ganztagsgrundschule	⁸	● ⁹	●
Hamburg	Offene Ganztagschule	Finanzierung des Personals ¹⁰	● ¹¹	● ¹²
	Ganztägige Bildung und Betreuung an Schule GBS	rechtliche Vorgaben ¹³	● ¹⁴	● ¹⁵
Hessen	Schule mit Ganztagsangeboten, Profil 2	[Erlass in Arbeit]	● ¹⁶	● ¹⁷
	Schule mit Ganztagsangeboten, Profil 1	[Erlass in Arbeit]	● ¹⁸	● ¹⁹
Mecklenburg-Vorpommern	Angebot nicht vorhanden ¹⁹			
Niedersachsen	Offene Form	keine Vorgaben	●	● ²⁰
Nordrhein-Westfalen	k.A.			
Rheinland-Pfalz	Ganztagschule in offener Form	keine Vorgaben	●	●
Saarland	Freiwillige Ganztagschule	Finanzierung des Personals ²¹	● ²²	● ²³
Sachsen	Ganztagsangebote	²⁴	k.A.	k.A.
Sachsen-Anhalt	Ganztagschule in der offenen Form	rechtliche Vorgaben ²⁵	● ²⁶	● ²⁷
	Grundschule mit kooperativem Hortangebot	rechtliche Vorgaben ²⁸	● ²⁹	● ³⁰
	Grundschule mit verlässlichen Öffnungszeiten	k.A.	k.A.	k.A.
Schleswig-Holstein	Offene Ganztagschule im Primarbereich	keine Vorgaben	●	●
Thüringen	Offene ganztägige Betreuung (Grundschule mit Hort)	rechtliche Vorgaben ³¹	● ³²	● ³³

Eintritt in die Schule oftmals Betreuungsengpässe ergeben. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren ein Ausbau der Ganztagsschulangebote erforderlich sein wird, da sich die Bedarfe der Familien eher ausweiten dürften.

Nutzung von Hortangeboten nach Betreuungstagen und täglicher Betreuungszeit

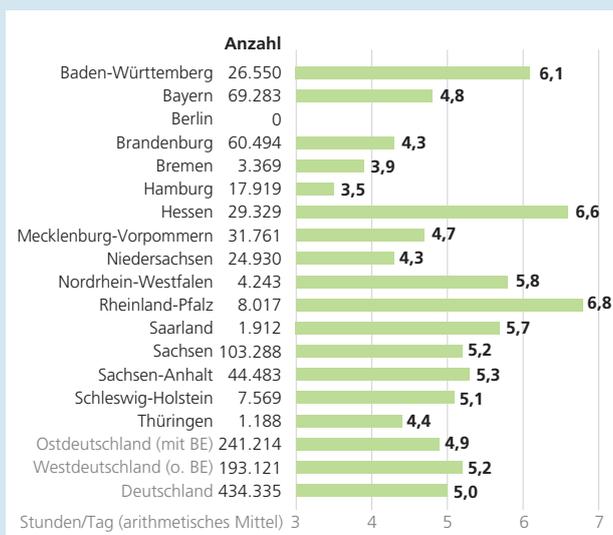
Im Gegensatz zum Schulbereich liegen für Hortangebote aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik Daten für die tatsächliche Inanspruchnahme der Angebote vor; dabei sind Aussagen über die vertraglich vereinbarten wöchentlich genutzten Betreuungstage sowie die tägliche Betreuungsdauer möglich. Im Bundesdurchschnitt besuchen im März 2012 Schulkinder unter 11 Jahren den Hort an fünf Tagen in der Woche. Zwar gibt es in den Bundesländern minimale Abweichungen, dennoch ist davon auszugehen, dass die Horte grundsätzlich eine Betreuung an fünf Tagen in der Woche anbieten. Konkret ist deshalb davon auszugehen, dass der Hort im Gegensatz zu vielen schulischen Angeboten freitags in der Regel ebenfalls ein außerunterrichtliches Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot bereithält und dieses auch vielfach genutzt wird. Die ausgewiesenen vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten zeigen, dass im Bundesdurchschnitt das Angebot täglich 5 Stunden genutzt wird (vgl. Abb. 9). Da diese Betreuungszeiten zusätzlich zu der Unterrichtszeit in Anspruch genommen werden, ist zu vermuten, dass Kindern, die diese Angebotsform der Schulkindbetreuung nutzen, längere Betreuungszeiten zur Verfügung stehen als bei der Ganztagsschul-

betreuung. Die Möglichkeit einer Betreuung in einem Frühhort oder auch eine längere Betreuung als bis 16:00 oder 17:00 Uhr ist in Hortangeboten häufiger gegeben als bei den schulischen Angeboten.

Qualifikation des pädagogischen Personals in schulischer Ganztagsbetreuung und im Hort

Auch für schulische Ganztagsangebote gilt, dass die Bildungschancen von Kindern nur dann verbessert werden können, wenn die Qualität der Angebote „stimmt“. Wenngleich an dieser Stelle nicht auf pädagogische Anforderungen an eine gute Angebotsqualität eingegangen werden kann, ist plausibel, dass eine ausreichende Zahl von Fachkräften, die auch über entsprechende Qualifikationen verfügen, eine zentrale Voraussetzung für eine „gute“ Qualität der Angebote ist. Da keine Statistiken die Qualifikationsprofile der in den Ganztagsschulangeboten tätigen Personen ausweisen, sind im Rahmen des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme die zuständigen Länderministerien befragt worden, welche Qualifikationsanforderungen durch landesweit geltende Regelungen für das Personal in den außerunterrichtlichen Angeboten der unterschiedlichen Organisationsformen der Ganztags(grund)schule definiert werden. In der Erhebung wurde danach unterschieden, ob bestimmte Qualifikationen rechtlich vorgegeben sind oder ob beispielsweise Landeszuschüsse nur dann gewährt werden, wenn das Personal über bestimmte Qualifikationen verfügt. Darüber hinaus lassen sich auch Schlussfolgerungen zur Höhe des Personaleinsatzes aus Regelungen zur maximalen Gruppengröße oder der Höhe der Personalausstattung ziehen.

Abb. 9 Schulkindbetreuung – Schulkinder im Alter von unter 11 Jahren in Kindertageseinrichtungen/Horten nach täglicher Betreuungszeit, 01.03.2012; Anzahl, arithmetisches Mittel; Tab. 71



Im Ergebnis zeigt sich, dass einige Bundesländer exakt definieren, welches Personal in den außerunterrichtlichen Angeboten zulässig ist (vgl. Abb. 8). So gilt beispielsweise in Sachsen-Anhalt, dass in den außerunterrichtlichen Angeboten lediglich Lehrkräfte und staatlich anerkannte Erzieher/-innen tätig sein dürfen. Es gibt allerdings eine Vielzahl von Bundesländern, in denen keine vorgegebenen Anforderungen an die formale Qualifikation des Personals in den schulischen Angebotsformen gestellt werden; dies betrifft beispielsweise Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung, die den schulischen Ganztagsangeboten für die Verbesserung der Chancengerechtigkeit sowie auch der Schülerleistungen beigemessen wird, ist überraschend, wie vielfältig die formalen Qualifikationsanforderungen

Abb. 10 Schulkindbetreuung – Pädagogisch tätige Personen in Horten und Hortgruppen nach Qualifikationsniveaus,

01.03.2012; Anzahl, Anteile in %; Tab. 50a

	Insgesamt	(Einschlägiger) Hochschulabschluss	(Einschlägiger) Fachschulabschluss	(Einschlägiger) Berufs- fachschulabschluss	Sonstige Ausbildungen	In Ausbildung	Ohne Abschluss
Bundesland	Anzahl	in %					
BW	2.612	9,4	59,8	3,1	17,5	5,9	4,3
BY	7.155	6,8	57,3	26,4	3,0	4,9	1,6
BE	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BB	3.585	3,3	89,1	0,5	5,0	0,8	1,1
HB	314	14,6	65,6	2,5	9,6	3,2	4,5
HH	1.171	8,5	57,6	12,0	11,4	5,0	5,6
HE	2.837	16,6	57,1	2,5	12,4	8,4	3,0
MV	1.720	2,9	93,3	0,6	2,0	0,4	0,8
NI	2.753	8,4	68,1	11,6	8,7	0,5	2,7
NW	528	15,3	53,4	4,2	16,3	5,9	4,9
RP	897	7,8	77,8	3,8	3,0	5,4	2,2
SL	173	5,2	77,5	2,9	8,1	1,7	4,6
SN	6.080	9,2	83,1	1,0	4,7	1,3	0,8
ST	2.398	3,8	91,5	0,9	2,4	0,5	0,9
SH	673	7,4	62,0	19,6	7,3	1,0	2,7
TH	/	/	/	/	/	/	/
O (m. BE, o. TH)	13.783	6,0	87,4	0,8	4,0	0,9	0,9
W (o. BE)	19.113	9,4	60,5	14,1	8,4	4,8	2,8
D (o. TH)	32.896	7,9	71,8	8,5	6,6	3,2	2,0

an das Personal sind. Geht man davon aus, dass eine Voraussetzung für professionelle pädagogische Praxis auch eine einschlägige Ausbildung ist, stellt sich die Frage, inwieweit das gegenwärtig in den schulischen Ganztagsangeboten beschäftigte Personal diese Anforderungen erfüllen kann.

Über das Qualifikationsniveau des pädagogischen Personals in den Hortangeboten sind aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik differenzierte Aussagen möglich (vgl. Abb. 10). Bundesweit verfügt die Mehrzahl des pädagogischen Personals in Hortangeboten über einen Fachschulabschluss, zumeist als Erzieherin (knapp 72%). Betrachtet man Ost- und Westdeutschland differenziert, so zeigt sich, dass der Anteil der Erzieherinnen in diesem Arbeitsfeld in Ostdeutschland wesentlich höher (gut 87%) ist als in Westdeutschland (gut 60%). Dort ist demgegenüber der Anteil der Tätigen mit einem Berufsfachschulabschluss, z. B. als Kinderpflegerin oder Sozialassistentin, vergleichsweise hoch (14%). Diese Differenzen bestätigen sich auch im Bundesländervergleich: So haben gut 93% des Hortpersonals in Mecklenburg-Vorpommern einen Fachschulabschluss als Erzieherin, gegenüber gut 57% in Bayern. Trotz dieser regionalen Unterschiede weist das Hortpersonal im Vergleich zu dem Personal in den außerunterrichtlichen Angeboten der Ganztagschulen jedoch eine größere Homogenität hinsichtlich des Qualifikationsniveaus auf. Zwar werden für die Ganztagschulangebote die rechtlichen Qualifikationsanforderungen aufgezeigt und den Qualifikationsniveaus des Hortpersonals gegenübergestellt,

aber eine direkte Vergleichbarkeit ist nicht möglich. Dennoch ist plausibel, dass insbesondere in den Bundesländern, in denen im Ganztagschulbereich keine oder nur geringe Qualifikationsanforderungen gestellt werden, das Personal tendenziell über ein niedrigeres formales Qualifikationsniveau verfügt als das Personal in den Hortangeboten.

Die Angebote im Bereich der Ganztagschulbetreuung sind vor allem durch eine extreme Heterogenität gekennzeichnet, sodass sie kaum miteinander vergleichbar sind. Es muss weiterhin das Ziel sein, zunächst die Transparenz in Bezug auf dieses Segment der Schulkindbetreuung zu erhöhen, um damit bessere Grundlagen für politische Entscheidungen für Weiterentwicklungen zu schaffen. Die vorliegenden Daten geben immerhin deutliche Hinweise, dass neben einem weiteren quantitativen Ausbau, der insbesondere eine Ausdehnung der zeitlichen Angebotsumfänge umfassen muss, darüber hinaus auch intensiver die Qualität der Angebote auf den Prüfstand gestellt werden muss. Die Qualifikationsniveaus des pädagogischen Personals sind dabei nur ein – wenngleich wesentlicher – Einflussfaktor auf eine Angebotsqualität, der die Bildungschancen von Kindern tatsächlich verbessern kann. Die Kinder- und Jugendhilfe mit ihren tradierten Angeboten der Schulkindbetreuung in Horten einerseits und die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik als Beobachtungsinstrument dieses Feldes kann hier zumindest eine gute Vergleichsfolie bereitstellen.

Investitionen wirkungsvoll einsetzen

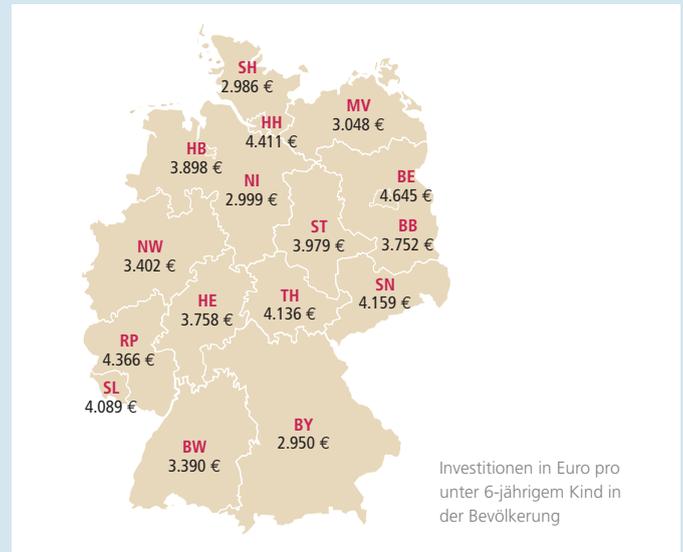
Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung zeigt sehr deutlich, dass FBBE als bedeutsame gesellschaftliche Aufgabe verstanden wird. Insgesamt zeigt sich, dass in allen Bundesländern die öffentlichen Ausgaben erheblich gestiegen sind, wenngleich die Ausgabenniveaus nach wie vor durch erhebliche Unterschiede gekennzeichnet sind. Da die verfügbaren Finanzmittel eine grundlegende Voraussetzung für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten und qualitativ angemessenen Angebots in der Kindertagesbetreuung sind, werden im Themenschwerpunkt „Investitionen wirkungsvoll einsetzen“ Daten und Fakten rund um die Finanzierung von FBBE zur Verfügung gestellt. Zu beachten ist, dass die zu dieser Thematik verfügbaren Daten nach wie vor wenig zufriedenstellend sind und eine Vielzahl von Fragestellungen unbeantwortet bleiben müssen. Eine ausführliche Beschreibung der Datengrundlage ist zu finden auf www.laendermonitor.de/Konzept/Methodik; sie ist insbesondere hilfreich für die Interpretation der Daten. Die dargestellten Daten und die durch sie aufgeworfenen Fragen sollen vor diesem Hintergrund auch Impuls für Entscheidungsträger sein, Verbesserungen der Datengewinnung zu initiieren.

Die für den Länderreport 2013 ausgewerteten Daten beziehen sich auf die Personalkosten und sonstigen laufenden Ausgaben sowie die investiven Ausgaben (einmalige Investitionsausgaben, die z. B. für den Neubau einer KiTa anfallen). Darüber hinaus wird auch unterschieden zwischen den Kostenträgern, d. h., ob Bund, Land, Kommune, Eltern oder freie Träger die Ausgaben tragen.

Investitionen pro unter sechsjährigem Kind

Im Indikator „Investitionen pro unter sechsjährigem Kind“ werden für jedes Bundesland die durchschnittlichen reinen Nettoausgaben vom Land und von der kommunalen Ebene für FBBE pro unter sechsjährigem Kind in der Bevölkerung ausgewiesen. In den Ausgaben enthalten sind die in jedem Bundesland in einem Jahr von der kommunalen und der Landesebene getätigten reinen Ausgaben, d. h. die Ausgaben abzüglich der Einnahmen. Berücksichtigt werden sowohl die laufenden Ausgaben als auch die investiven Ausgaben. Die Umrechnung dieser Ausgaben auf die gesamte Bevölkerungsgruppe der gewählten Altersgruppe ermöglicht eine Vergleichbarkeit des Ausgabenvolumens zwischen den Bundesländern. Um diese Vergleichbarkeit nicht einzuschränken, bleiben in diesem Fall die Ausgaben, die durch

Abb. 11 Investitionen pro unter 6-jährigem Kind, 2010, Euro/Kind < 6 J.; Tab. 21a1



Einnahmen gedeckt werden, z. B. durch Bundeszuschüsse oder Elternbeiträge, unberücksichtigt. Letztlich handelt es sich um Ausgaben, die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern, Mittel aus Finanzausgleich, Rücklagen) zu finanzieren sind. Um einen zwischen den Bundesländern vergleichbaren Indikator zu erhalten, werden nur die Ausgaben berücksichtigt, die für Angebote der Kindertagesbetreuung im vorschulischen Bereich anfallen, d. h., Ausgaben, die für Hortangebote getätigt wurden, werden herausgeschätzt.

Generell zeigen die Ausgaben pro unter sechsjährigem Kind, dass zwischen 2005 und 2010 erhebliche Ausgabensteigerungen in den Bundesländern vorgenommen worden sind. Aussagen über die Entwicklung der Ausgaben nach 2010 sind mangels Datenmaterial noch nicht möglich.

Im Bundesgebiet sind die öffentlichen Ausgaben pro unter sechsjährigem Kind in der Bevölkerung für FBBE auch im Jahr 2010 durch eine deutliche Spannweite gekennzeichnet, die sich zwischen rund 3.000 und 4.600 Euro bewegt (vgl. Abb. 11). Durchschnittlich wurden 2010 pro unter sechsjährigem Kind 3.514 Euro verausgabt bzw. für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder und die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt „investiert“; dies sind 1.314 Euro oder knapp 60% mehr als noch fünf Jahre zuvor. Auch 2010 wird dabei in den östlichen Bundesländern mit durchschnittlich 4.078 Euro noch mehr investiert als in den westlichen Bundesländern (3.380 Euro). Gleichwohl waren die Steigerungsraten, ausgedrückt als

prozentuale Zunahme, in den westlichen Bundesländern (+ 61%) in den Jahren 2005 bis 2010 stärker als in den östlichen Ländern (+ 44%). Da bei diesen Ausgaben auch die investiven Ausgaben berücksichtigt werden, wie sie seit einigen Jahren insbesondere für den Ausbau der Angebote für unter Dreijährige anfallen, bleibt abzuwarten, ob sich, wenn erst einmal ein bedarfsgerechter Ausbaustand in den Bundesländern erreicht ist, die Ausgaben weiterhin positiv entwickeln.

Auch 2010 hat Berlin, wie bereits in den Vorjahren, im Bundesländervergleich mit durchschnittlich 4.645 Euro die höchsten Ausgaben pro unter sechsjährigem Kind für FBBE. An zweiter Stelle steht Hamburg mit 4.411 Euro, dicht gefolgt von Rheinland-Pfalz mit 4.366 Euro. Damit stehen erstmalig zwei westdeutsche Bundesländer mit an der Spitze bei den Ausgaben. Die östlichen Bundesländer Sachsen mit 4.159, Thüringen mit 4.136 sowie Sachsen-Anhalt mit 3.979 Euro platzieren sich ebenfalls im oberen Bereich. Unverändert sind 2010 die drei Bundesländer am Ende der Skala, wenngleich sich die Reihenfolge verändert hat: Die niedrigsten Ausgaben hat Bayern mit 2.950 Euro, gefolgt von Schleswig-Holstein mit 2.986 Euro sowie Niedersachsen mit 2.999 Euro. Besonders auffällig ist das im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer niedrige Ausgabenniveau von Mecklenburg-Vorpommern mit 3.048 Euro; dies sind die viertniedrigsten Ausgaben von allen Bundesländern.

Den größten Einfluss auf die Höhe der Ausgaben haben die Personalausgaben, die wiederum am stärksten durch die Zahl des beschäftigten Personals bestimmt werden; dies bedeutet, dass eine hohe Bildungsbeteiligung auch zu einem höheren Personaleinsatz führt und dementsprechend das Ausgabenniveau steigt. Zudem sind aber auch der Personalschlüssel sowie die Vergütung der tätigen Personen Faktoren, die die Höhe der Ausgaben beeinflussen. Darüber hinaus ist schließlich zu berücksichtigen, dass in Bundesländern, die schon seit längerem ein bedarfsgerechtes Angebot bereithalten, die investiven Ausgaben nicht so hoch sind: Der Bau von KiTas ist in diesen Bundesländern keine so zentrale Aufgabe wie in Bundesländern, in denen zunächst einmal neue KiTas für ein bedarfsgerechtes Angebot neu gebaut werden müssen.

Anteil der reinen Nettoausgaben für FBBE

Eine weitere Betrachtungsmöglichkeit der Ausgaben für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung bietet ein Vergleich des Anteils der Ausgaben für FBBE gemessen an den Gesamtausgaben in den Bundesländern. Dieser Vergleich wird

im Indikator „Anteil der reinen Nettoausgaben für FBBE“ vorgenommen. Methodisch werden bei diesem Indikator ähnlich wie bei den „Investitionen pro unter sechsjährigem Kind“ die reinen Nettoausgaben von kommunaler und Landesebene für FBBE berücksichtigt. In diesem Fall wird jedoch ausgewiesen, welchen Anteil diese Ausgaben an den Gesamtausgaben – wiederum als reine Nettoausgaben – von Land und Kommunen in den jeweiligen Bundesländern ausmachen. Zunächst wird auch hier deutlich, dass insgesamt mehr Geld für FBBE ausgegeben wird; darüber hinaus zeigt sich, dass die Ausgaben für FBBE in Relation zu den Gesamtausgaben zugenommen haben. Diese Entwicklung kann als ein Indikator dafür verstanden werden, dass frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ein höherer Stellenwert zugemessen wird. Zumindest haben die Ausgaben für Angebote der Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren – absolut und relativ – zugenommen.

2010 wird etwa jeder zwanzigste Euro, den Bund oder Kommunen ausgeben, für Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung verwendet; entsprechend liegt der Anteil an den Gesamtausgaben 2010 bundesweit bei 4,9%. In Ostdeutschland ist dieser Wert mit 6,9% deutlich höher als in Westdeutschland (4,4%). Den höchsten Anteil an den Gesamtausgaben nehmen die Ausgaben in Sachsen ein, hier sind 8,9% der Gesamtausgaben Ausgaben für Kindertagesbetreuung. In Bayern und Bremen liegt dieser Anteil mit 4,0% deutlich niedriger.

In der Zeitreihe verdeutlicht auch dieser Indikator die steigende Relevanz der Kindertagesbetreuung. Während 2005 der Anteil an den Gesamtausgaben noch bei 3,7% lag, ist er 2010 mit 4,9% deutlich höher. Die Steigerung dieses Anteils liegt in Ostdeutschland mit einer Zunahme von 2005 bis 2010 um 1,6 Prozentpunkte etwas über dem entsprechenden Vergleichswert in Westdeutschland (1,1 Prozentpunkte), gleichwohl ist der grundsätzliche Positivtrend in allen Bundesländern zu beobachten.

Finanzierungsgemeinschaft für FBBE

Die Finanzierung der institutionellen Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung wird auch immer wieder kontrovers diskutiert im Hinblick auf die Frage, welche staatlichen und nicht-staatlichen Ebenen sich an der Finanzierung der Gesamtkosten beteiligen (sollen). Aufgrund der Datenlage ist diese Themenstellung nur eingeschränkt transparent zu machen, weitere Anstrengungen seitens der Politik und der Verwaltungen sollten hier unternommen werden.

Bislang wurde nur ein Blick auf die gemeinsamen Ausgaben von Ländern und Kommunen in den einzelnen Bundesländern geworfen. Dies sind aber nicht die einzigen Akteure, die sich finanziell an der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung beteiligen. Hinzu kommen mindestens noch

- Ausgaben des Bundes, der beispielsweise Mittel im Rahmen des Ausbaus der Angebote für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung stellt,
- Ausgaben der freien Träger und nicht zuletzt
- Ausgaben der Eltern, die sich über Elternbeiträge zu einem erheblichen Anteil an der Finanzierung der FBBE beteiligen.

Leider liegen hinsichtlich der finanziellen Beteiligung des Bundes keine mit den hier verwendeten Daten vergleichbaren Zahlen vor. Es ist lediglich bekannt, wie viele Mittel die Bundesländer in den einzelnen Jahren aus dem Sondervermögen abgerufen haben, welches der Bund für investive Ausgaben beim Ausbau der Angebote für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung gestellt hat (vgl. dazu www.laendermonitor.de/Konzept/Methodik). Für 2010 hat das Statistische Bundesamt Ergebnisse aus einer gesonderten Befragung zu den Eigenanteilen der freien Träger veröffentlicht; diese liefert interessante Befunde (vgl. Statistisches Bundesamt 2012). Allerdings können daraus keine bundeslandspezifischen Daten gewonnen werden.

Im Indikator „Finanzierungsgemeinschaft für FBBE“ werden vor dem Hintergrund dieser unzureichenden Datengrundlage die

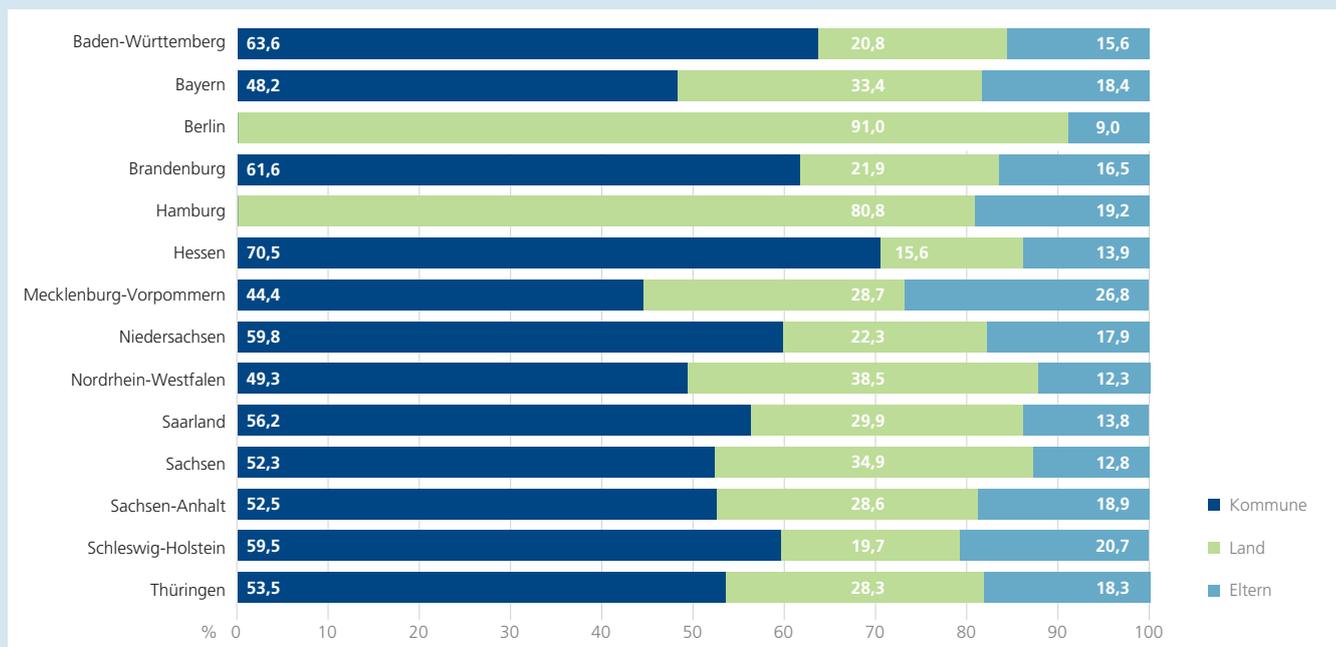
Finanzierungsanteile von Kommunen, Land sowie Eltern ausgewiesen. Nicht berücksichtigt werden aus den oben erwähnten Gründen die Eigenanteile der freien Träger sowie die Bundesausgaben, wie sie insbesondere im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ getätigt werden. Der Elternanteil musste, was die Elternbeiträge bei freien Trägern anbelangt, abgeschätzt werden (s. dazu: www.laendermonitor.de/Konzept/Methodik).

Im Ergebnis für 2010 zeigt sich für die Flächenländer eine durchaus unterschiedliche Beteiligung der Landesebene an FBBE – die Spannweite bewegt sich dabei zwischen 38,5% in Nordrhein-Westfalen und 15,6% in Hessen (vgl. Abb. 12). Auch der Anteil, den Eltern zur Finanzierung der FBBE-Angebote beitragen, ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich. So müssen Eltern in Berlin mit 9% den niedrigsten Anteil leisten, Eltern in Mecklenburg-Vorpommern mit 26,8% mit Abstand den höchsten. Entsprechend differieren auch die kommunalen Anteile bei den Flächenstaaten, sie bewegen sich zwischen gut 70% in Hessen und gut 44% in Mecklenburg-Vorpommern.

Einmalige Investitionsausgaben für FBBE

Durch den massiven Ausbau der Angebote für Kinder unter drei Jahren fallen in den letzten Jahren verstärkt investive Ausgaben (einmalige Investitionsausgaben, z. B. für den Neubau einer KiTa) an. Über die Höhe dieser Ausgaben gibt der Indikator „Einmalige Investitionsausgaben für FBBE“ Auskunft. Im Gegensatz

Abb. 12 Finanzierungsgemeinschaft für FBBE, 2010; Anteile in %; Tab. 23



zu den anderen Indikatoren werden hier sämtliche investive Ausgaben berücksichtigt, unabhängig davon, durch welche Einnahmen sie gedeckt werden; dies bedeutet insbesondere, dass in diesem Indikator auch die Ausgaben des Bundes im Rahmen des Sondervermögens „Kinderbetreuungsfinanzierung“ mit berücksichtigt werden. Insofern zielt dieser Indikator weniger auf das eigene finanzielle Engagement etwa eines Bundeslandes ab, sondern ist primär ein Hinweis darauf, wie stark in einem Bundesland in den jeweiligen Jahren Ausgaben für beispielsweise den Ausbau von Angeboten erfolgen. Indirekt ist dies auch ein Hinweis darauf, ob für die zahlenmäßig verstärkte Nutzung von Angeboten auf bereits vorhandene Infrastruktur zurückgegriffen wird oder ob neue Infrastruktur aufgebaut wird.

Im Ergebnis zeigt sich, dass 2011 ein neuer Höchststand der investiven Ausgaben erreicht wurde: Insgesamt wurden in diesem Jahr 1,36 Mrd. Euro allein für einmalige Investitionen ausgegeben. Da jedoch die Ausgabensteigerung zwischen 2010 und 2011 bereits deutlich geringer ausfällt als in den Jahren zuvor, wird abzuwarten sein, ob es in absehbarer Zeit auch wieder zu einem Rückgang der investiven Ausgaben kommen wird.

Die Entwicklung der investiven Ausgaben ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn man das generelle und langfristige finanzielle Engagement der Bundesländer in der Kindertagesbetreuung, wie es hier insbesondere durch den Indikator „Investitionen pro unter sechsjährigem Kind“ nachgewiesen werden soll, langfristig beobachten will. Die zentrale Frage ist, ob Länder auch in Zeiten, in denen nicht so hohe Investitionsausgaben anfallen, bereit sind, sich finanziell stark im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zu engagieren.

Die vorliegenden Daten zeichnen insgesamt das Bild, dass von allen beteiligten Akteuren in den letzten Jahren erhebliche Ausgabensteigerungen getragen worden sind. Dennoch müssen viele Fragen mangels geeigneten Datenmaterials unbeantwortet bleiben. Da bereits jetzt das Gesamtausgabenvolumen erheblich ist und die Finanzierung von FBBE-Angeboten nicht zuletzt im Zuge des weiterhin erforderlichen Ausbaus der Systeme ein virulentes Thema bleiben wird, ist eine Weiterentwicklung der Statistiken dringend erforderlich. Damit Politik und Öffentlichkeit eine sachlich fundierte Diskussion über die erforderlichen Ausgabenvolumen sowie auch über die Kostenträger führen können, sind dringend detailliertere Daten erforderlich, die zudem auch zeitaktueller sein müssen.

Bildung fördern – Qualität sichern

Politik, Öffentlichkeit und nicht zuletzt Eltern erwarten, dass Kinder in KiTas nicht nur betreut werden, sondern professionell bei ihren Bildungs- und Entwicklungsprozessen begleitet werden. Wenngleich die Vorstellungen und Erwartungen je nach pädagogischen Konzepten durchaus unterschiedlich sein mögen, besteht doch durchaus Konsens, dass professionelle Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungspraxis auf verlässlichen und angemessenen Rahmenbedingungen beruht. Diese können als notwendige Voraussetzungen verstanden werden, damit pädagogisches Personal in der einzelnen KiTa gute Bildungsarbeit leisten kann. Primär steht allerdings aktuell vor allem die Schaffung neuer Plätze für Kinder unter drei Jahren im Vordergrund. Dabei gerät oftmals aus dem Blick, dass die gesellschaftlich erwarteten positiven Effekte des Besuchs einer KiTa maßgeblich von der tatsächlich realisierten Bildungs- und Betreuungspraxis abhängig sind.² Die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen sind zwar keine Garantie für eine gute KiTa-Qualität, sie sind allerdings Voraussetzung sowie auf der Systemebene gestaltbare Einflussfaktoren. Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme will deshalb weiterhin für die strukturellen Rahmenbedingungen in KiTas sensibilisieren sowie Unterschiede zwischen den Bundesländersystemen in den Blick nehmen.

Im Themenschwerpunkt Bildung fördern – Qualität sichern liegt deshalb der Fokus auf dem pädagogischen Personal, und zwar mit Informationen, die aus den Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik generiert werden können. Die pädagogischen Fachkräfte sind in den KiTas die Akteure, die die pädagogische Praxis gemeinsam mit den Kindern vor Ort gestalten. Ihre Zahl im Verhältnis zur Zahl der zu betreuenden Kinder, aber auch ihre Professionalität und ihre Beschäftigungsbedingungen müssen den Kern einer Qualitätsdebatte bilden, die die Zuständigkeit für die Gestaltung der pädagogischen Prozesse vor Ort sieht. Gleichzeitig darf die Anerkennung des pädagogischen Personals als wichtiger Faktor für die erreichbare Bildungsqualität nicht dazu führen, dass weitere Akteure sowie übergeordnete Ebenen, die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für KiTas schaffen, ignoriert werden. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass gute Qualität in KiTas nicht nur durch eine Akteursgruppe, das pädagogische Personal, realisiert werden kann, sondern dass gute Bildungs- und Betreuungssettings immer von allen Akteuren und allen Steuerungsebenen in einem FBBE-System abhängig sind.

Einen Schwerpunkt im Länderreport 2013 bildet zudem die Gruppe der KiTa-Leitungen. Ihnen wird für die Qualität der KiTa-Angebote eine zentrale Rolle zugewiesen; gleichzeitig stellt sich damit die Frage, ob die neuen bzw. wachsenden Anforderungen an KiTas auch Bedeutung für eine neue Bewertung der Aufgaben und Funktionen und damit des Professionalitätsverständnisses von KiTa-Leitungen haben. Für eine Betrachtung der Situation von KiTa-Leitungen sind deshalb Daten aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik ausgewertet worden.

Die Qualifikationsniveaus des pädagogischen Personals werden als ein Merkmal zur Bewertung der Personalressourcen von KiTas eingestuft; allerdings steht hier vor allem der Vergleich der Qualifikationsniveaus zwischen den Bundesländern im Vordergrund. Eine Bewertung der unterschiedlichen Qualifikationsniveaus, aber auch einzelner Ausbildungsabschlüsse hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Qualität der Bildungspraxis ist mit den vorliegenden Daten nicht möglich. Gleichwohl wird die Hypothese, dass höhere Qualifikationsniveaus sich positiv auf die Bildungsqualität auswirken können, als plausibel eingestuft.

Qualifikationsniveaus des pädagogischen Personals in KiTas

Deutschlandweit verfügen 2,5% des pädagogischen Personals in KiTas über keinen formalen Ausbildungsabschluss, d. h., fast alle haben eine Ausbildung absolviert. Differenzen zeigen sich allerdings bei den Qualifikationsniveaus, wenn man die Bundesländersituation betrachtet. So verfügen bundesweit im März

2012 gut 72% des pädagogischen Personals über einen Fachschulabschluss, zumeist als Erzieherin (vgl. Abb. 13). Im Vergleich der Bundesländer zeigt sich allerdings, dass die Anteile des Personals mit Fachschulabschluss variieren. Die Werte in den Bundesländern bewegen sich dabei zwischen knapp 52% in Bayern und gut 92% in Mecklenburg-Vorpommern. In den Bundesländern, in denen die entsprechenden Anteile unter dem Bundesdurchschnitt liegen, wie beispielsweise in Bayern, Hamburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein, sind insbesondere die Anteile derjenigen höher, die über einen Berufsfachschulabschluss, beispielsweise als Kinderpflegerin oder Sozialassistentin, verfügen. Der Anteil des pädagogischen Personals, das einen einschlägigen Hochschulabschluss zum Beispiel als Diplom-Sozialpädagogin erworben hat, ist im Bundesdurchschnitt seit 2010 leicht gestiegen, von 3,8% auf 4,6%. Zwischen den Bundesländern weist der Personalanteil mit Hochschulabschluss allerdings deutlichere Unterschiede auf: Während in Bremen fast 10% über dieses Qualifikationsniveau verfügen, sind es im Saarland nur gut 2%. Insgesamt gilt, dass in den östlichen Bundesländern das pädagogische Personal im Durchschnitt über ein höheres formales Qualifikationsniveau verfügt als in den meisten westdeutschen Bundesländern; ein Abschluss auf Berufsfachschulniveau ist in Ostdeutschland eine Seltenheit. Wie bereits im Länderreport 2011 ausgeführt, ergibt sich aus dieser Situation eine wichtige fachpolitische Fragestellung, die immer noch aktuell ist: Da in den ostdeutschen Bundesländern die Personalschlüssel durchschnittlich schlechter sind als in den westdeutschen, gleichzeitig aber das formale Qualifikationsniveau höher ist,

Abb. 13 Pädagogisches Personal in KiTas – Qualifikationsniveaus, 01.03.2012; Anzahl, Anteile in %; Tab. 27

Bundesland	Insgesamt	(Einschlägiger) Hochschulabschluss	(Einschlägiger) Fachschulabschluss	(Einschlägiger) Berufsfachschul- abschluss	Sonstige Ausbildungen	In Ausbildung	Ohne Abschluss
	Anzahl	In %					
BW	62.433	3,3	74,1	10,3	4,9	4,9	2,5
BY	67.016	3,6	51,8	37,3	1,6	4,2	1,6
BE	22.106	5,4	80,5	1,5	6,1	4,0	2,5
BB	16.397	2,8	89,3	0,8	4,4	1,4	1,3
HB	4.098	9,8	62,9	8,9	5,8	6,7	6,0
HH	11.704	8,4	59,2	18,8	7,2	1,9	4,4
HE	39.700	8,6	70,1	5,5	6,4	5,9	3,5
MV	10.187	2,7	92,1	1,6	1,9	0,5	1,3
NI	40.337	4,7	71,7	15,3	4,2	0,6	3,5
NW	89.958	3,8	72,6	11,5	5,3	4,4	2,5
RP	24.794	2,9	76,7	10,5	3,7	3,2	3,0
SL	5.001	2,1	68,0	19,4	4,0	3,8	2,8
SN	27.826	7,3	84,3	1,2	4,2	1,5	1,4
ST	14.676	3,0	91,3	1,8	2,2	0,7	1,0
SH	14.756	5,2	63,2	22,5	5,0	0,7	3,3
TH	13.266	5,9	87,8	0,9	1,9	2,2	1,2
O (mit BE)	104.458	5,0	86,5	1,3	3,8	1,9	1,5
W (ohne BE)	359.797	4,5	67,9	16,6	4,5	3,9	2,7
D	464.255	4,6	72,1	13,1	4,3	3,4	2,5

stellt sich die Frage, welche Effekte diese unterschiedlichen Ausgangslagen für die pädagogische Qualität in den KiTas haben. Teilweise wird die These formuliert, dass höhere Qualifikationsniveaus quantitativ ungünstigere Personalschlüssel ausgleichen können. Demgegenüber wird auch die Position vertreten, dass quantitativ günstigere Personalschlüssel zu bevorzugen sind, auch wenn dadurch der Anteil des Personals mit niedrigerem Qualifikationsniveau höher ist. Bislang liegen keine Studien vor, die sich konkret dieser Fragestellung widmen. Allerdings ist plausibel, dass beispielsweise Zeit für individuelle Aufmerksamkeit gegenüber jedem einzelnen Kind nur realisiert werden kann, wenn in quantitativer Hinsicht ausreichend Personalkapazitäten vorhanden sind. Gleichzeitig werfen im Hinblick auf das Qualifikationsprofil heterogene Teams auch Fragen nach dem „richtigen Mix“ des pädagogischen Personals auf, der notwendig ist, um gute Bildungs- und Betreuungspraxis zu realisieren.

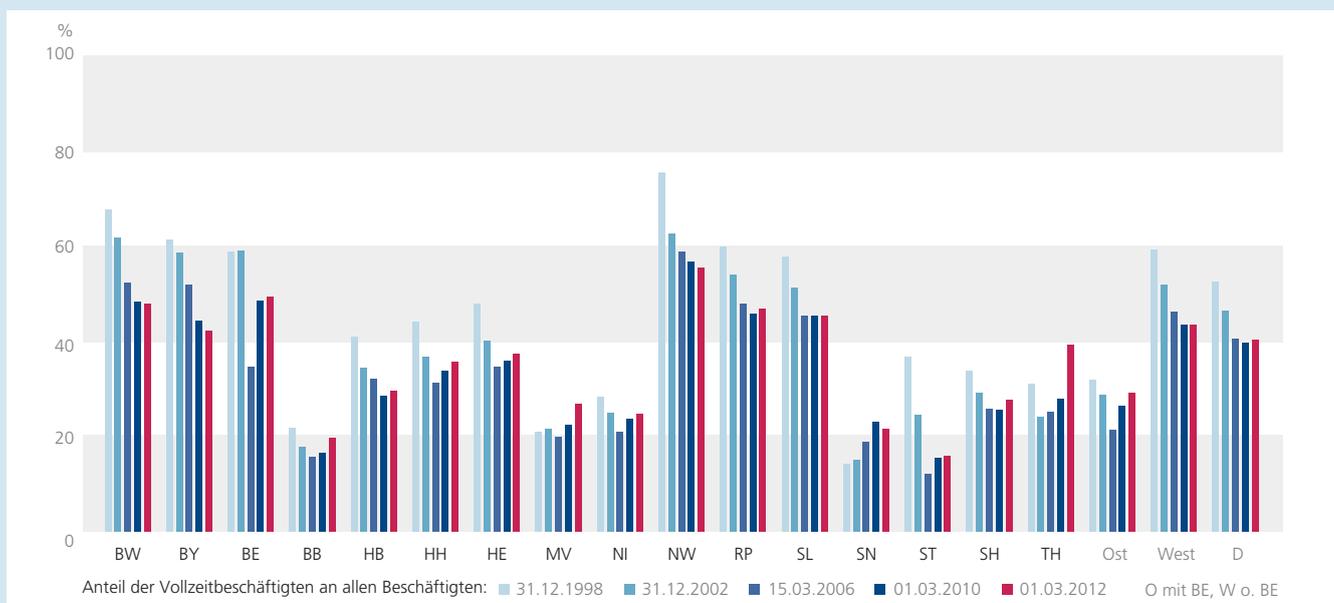
Pädagogisches Personal – Beschäftigungsumfang

Der Beschäftigungsumfang des pädagogischen Personals ist aus mindestens zwei Perspektiven relevant: So stellt sich aus Sicht der Beschäftigten die Frage, ob der Beschäftigungsumfang ein Erwerbseinkommen bietet, das die ökonomische Existenzsicherung ermöglicht. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass pädagogische Prozesse hohe Anforderungen an die Persönlichkeit der Pädagoginnen stellen. Die Frage ist, ob beispielsweise Kompetenzen wie Feinfühligkeit oder Empathie (vgl. Remsperger 2013) durch unsichere und problematische Beschäftigungsver-

hältnisse beeinträchtigt werden können und insofern prekäre Beschäftigungsverhältnisse auch Einfluss auf die pädagogische Qualität in den KiTas haben können. Darüber hinaus fördern – oder behindern – Arbeitsumfänge die Möglichkeit, dass sich zwischen dem pädagogischen Personal und den Kindern stabile und verlässliche Beziehungsstrukturen aufbauen, die wiederum Voraussetzung für entwicklungsförderliche Settings in den KiTas sind.

Bundesweit hat sich der Anteil des vollzeitbeschäftigten pädagogischen Personals – also der Tätigen mit einem Beschäftigungsverhältnis von 38,5 und mehr Wochenstunden – zwischen 1998 und 2012 um gut 12 Prozentpunkte verringert, seit spätestens 2006 liegt der Anteil der Vollzeitbeschäftigten auf einem Niveau von etwa 40% (vgl. Abb. 14). Allerdings stehen hinter dieser Entwicklung unterschiedliche Prozesse in Ost und West. Zwischen 1998 und 2006 ist zunächst sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland der Anteil der Vollzeitbeschäftigten deutlich zurückgegangen, im Westen von gut 59% auf gut 46%, im Osten von knapp 32% auf gut 21%. Seit spätestens 2006 steigt der Anteil der Vollzeittätigen in Ostdeutschland wieder, 2012 liegt er auf einem durchschnittlichen Niveau von etwas mehr als 29%. In Westdeutschland ist indes weiterhin ein – wenn auch nur noch leichtes – Absinken des Vollzeitanteils zu beobachten. Die stabile Entwicklung in den letzten sieben Jahren begründet sich also auch durch eine gegenläufige Entwicklung in Ost- und Westdeutschland.

Abb. 14 Pädagogisches Personal in KiTas – Anteil der Vollzeitbeschäftigten, 1998–2012; Anteile in %, Tab. 28



Im Vergleich der Bundesländer zeigen sich 2012 weitere Differenzen in der Beschäftigungssituation des Personals: Während in Sachsen-Anhalt nur knapp 16% des pädagogischen Personals vollzeitbeschäftigt sind, sind es in Nordrhein-Westfalen fast 56%. Welche Auswirkungen es für pädagogische Prozesse hat, wenn wie im Beispiel von Sachsen-Anhalt über 45% der Kinder bis zum Schuleintritt 45 und mehr Stunden in ihrer KiTa sind, hingegen nur knapp 16% der Pädagoginnen dort 40 Stunden arbeiten, gilt es zukünftig genauer zu beobachten. Als gesichert kann angesichts dieser Zahlen gelten, dass der mehrfache Wechsel der primären Bezugsperson im Laufe eines Tages der Normalfall sein muss. Auffällig ist, dass in Thüringen – insbesondere zwischen 2010 und 2011 – eine deutliche Erhöhung des Anteils der Vollzeitbeschäftigten festzustellen ist. So betrug ihr Anteil im März 2010 nur 28%, hat sich dann bis 2011 auf 39% erhöht und 2012 bei diesem Wert stabilisiert. Geht man davon aus, dass regional durchaus Fachkräftemangel besteht, so ist auch zu prüfen, inwieweit der Beschäftigungsumfang von Arbeitsplätzen auch die Attraktivität von Kitas als Arbeitsfeld erhöhen kann.

Pädagogisches Personal – Personalschlüssel in Kitas

In der fachpolitischen Debatte steht zunehmend die Professionalität des pädagogischen Personals im Fokus. Grundsätzlich gilt sie als „Schlüssel“ (Viernickel u. a. 2013) für eine „gute“ Bildungs- und Betreuungsqualität, welche allerdings immer wieder neu „hergestellt“ werden muss. Grundsätzlich wird deshalb im Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme der Ansatz verfolgt, dass professionelles Handeln oder Kompetenz nicht nur Merkmal des Einzelnen ist, sondern Merkmal eines gesamten Systems (vgl. CoRe 2011). Hier wird allerdings nur ein Bereich des Systems genauer betrachtet: die Ausstattung der Kitas mit pädagogischem Personal. Um die quantitative Dimension des Einsatzes von pädagogischen Fachkräften beobachten zu können, wirft das Ländermonitoring einen Blick auf den Personalschlüssel in Kitas.

Der Personalschlüssel ist grundsätzlich abzugrenzen von der Fachkraft-Kind-Relation. Zentrales Unterscheidungsmerkmal ist, dass mit dem Personalschlüssel die Relation zwischen der gesamten Arbeitszeit einer Vollzeitkraft und der Zahl der ganztätig betreuten Kinder ausgedrückt wird. Die gesamte Arbeitszeit umfasst dabei sowohl die sogenannte unmittelbare pädagogische Arbeitszeit, die ausschließlich für die pädagogische Arbeit mit den Kindern zur Verfügung steht, als auch die mittelbare pädagogische Arbeitszeit, die für alle Aufgaben ohne die Kinder erforderlich ist – wie beispielsweise Teamsitzungen,

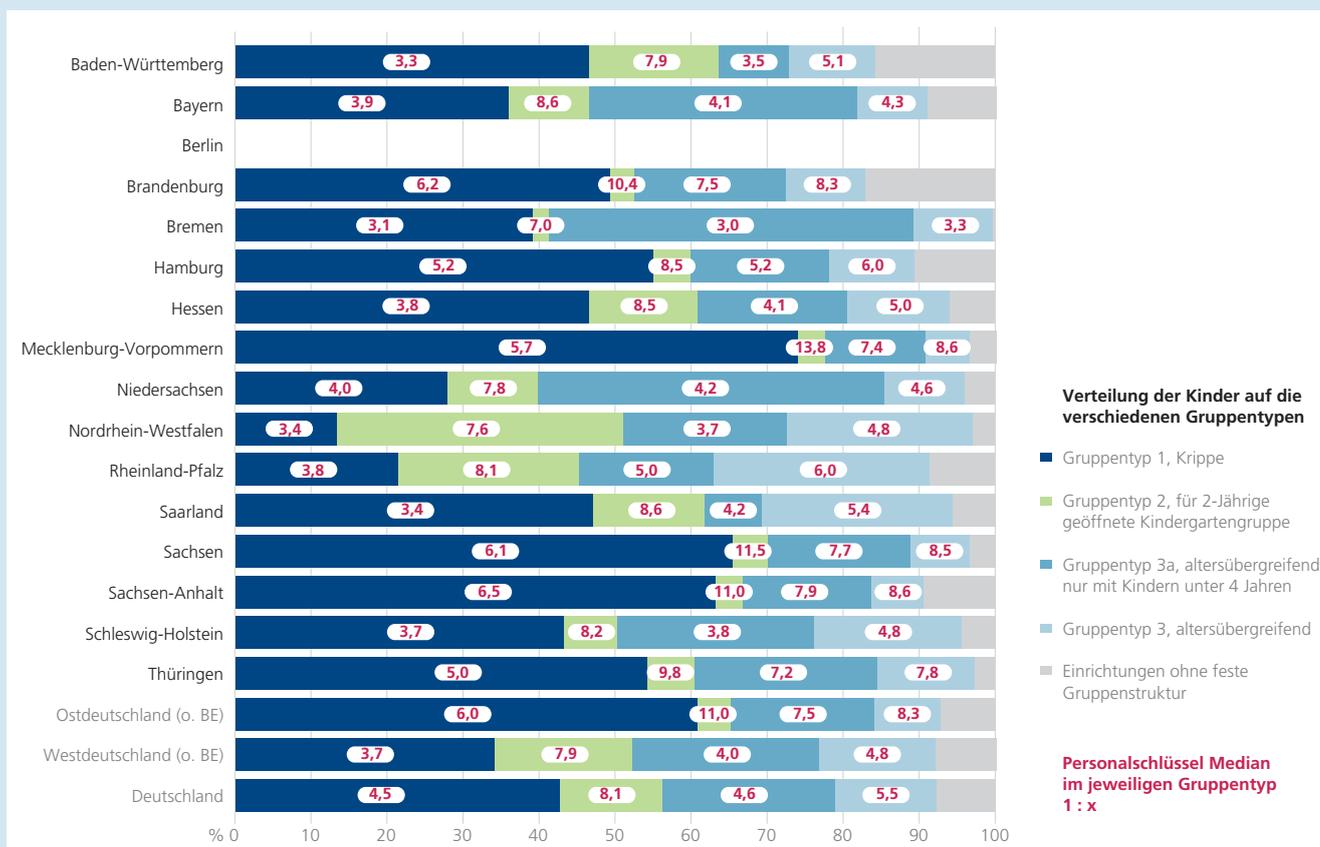
Elterngespräche und Vorbereitungszeiten, aber auch Leitungsaufgaben. Ebenfalls sind Ausfallzeiten durch Urlaub und Krankheit in der gesamten Arbeitszeit enthalten. Der Personalschlüssel ist deshalb eine rechnerische Größe, die keine Informationen darüber bietet, wie viele Kinder von einer Fachkraft zu jedem Zeitpunkt im KiTa-Alltag betreut werden. Er ermöglicht es vielmehr, die verfügbaren Personalressourcen zwischen Kitas sowie zwischen Regionen wie in diesem Fall den Bundesländern zu vergleichen. Informationen über die Zahl der Kinder, die von einer Fachkraft in der konkreten pädagogischen Arbeit betreut werden, bietet die sogenannte Fachkraft-Kind-Relation. Diese Relation kann mit dem vorhandenen Datenmaterial auf der Ebene der Bundesländer nicht berechnet werden. Aus einigen Länderbestimmungen ergibt sich, wie viele Stunden für sogenannte Verfügungszeiten oder als mittelbare pädagogische Arbeitszeit genutzt werden können – dies ist beispielsweise in Niedersachsen der Fall. Zur Berechnung der tatsächlich in jeder einzelnen KiTa realisierten Fachkraft-Kind-Relation wären konkrete Angaben über die tatsächliche Nutzung der Arbeitszeit für die verschiedenen Aufgabenbereiche sowie die gesamten Ausfallzeiten erforderlich. Für die regionale Ebene könnten solche Berechnungen durchaus umsetzbar und nützlich sein, da sie ein konkreteres Bild der Arbeits- und Bildungsbedingungen in den Kitas geben könnten.

Für die Berechnung der Personalschlüssel mit den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik sind die eingesetzten methodischen Verfahren kontinuierlich weiterentwickelt worden (vgl. Fuchs-Rechlin 2013; Statistisches Bundesamt 2013). Auf diese Weise konnten immer „realistischere“ Werte berechnet werden, gleichzeitig ist deshalb nicht mehr ohne Weiteres eine Betrachtung der Entwicklung der Personalschlüssel in der Zeitreihe möglich.

Die veränderten Berechnungen der Personalschlüssel sind auch ein Ergebnis von erweiterten Erhebungsmerkmalen bei der Befragung der Kitas für die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik. So werden nun beim Personal bis zu zwei Arbeitsbereiche mit dem jeweiligen Arbeitszeitvolumen und bei den Kindern die vertraglich vereinbarte wöchentliche Betreuungszeit in Stunden erfasst (Fuchs-Rechlin 2013: 13). Mit diesen Daten können zwei verschiedene Varianten der Personalschlüssel berechnet werden. So kann der Personalressourceneinsatz wie bisher unter Berücksichtigung der Leitungsstunden in der KiTa berechnet werden; es besteht aber auch die Möglichkeit, diese KiTa-bezogenen Leitungsstunden nicht einzuberechnen. Für den

Abb. 15 Anteil der Kinder unter 3 Jahren nach Gruppentyp/Personalschlüssel nach Gruppentyp,

01.03.2012; Anteile in %, Ganztagsanspruchnahmeäquivalente pro Vollzeitbeschäftigungsäquivalent in den Gruppen, Median; Tab. 36b, 43a1



Länderreport 2013 sind die Personalschlüssel inklusive der Leitungsstunden berechnet worden. Gewählt wurde diese methodische Variante aus zwei Gründen, einem methodischen und einem inhaltlichen.

Inhaltlich werden Leitungsaufgaben der pädagogischen Arbeit zugezählt. Eine klare Grenzziehung zwischen pädagogischer Arbeit und Leitungstätigkeiten ist allerdings äußerst schwierig: Ist die Gestaltung eines Elternabends oder die Organisation der Wahl der Elternvertretung eine pädagogische Arbeit oder eine Leitungstätigkeit? Ist das Mitarbeiterinnengespräch eine reine Leitungstätigkeit, oder ist es auch pädagogische Arbeit?

Methodisch haben sich durch die veränderte Erhebung der Arbeitsbereiche auch für den Personalbereich Leitung neue Fragen ergeben, die bislang noch nicht hinreichend geklärt werden konnten. Durchgeführt wurden Berechnungen dazu, wie viele Stunden in jeder KiTa jeweils für Leitungstätigkeit ([arbeits-]vertraglich) vereinbart wurden. Im Ergebnis zeigt sich, dass es in

einer Vielzahl von Bundesländern einen größeren Anteil von KiTas gibt, in denen es laut diesen Angaben keine Vereinbarungen mit Tätigen zur Freistellung für Leitungsaufgaben gibt. Dies ist vor allem in jenen Bundesländern erklärungsbedürftig, in denen nach den gesetzlichen Regelungen auch für kleine KiTas, beispielsweise eingruppige Einrichtungen, (Einrichtungs-)Leitungsfreistellungen finanziert werden. Unklar bleibt damit, ob in jenen KiTas, in denen für keine der dort Tätigen angegeben wird, dass sie über explizit vereinbarte Arbeitszeiten für Leitungsaufgaben verfügt, auch tatsächlich keine der Pädagoginnen Leitungsfunktionen und -aufgaben wahrnimmt. Würde eine Person Leitungsaufgaben wahrnehmen, aber keine explizit dafür vereinbarte Arbeitszeit angeben, würde sich für diese KiTas rein rechnerisch ein besserer Personalschlüssel ergeben als bei jenen KiTas, die Arbeitszeit für die Wahrnehmung von Leitungsaufgaben in der Statistik melden. Grundsätzlich ist für die Interpretation der Personalschlüssel zu beachten, dass sie durch die Berücksichtigung der Leitungsanteile günstiger ausfallen.

Im Ergebnis muss zudem festgehalten werden, dass, wenn man die Leitungsanteile aus den Personalschlüsseln herausrechnet, gerade in den Bundesländern, in denen viele finanzielle Ressourcen für Leitungsaufgaben zur Verfügung gestellt werden, die Personalschlüssel deutlich schlechter werden. Will man also den Personalschlüssel ohne den Leitungsanteil ausweisen, so ist es Mindestvoraussetzung, dass man daneben einen Leitungsschlüssel mit ausweist.

Die Personalschlüsselberechnungen werden für verschiedene Gruppentypen vorgenommen. Dabei wird differenziert zwischen Krippengruppen (nur Kinder unter drei Jahren); für Zweijährige geöffnete Kindergartengruppen; Gruppen mit Kindern unter vier Jahren³; altersübergreifende Gruppen, in denen Kinder ab 0 bis zum Schuleintritt sind, sowie Kindergartengruppen mit Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt.

Gut 185.000 bzw. fast 43% der Kinder unter drei Jahren in KiTas werden bundesweit in einer Krippengruppe betreut (vgl. Abb. 15). In Ostdeutschland ist der Anteil der Kinder dieser Altersgruppe, die eine Krippengruppe besuchen, noch größer – fast 61%. Demgegenüber sind in Westdeutschland nur gut 34% der unter Dreijährigen in KiTas in einer Krippengruppe. Die anderen Kinder unter drei Jahren, die eine KiTa besuchen, sind in anderen Gruppenformen. Annähernd jedes fünfte unter dreijährige Kind (18%) wird in Westdeutschland in einer für Zweijährige geöffneten Kindergartengruppe betreut, annähernd 25% befinden sich in einer Gruppe, in der nur unter vierjährige Kinder sind, und weitere gut 15% sind in einer altersübergreifenden Gruppe. In Ostdeutschland ist noch fast jedes fünfte Kind (knapp 19%) unter drei Jahren in einer KiTa in einer Gruppe, in der nur unter Vierjährige betreut werden.

Die Personalschlüssel für die Gruppenformen, die von Kindern unter drei Jahren besucht werden, sind durchaus unterschiedlich. Die ostdeutschen Krippengruppen zeigen einen vergleichsweise schlechten Personalschlüssel von 1 : 6, demgegenüber sieht die Situation in den westdeutschen Krippengruppen mit einem Personalschlüssel von durchschnittlich 1 : 3,7 wesentlich besser aus (vgl. Abb. 15). Es sei an dieser Stelle nochmals hervorgehoben, dass diese Personalschlüssel nicht bedeuten, dass eine Erzieherin beispielsweise sechs Kinder betreut. Vielmehr wird hiermit ausgewiesen, dass eine (rechnerische) Vollzeitkraft für sechs (rechnerische) Ganztagskinder zuständig ist. Insbesondere sind mittelbare pädagogische Arbeitszeiten sowie Ausfallzeiten seitens der pädagogischen Fachkraft ebenso zu berücksichtigen

wie Arbeitszeiten, die für Leitungsaufgaben anfallen. Vergleicht man die Situation in den einzelnen Bundesländern, so zeigt sich, dass die Spannbreite bei den Krippenpersonalschlüsseln erheblich ist. Sie bewegt sich zwischen 1 : 3,1 in Bremen und 1 : 6,5 in Sachsen-Anhalt. Rechnerisch bedeutet dies, dass eine Vollzeitbeschäftigte in Sachsen-Anhalt für weitere drei Ganztagskinder zuständig ist. Die Personalschlüssel in den anderen Gruppenformen, die von unter Dreijährigen genutzt werden, sind fast alle ungünstiger.

Gut 1.250.000 Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt in KiTas besuchen eine Kindergartengruppe, dies ist ein Anteil von gut 58% der Kinder dieser Altersgruppe in KiTas. Ein weiteres Viertel dieser Kindergartenkinder wird in den für Zweijährige geöffneten Kindergartengruppen betreut. Bundesweit liegt der Personalschlüssel für die erstgenannte Gruppenform durchschnittlich bei 1 : 9,1. Differenziert man nach Ost- und Westdeutschland, so zeigt sich, dass die Situation in den ostdeutschen Kindergartengruppen mit einem Personalschlüssel von 1 : 11,8 bedeutend schlechter ist als in den westdeutschen Kindergartengruppen (1 : 8,6). Rechnerisch heißt dies, dass in Ostdeutschland eine Vollzeitkraft im Durchschnitt für drei weitere Ganztagskinder zuständig ist. Die durchschnittlichen Personalschlüssel für die Gruppenformen der einzelnen Bundesländer zeigen ebenfalls erhebliche Differenzen bei den Kindergartengruppen. Während in Mecklenburg-Vorpommern der Personalschlüssel für Kindergartengruppen bei 1 : 13,6 liegt, ist in Bremen eine Vollzeitkraft durchschnittlich für 7,3 Ganztagskinder zuständig. Demnach ist eine Vollzeitbeschäftigte in Mecklenburg-Vorpommern im Vergleich zu Bremen für sechs weitere Ganztagskinder zuständig.

Dieser Überblick zeigt, dass die Personalressourcen der KiTas in den Bundesländern durchaus sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und die strukturellen Rahmenbedingungen sehr heterogen sind. Da alle KiTas in Deutschland einen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsauftrag zu erfüllen haben und zudem Bildungsungleichheiten verringern sollen, stellt sich die Frage, wie mit diesen ungleichen Rahmenbedingungen in den KiTas vergleichbare Bildungschancen für alle Kinder gewährleistet werden können.