



*Kathrin Bock-Famulla, Eva Strunz, Anna Löhle*

# **Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017**

Transparenz schaffen – Governance stärken

| **Verlag BertelsmannStiftung**

*Kathrin Bock-Famulla, Eva Strunz, Anna Löhle*

# **Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

© 2017

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

ISBN 978-3-86793-786-3

**Lektorat**

Helga Berger, Gütersloh

**Layout und Satz**

Marion Schnepf, Bielefeld  
[www.lokbase.com](http://www.lokbase.com)

**Umschlagabbildung**

(Maskot) F1online

**Bilder Innenteil**

Jan Voth, Bad Salzuflen, [www.janvoth.com](http://www.janvoth.com)

**Herstellung**

Sabine Reimann

**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](mailto:anette.stein@bertelsmann-stiftung.de)

**Als E-Book (pdf) verfügbar**

ISBN 978-3-86793-828-0

**Wissenschaftliche Mitarbeit:**

Forschungsverbund DJI/TU Dortmund  
Bearbeitung durch Anna Löhle

# Inhalt

Vorwort .....	5	Länderprofile .....	14
Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme von 2008 bis 2017 .....	6	Baden-Württemberg .....	14
		Bayern .....	30
		Berlin .....	46
		Brandenburg .....	62
		Bremen .....	78
		Hamburg .....	94
		Hessen .....	110
		Mecklenburg-Vorpommern .....	126
		Niedersachsen .....	142
		Nordrhein-Westfalen .....	158
		Rheinland-Pfalz .....	174
		Saarland .....	190
		Sachsen .....	206
		Sachsen-Anhalt .....	222
		Schleswig-Holstein .....	238
		Thüringen .....	254
		<b>Anhang</b>	
		Quellenangaben und allgemeine Anmerkungen	
		Allgemeine Basisdaten .....	270
		FBBE auf einen Blick .....	270
		Indikatoren.....	271
		Hinweis zur geschlechtergerechten Sprache.....	274
		Abkürzungen .....	274
		<b>Tabellen</b> .....	275
		<b>Abstract</b> .....	348

# Vorwort

Der quantitative und qualitative Ausbau der Kindertagesbetreuung steht in Deutschland ganz oben auf der politischen Agenda. Allen Kindern sollen von Anfang an gute und faire Entwicklungschancen geboten werden. Die hohe Relevanz des Themas Kindertagesbetreuung spiegelt sich in verstärkten Investitionen wider: Im Haushaltsjahr 2015 wurden seitens der öffentlichen Haushalte bundesweit 26,4 Milliarden Euro für Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt – fast zwei Drittel der Auszahlungen für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt. 2009 waren es noch 16,2 Milliarden Euro.

Dennoch hängen die Bildungschancen von Kindern in Deutschland immer noch in hohem Maße von ihrem Wohnort ab. Dabei bestehen Unterschiede in der Quantität und Qualität der Kindertagesbetreuung nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch innerhalb des jeweiligen Bundeslandes. Um diese Unterschiede zu verdeutlichen, hat die Bertelsmann Stiftung im Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme erstmals auch Auswertungen der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik auf Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte sowie der Jugendamtsbezirke durchgeführt. Danach unterscheiden sich beispielsweise die Personalschlüssel oder auch die verfügbaren Personalressourcen für Leitungstätigkeiten innerhalb eines einzelnen Bundeslandes erheblich.

Diese Unterschiede verdeutlichen, dass zusätzliche Anstrengungen unternommen werden müssen, um eine verlässliche KiTa-Qualität in ganz Deutschland zu schaffen. Eine solche verlässliche Qualität der Kindertagesbetreuung in allen Bundesländern braucht bundesweit geltende Standards für strukturelle Rahmenbedingungen von KiTas – dazu gehören unter anderem kindgerechte Personalschlüssel und ausreichende Personalkapazitäten für die Leitungstätigkeiten sowie angemessene Arbeitsbedingungen. Nach Berechnungen der Bertelsmann Stiftung müssen bundesweit für einen qualitätssichernden Personalschlüssel zusätzlich 107.200 vollzeitbeschäftigte Fachkräfte rekrutiert und weitere 4,9 Milliarden Euro jährlich bereitgestellt werden; zudem ist ein zusätzlicher Bedarf an Fachkräften und KiTa-Plätzen aufgrund einer Trendwende bei den Geburtenzahlen und einer zunehmenden Anzahl an Kindern mit Fluchterfahrungen absehbar. Um allen Leitungskräften in Deutschlands KiTas die von uns empfohlene Ausstattung an Leitungszeit zur Verfügung zu stellen, fehlen für die Leitungsebene umgerechnet 21.800 Vollzeitkräfte bundesweit. Dies bedeutet einen Anstieg der Personalkosten um jährlich bis zu 1,3 Milliarden Euro.

Dieser weiterhin bestehende – quantitative wie qualitative – Ausbaubedarf der Kindertagesbetreuung erfordert ein kontinuierliches Monitoring, das beobachtet, ob jedes Kind in Deutschland Zugang zu einem verlässlichen Betreuungsangebot mit einer kindgerechten Bildungsqualität hat. Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme der Bertelsmann Stiftung veröffentlicht seit 2008 Daten und Fakten zur Kindertagesbetreuung in allen 16 Bundesländern und gibt so jährlich Aufschluss über den großen quantitativen Ausbau, den Bund, Länder, Kommunen, Träger und auch Eltern gemeinsam stemmen. Anhand der Themenbereiche „Teilhabe sichern“, „Investitionen wirkungsvoll einsetzen“ und „Bildung fördern – Qualität sichern“ werden zahlreiche Daten und Fakten, mit einem neuen Konzept nutzerfreundlich aufbereitet, in 16 Länderprofilen dargestellt. Diese steuerungsrelevanten Informationen sowie die regionalen Auswertungen auf Kreis- bzw. Jugendamtsbezirksebene sind auch auf dem ebenfalls neu konzipierten Internetportal [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de) zu finden. Die Bertelsmann Stiftung fördert mit der Bereitstellung dieses Wissens einen offenen, kontinuierlichen Dialog aller Akteure für eine qualitätsorientierte Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung, damit alle Kinder in ihrer Bildung und Entwicklung optimal unterstützt werden können.

Wir freuen uns, mit dem vorliegenden Ländermonitoring entsprechende Impulse geben zu können und wünschen eine anregende Lektüre.

*Dr. Jörg Dräger*

Mitglied im Vorstand  
der Bertelsmann Stiftung

*Anette Stein*

Director  
Wirksame Bildungsinvestitionen

# Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme von 2008 bis 2017

In der Schnittmenge von Bildung sowie Kinder- und Jugendhilfe hat die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) in den letzten zehn Jahren eine enorme Anerkennung als bedeutsames Handlungsfeld von Politik und Verwaltung erlangt, auf der Ebene des Bundes wie auch auf der der Länder und der Kommunen. Dieser Stellenwert spiegelt sich in dem enormen quantitativen Wachstum der Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen (KiTas) und der Kindertagespflege wider sowie, damit verknüpft, auch in der Zunahme des pädagogischen Personals in den Einrichtungen. Insbesondere die vermehrte Nutzung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren sowie von längeren Betreuungszeiten für alle Altersgruppen, zudem eine steigende Anzahl von Geburten und von Kindern mit Fluchtgeschichte sind Faktoren, die erwarten lassen, dass der Platzbedarf weiter steigen wird und somit der Ausbau des Systems fortgesetzt werden muss.

Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme der Bertelsmann Stiftung beobachtet seit 2008 diese Dynamiken sowie den jeweiligen Status quo der Kindertagesbetreuung, mit Schwerpunkt auf Kindertageseinrichtungen (vgl. Bock-Famulla 2008); dazu dienen jährlich aktualisierte Daten aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik und weitere Fakten, beispielsweise aus einer Befragung der zuständigen Landesministerien. Insbesondere in den ersten Jahren war es die primäre Zielsetzung des Monitorings, Transparenz über den jeweiligen Stand sowie Handlungsbedarfe in den frühkindlichen Bildungssystemen für alle Akteure herzustellen, wie für den Bund, die Länder, die Kommunen sowie die Politik und die Verwaltung, aber auch für die Träger und die interessierte Öffentlichkeit.

Vor dem Hintergrund der Existenz von 16 verschiedenen Bundesländersystemen ist zunächst für den Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme (Printpublikation) das Konzept

der „Bundesländerprofile“ entwickelt worden, angeregt durch den US-amerikanischen Bericht „State Preschool Yearbook“, der seit 2003 jährlich vom National Institute for Early Education Research (NIEER) veröffentlicht wird (NIEER 2003 ff.).

Grundidee des Ländermonitorings ist es, zu den drei Handlungsfeldern „Teilhabe sichern“, „Investitionen wirkungsvoll einsetzen“ und „Bildung fördern – Qualität sichern“ den aktuellen Status quo der Kindertagesbetreuung, mit besonderem Schwerpunkt auf Kindertageseinrichtungen, abzubilden. Mit einer identischen Struktur von Indikatoren wird für jedes Bundesland ein Länderprofil erstellt; ein solcher gleichbleibender Kern von Indikatoren ermöglicht eine kontinuierliche Beobachtung im Zeitverlauf.

Darüber hinaus gibt es Themenschwerpunkte, die aktuelle Entwicklungen in den FBBE-Systemen aufnehmen und mit Daten abbilden, beispielsweise zum Thema KiTa-Leitung. Damit diese Informationen für die unterschiedlichen Akteure, die an der Gestaltung und Steuerung der Systeme beteiligt sind, verständlich und für den jeweiligen Arbeitsbereich verwendbar sind, werden die Daten grafisch aufbereitet und mit kurzen Erläuterungen versehen. Zudem steht am Anfang jedes Profils eine kurze, prägnante Einschätzung der FBBE im jeweiligen Bundesland. Mit dieser Fokussierung auf das System eines Bundeslandes wird berücksichtigt, dass Reformprozesse auch dessen systemspezifischen Eigenheiten beachten müssen. Erst eine solche systemische Gesamtbetrachtung der Stärken und Entwicklungsbedarfe des jeweiligen FBBE-Systems kann auch die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Maßnahmen – beispielsweise eine Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen oder eine Erhöhung des Finanzvolumens – in den Blick nehmen und damit die Wirksamkeit von Reformmaßnahmen besser antizipieren.



Neben der Printpublikation des Länderreports Frühkindliche Bildungssysteme werden seit 2008 jährlich aktualisierte Daten und Fakten auch im Online-Portal Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme ([www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)) veröffentlicht. Primärer Fokus ist hier die thematische Strukturierung: So werden die Daten zu den Handlungsfeldern Teilhabe, Investitionen und Qualität jeweils anhand einer Reihe von Indikatoren abgebildet; beispielsweise sind die Daten zur Teilhabe von Kindern unter drei Jahren in Kindertagesbetreuung für alle Bundesländer im Überblick verfügbar. Der Ländermonitor ermöglicht so einen unmittelbaren Vergleich der Bundesländer bzw. der Situation der FBBE. Zusätzlich bietet er auch die Daten aus den Vorjahren an, so dass die Möglichkeit besteht, sich bei den jeweiligen Themen auch über Entwicklungen im Zeitverlauf zu informieren.

Die Entwicklung des Ländermonitorings ist von Anfang an durch ein regelmäßiges Feedback aller zuständigen Länder- und Bundesministerien sowie von Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Wohlfahrtsverbände, der Gewerkschaften und der Elternverbände begleitet worden. Dieser Austausch wird kontinuierlich fortgesetzt, auch mit dem Ziel, geplante Weiterentwicklungen des Ländermonitorings zu diskutieren und auf diese Weise zu gewährleisten, dass die Akteure die Informations- und Einsatzmöglichkeiten des Ländermonitorings kennen. Zudem wird ein kontinuierlicher Austausch mit der Wissenschaft gesucht; insbesondere in der Konzeptionsphase hat ein Netzwerk von nationalen und internationalen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern das Ländermonitoring intensiv beraten. Die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik sind seit dem Start des Ländermonitorings vom Forschungsverbund DJI/TU Dortmund berechnet und aufbereitet worden. Seit dem Jahr 2017 führt die Bertelsmann Stiftung zusätzlich eigene Berechnungen durch und nutzt dazu die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zum 01.03.2016. Auch die 2017 erstmalig vom Ländermonitoring veröffentlichten Daten zur Situation der Kindertagesbetreuung auf Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte sowie auf Ebene der Jugendamtsbezirke sind Ergebnisse eigener Auswertungen.

### **Qualitativer Ausbau der KiTas: Personalschlüssel**

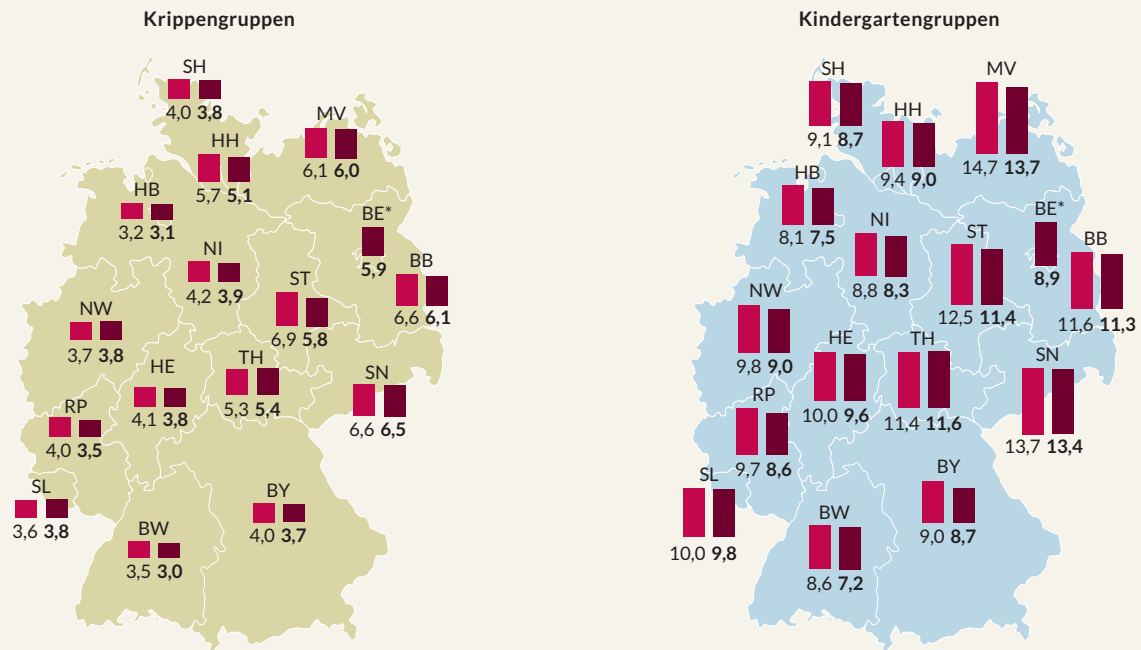
In der wissenschaftlichen sowie auch in der politischen und öffentlichen Diskussion gilt der Personalschlüssel als ein anerkannter Indikator für die strukturelle Qualität von KiTas (Viernickel et al. 2015). Weitere Indikatoren sind beispielsweise die Personalkapazitäten für Leitungsaufgaben. Grundsätzlich liegt die Verantwortung für die Begleitung, Förderung und auch Gestaltung der Bildungs- und Entwicklungsprozesse von Kindern in KiTas bei den pädagogischen

Fachkräften in den Einrichtungen. Damit sie ihre Aufgaben professionell ausüben können, benötigen sie entsprechende (formale) Qualifikationen. Bei der im Ländermonitoring zugrunde gelegten Definition des Personalschlüssels bzw. der Methodik findet die formale Qualifikation jedoch keine Berücksichtigung; vielmehr werden die Personen, die – nach Meldung in der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik – in der pädagogischen Arbeit tätig sind, auch als im jeweiligen Bundesland zulässiges Personal betrachtet. Dieses Vorgehen wurde gewählt, da in den Bundesländern unterschiedliche Regelungen über die erforderlichen formalen Qualifikationsniveaus existieren, die für die Fachkräfte in den KiTas gelten. Das Konstrukt des Personalschlüssels wiederum setzt lediglich die vertraglich vereinbarten Beschäftigungszeiten des Personals den vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten der Kinder gegenüber (s. „Methodik“ unter [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)) und kann somit keine Informationen über die Qualität der pädagogischen Arbeit geben. Aus diesem Grund ist der Personalschlüssel als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung/Voraussetzung für eine „gute“ pädagogische Qualität in den KiTas einzuschätzen. Im Detail umfasst der Personalschlüssel allerdings mehrere Aufgabenbereiche, die im Einzelnen zu berücksichtigen sind.

Für die Qualität der pädagogischen Arbeit ist grundsätzlich bedeutsam, über wie viel Zeit eine Fachkraft für die direkte pädagogische Arbeit mit den Kindern (unmittelbare pädagogische Arbeit) verfügt. Darüber hinaus rückt verstärkt die Tatsache in den Fokus, dass die pädagogischen Fachkräfte auch Arbeitszeit für Aufgaben ohne die Kinder benötigen, beispielsweise für die Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit, die Beobachtung und Dokumentation der Bildungsprozesse, für Teamgespräche oder den Austausch mit den Eltern oder auch für die Kooperation mit anderen Institutionen im Sozialraum. Diese Aufgaben, in der Fachdiskussion als mittelbare pädagogische Arbeit bezeichnet, sind nicht zuletzt in den verschiedenen Bildungsplänen oder -programmen in den Bundesländern verankert und sind zeitlich einzuplanen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass jede Fachkraft Anspruch auf Urlaub und Zeit für Fort- und Weiterbildung hat sowie krankheitsbedingt ausfallen kann. Diese Ausfallzeiten reduzieren die Anwesenheitszeiten der Fachkräfte in der KiTa.

Wenn der Personaleinsatz in Relation zu den zu betreuenden Kindern dargestellt werden soll und zudem auch Vergleiche zwischen KiTas sowie auf Bundesland-, Kreis- oder Jugendamtsbezirksebene gezogen werden sollen, stellt sich die Frage, wie dies unter Berücksichtigung der verschiedenen Betreuungszeiten der Kinder sowie der ebenfalls unterschiedlichen Öffnungszeiten vergleichend möglich ist. Das

## Entwicklung der Personalschlüssel in Krippen- und Kindergartengruppen



Personalschlüssel (Median, ohne Leitung) 1 : xx am ■ 01.03.2012 ■ 01.03.2016

\* Für 2012 sind keine Berechnungen möglich.

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)

| BertelsmannStiftung

Konstrukt des Personalschlüssels stellt eine entsprechende Vergleichbarkeit her, die allerdings auf einer Standardisierung einiger Rahmenbedingungen beruht – so wird insbesondere von einer täglichen Öffnungszeit der KiTas von acht Stunden ausgegangen. Eine detaillierte Darstellung in Form eines Erklärfilms auf der Website [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de) zeigt die einzelnen Schritte der Berechnung.

Der Personalschlüssel stellt im Kern die Personalressourcen dar, die insgesamt in Relation zu den Betreuungszeiten der Kindern zur Verfügung stehen. Die Personalressourcen beinhalten dabei neben der unmittelbaren pädagogischen Arbeitszeit auch die mittelbare Arbeitszeit sowie die Ausfallzeiten.

Damit präziser abgebildet werden kann, wie sich die Personalsituation darstellt, wenn nur die Zeit, die die Fachkräfte unmittelbar mit den Kindern arbeiten, betrachtet wird, hat bereits der Länderreport 2008 (vgl. Bock-Famulla 2008) vorgeschlagen, dieses Verhältnis durch die sogenannte Fachkraft-Kind-Relation zu bestimmen.

### Entwicklung der Personalausstattung in KiTas: Personalschlüssel und Fachkraft-Kind-Relationen

Die oftmals formulierte Vermutung, im Zuge des quantitativen Ausbaus des KiTa-Systems werde sich die Qualität verschlechtern, hat sich zumindest mit Blick auf die Personalschlüssel nicht bestätigt. Zwischen 2012 und 2016 haben sich die Personalschlüssel in Deutschland durchschnittlich von 1 : 4,8 auf 1 : 4,3 bei den Krippengruppen und von 1 : 9,2 auf 1 : 9,2 bei den Kindergartengruppen verbessert; zudem ist sowohl in den ostdeutschen als auch in den westdeutschen Bundesländern ein Ausbau der Personalkapazitäten zu verzeichnen. Allerdings sind insbesondere die Personalschlüssel in Ostdeutschland immer noch deutlich ungünstiger als in Westdeutschland. Gleichzeitig lassen sich bei der Entwicklung der Personalschlüssel durchaus Differenzen zwischen den Bundesländern feststellen. Bei den Krippengruppen ist die größte Verbesserung in Sachsen-Anhalt mit nunmehr 1 : 5,8 statt zuvor 1 : 6,9 zu verzeichnen. Demgegenüber hat sich in diesem Gruppentyp der Personalschlüssel im Saarland um 0,2 auf 1 : 3,8 verschlechtert. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Bundesländer jeweils auf unterschiedlichen Ausgangsniveaus gestartet sind und somit der jeweilige Ausbaubedarf sehr unterschiedlich ist.



Bei den Kindergartengruppen ist die größte Verbesserung bei den Personalschlüsseln in Baden-Württemberg zu beobachten; zwischen 2012 und 2016 haben sie sich landesweit von 1 : 8,6 auf 1 : 7,2 gesteigert. Auch in Sachsen-Anhalt gab es – allerdings von einem deutlich ungünstigeren Ausgangsniveau – eine ähnliche Entwicklung, von 1 : 12,5 auf 1 : 11,4. An dritter Stelle liegt Rheinland-Pfalz, dort gab es eine Verbesserung von 1 : 9,7 auf 1 : 8,6.

Insgesamt zeigt sich, dass die Mehrzahl der Bundesländer bei den Personalschlüsseln sowohl der Krippengruppen als auch der Kindergartengruppen noch keine kindgerechten Betreuungsverhältnisse bietet. Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt bereits seit 2008 für die Krippengruppen einen Personalschlüssel von 1 : 3 sowie für die Kindergartengruppen von 1 : 7,5, und zwar als bundeseinheitliche Standards, um für jedes Kind unabhängig von seinem Wohnort die strukturellen Rahmenbedingungen für eine „gute“ KiTa-Qualität zu ermöglichen (vgl. Bock-Famulla 2008).

Ein direkter Vergleich der Personalschlüssel von 2008 und 2016 ist aufgrund einer Umstellung der Berechnungsmethodik nicht möglich. Die vorliegenden Daten zeigen allerdings, dass je nach Wohnort nach wie vor sehr unterschiedliche Personalschlüssel bestehen. Einheitliche Rahmenbedingungen sind bundesweit noch lange nicht Realität.

### **Szenarien der Fachkraft-Kind-Relationen in den Bundesländern**

Die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik bietet keine Grundlagen, um die Fachkraft-Kind-Relationen in den Bundesländern zu berechnen. Da eine Einschätzung der Betreuungsrelationen in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht relevant ist, sondern auch für die Öffentlichkeit, wie beispielsweise Eltern, von großem Interesse ist, berechnet das Ländermonitoring seit 2015 Szenarien für die Fachkraft-Kind-Relationen auf Basis der empirisch ermittelten Personalschlüssel (vgl. Bock-Famulla/Lange/Strunz 2015). Die drei Szenarien beruhen auf den verschiedenen Studienergebnissen über die Arbeitszeitanteile für die verschiedenen Aufgabenbereiche von pädagogischen Fachkräften (vgl. ebd.: 26). Dabei werden drei Szenarien mit einem Anteil an Arbeitszeit für die direkte pädagogische Praxis mit den Kindern in Höhe von 60 %, 67 % und 75 % berechnet. Dies bedeutet beispielsweise, dass in Sachsen ein Personalschlüssel bei den Krippengruppen von 1 : 6,5 zu einer Fachkraft-Kind-Relation von 1 : 10,8 führt, wenn 60 % der Arbeitszeit für die Kinder verfügbar sind; bei einem Anteil von 75 % für diesen Aufgabenbereich ergibt sich eine Relation von 1 : 8,7. Demgegenüber zeigt sich für Baden-Württem-

berg, dass bei einem Personalschlüssel von 1 : 3,0 die Fachkraft-Kind-Relation bei einem Arbeitszeitanteil von 60 % für die pädagogische Praxis mit den Kindern deutlich günstiger ist als in Sachsen und bei 1 : 5,1 liegt.

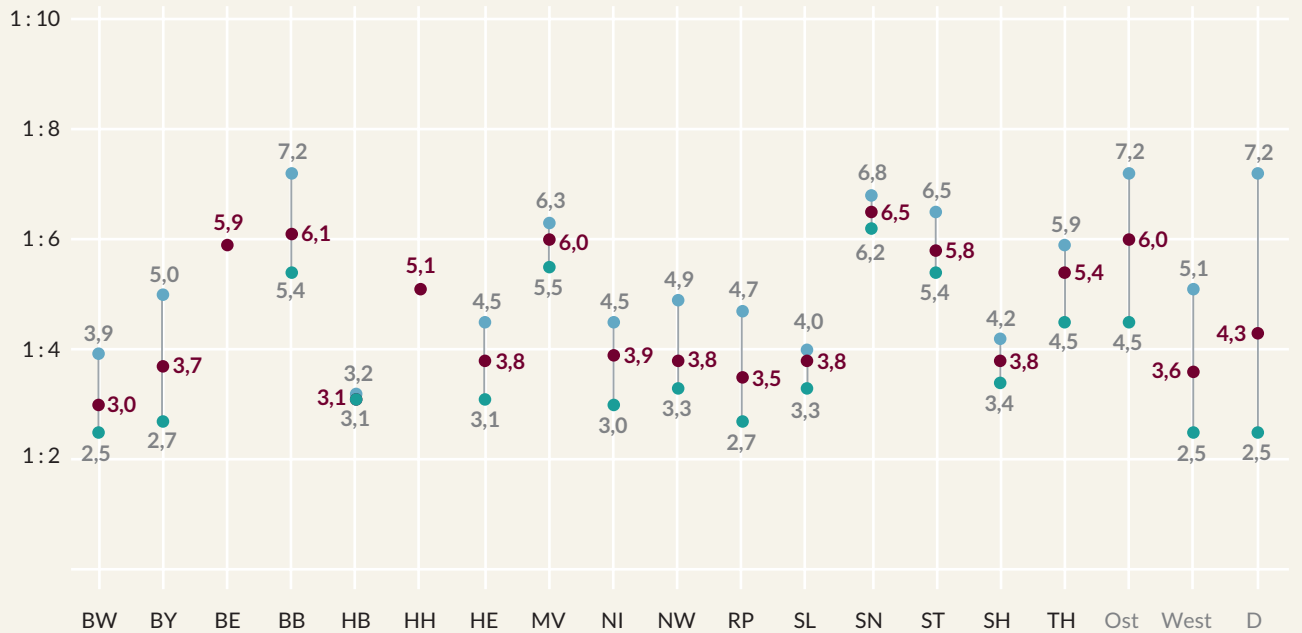
Auch für die Kindergartengruppen zeigen die Szenarien für die Fachkraft-Kind-Relationen, dass in der konkreten pädagogischen Arbeit eine Fachkraft rechnerisch für deutlich mehr Kinder zuständig ist, als sich im Personalschlüssel zeigt. So besteht in Mecklenburg-Vorpommern ein Personalschlüssel von 1 : 13,7, so dass eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft bei einem Arbeitszeitanteil von 60 % für die pädagogische Praxis für fast 23 ganztags betreute Kinder zuständig ist. Demgegenüber liegt in Baden-Württemberg für diese Situation bei einem Personalschlüssel von 1 : 7,2 eine Fachkraft-Kind-Relation von 1 : 12,1 vor. An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass nicht bekannt ist, wie sich die tatsächlichen Arbeitszeitanteile in der konkreten KiTa gestalten. Die Szenarien können jedoch aufzeigen, dass die Fachkraft-Kind-Relation ein wichtiger Wert für die Diskussion über die Personalausstattung ist. Eine zu eingeschränkte, alleinige Fokussierung auf die Fachkraft-Kind-Relation ist allerdings ebenfalls nicht zielführend, da auch die übrigen Zeitanteile gewährleistet werden müssen. Nur wenn Arbeitszeiten für die mittelbare Arbeit und die Ausfallzeiten zur Verfügung stehen, kann eine Realisierung von anvisierten Fachkraft-Kind-Relationen ermöglicht werden.

### **Personalschlüssel aus regionaler Perspektive**

Damit die Personalausstattung auch auf regionaler Ebene betrachtet werden kann, wurden im Rahmen des Ländermonitorings die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik vom 01.03.2016 erstmalig auch auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städten sowie der Jugendamtsbezirke ausgewertet.

Die vorliegenden Daten bestätigen grundsätzlich das Ergebnis des Bundesländervergleichs, dass die KiTa-Qualität gemessen an den Personalschlüsseln je nach Wohnort differiert: Denn auch innerhalb der einzelnen Bundesländer sind teilweise erhebliche Unterschiede festzustellen. Die vorliegenden Daten zeigen, dass bundesweit die Spannweite der Personalschlüssel in Krippengruppen zwischen den Kreisen von 1 : 2,5 bis zu 1 : 7,2 reicht. Auch zwischen den Kreisen der westdeutschen Bundesländer bestehen erhebliche Unterschiede – so werden im Kreis mit dem ungünstigsten Personalschlüssel doppelt so viele Kinder betreut wie im Kreis mit dem günstigsten Wert (1 : 2,5 zu 1 : 5,1). In den ostdeutschen Bundesländern liegt die Spannweite zwischen 1 : 4,5 und 1 : 7,2. Von besonderem Interesse ist wiederum die Tatsache, dass inner-

## Personalschlüssel in Krippengruppen, Spannweiten zwischen Kreisen und kreisfreien Städten, 01.03.2016



Personalschlüssel (Median, ohne Leitung) | Spannweite ● Kreis/Stadt mit niedrigstem Median ● Kreis/Stadt mit höchstem Median ● Bundesland/Gebiet

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)

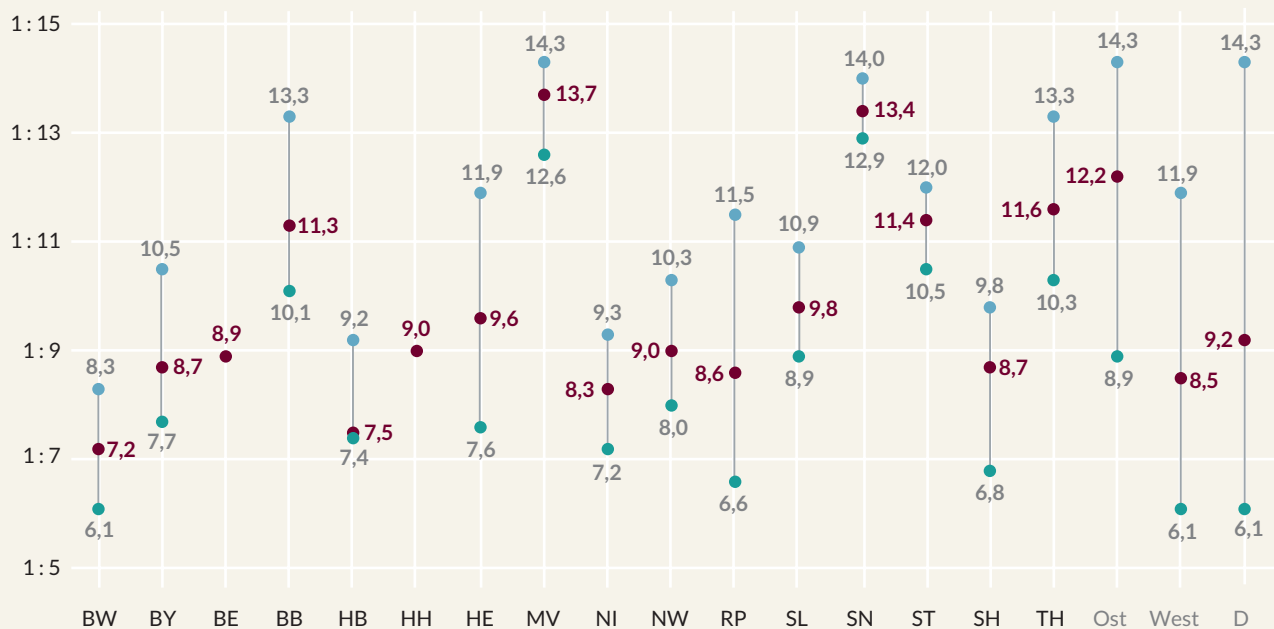
| BertelsmannStiftung

halb einiger Flächenländer eher geringe Spannweiten zu verzeichnen sind, beispielsweise im Saarland lediglich von 0,7, während es in Bayern eine Differenz von 2,3 und in Rheinland-Pfalz eine solche von 2,0 gibt. Die vorliegenden Daten werfen die Frage auf, wodurch diese Differenzen auf der Ebene der Kreise bzw. kreisfreien Städte verursacht werden.

Für die Kindergartengruppen zeigt sich, dass bundesweit der ungünstigste Wert in einem Kreis bei 1 : 14,3 und der günstigste bei 1 : 6,1 liegt. Die Spannweiten der Kreise innerhalb der einzelnen Bundesländer sind in Sachsen (1 : 12,9 bis 1 : 14,0), Sachsen-Anhalt (1 : 10,5 bis 1 : 12,0) und Mecklenburg-Vorpommern (1 : 12,6 bis 1 : 14,3) vergleichsweise niedrig. Demgegenüber zeigt Rheinland-Pfalz die größte Spannweite von 1 : 6,6 bis 1 : 11,5, und auch in Hessen liegen die Werte vergleichsweise weit auseinander (1 : 7,6 bis 1 : 11,9). Die genannten geringsten Spannweiten für die drei ostdeutschen Flächenländer verweisen darauf, dass – mit Blick auf die Personalausstattung – die strukturellen Rahmenbedingungen für die Kinder hier vergleichsweise ähnlich sind. Allerdings erhalten alle Kinder verhältnismäßig ungünstige Personalschlüssel.

Erforderlich sind weitere detaillierte Analysen der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen zur Bemessung des KiTa-Personals, um die Ursachen für die unterschiedlichen Spannweiten zu verstehen. Zunächst ist von Interesse, ob die feststellbaren Unterschiede aus einer intentionalen Steuerung durch die Landesregelungen resultieren oder (unbeabsichtigte) Steuerungswirkungen sind. So gewähren einige Bundesländer KiTas bei besonderen Bedarfen der Kinder oder der sozialräumlichen Situation der KiTa zusätzliche Personalkapazitäten. Allerdings ist zu prüfen, ob sich diese auf der Kreisebene empirisch wahrnehmbar manifestieren können. Darüber hinaus ist zu untersuchen, wie die Personalausstattung administrativ ausgestaltet ist und wie sich dies auf die tatsächlichen Personalkapazitäten in den KiTas auswirkt. So werden in manchen Bundesländern Relationen zwischen Fachkräften und Kindern definiert, die sich zudem auf spezifische Betreuungszeiten beziehen. Demgegenüber werden in anderen Bundesländern Personalausstattungen sehr unspezifisch auf die Betreuungszeiten bezogen, jedoch wird kein Personalschlüssel definiert. Im Resultat kommt es zu sehr unterschiedlichen Personalschlüsseln, da die vorhandenen Personalkapazitäten auf sehr unterschiedliche Betreuungszeiten bezogen werden müssen. Dieser und weitere Erklärungsansätze sind unter

## Personalschlüssel in Kindergartengruppen, Spannweiten zwischen Kreisen und kreisfreien Städten, 01.03.2016



Personalschlüssel (Median, ohne Leitung) | Spannweite ● Kreis/Stadt mit niedrigstem Median ● Kreis/Stadt mit höchstem Median ● Bundesland/Gebiet

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)

| BertelsmannStiftung

Berücksichtigung der landesspezifischen Bestimmungen des Umfangs der Personalausstattung sowie ihrer Ausgestaltung zu prüfen. Die Ergebnisse sind insbesondere auch relevant für die Erarbeitung bundeseinheitlicher Qualitätsstandards für Personalschlüssel. Bislang ist für den FBBE-Bereich kaum untersucht worden, welche Mechanismen und Instrumente für die Realisierung einer vorgesehenen Personalausstattung besonders steuerungswirksam sind.

Darüber hinaus sollte festgestellt werden, ob Kreise bessere Personalschlüssel zur Verfügung stellen, weil sie zusätzliche Personalkapazitäten finanzieren, die nicht landesrechtlich definiert sind: Ein weiterer Aspekt, der bislang noch nicht ausreichend in der Diskussion aufgenommen wurde, ist, dass Bundes- oder Landesprogramme zu einer zusätzlichen Aufstockung des pädagogischen Personals führen können. Allerdings sind hierzu von den Auskunftgebenden keine separaten Angaben im Erhebungsbogen der Kinder- und Jugendhilfestatistik zu machen, so dass bislang nicht festzustellen ist, aus welchen Mitteln Personal finanziert wird. Vor allem wird auf diese Weise nicht transparent, ob sich die Personalausstattung ausschließlich aus den „regulären“ Personalkapazitäten ergibt oder ob zusätzliche Personalressourcen einfließen.

Aus der Analyse der regionalspezifischen Daten lässt sich ableiten, dass die Personalschlüssel nicht nur zwischen, sondern auch innerhalb der Bundesländer differieren. Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt bereits seit 2008 einen bundeseinheitlichen Standard sowohl für Krippen- als auch Kindergartengruppen. Mit den vorliegenden regionalen Ergebnissen wird die Aktualität dieser Empfehlung sichtbar – denn nur mit einheitlichen Standards können für alle Kinder vergleichbare Rahmenbedingungen und somit faire Bildungschancen gewährleistet werden. Gleichzeitig wird damit die Frage aufgeworfen, wie eine solche vergleichbare, gleichmäßige Personalausstattung tatsächlich erzielt werden kann: Mit welchen Steuerungsmechanismen kann sie gewährleistet werden?

## **Zukunftsperspektiven: Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme ab 2017**

Die Herausforderungen an die Systeme der Kindertagesbetreuung sind auch im Jahr 2017 enorm. Sowohl der quantitative als auch der qualitative Ausbau muss fortgesetzt werden – den Handlungsbedarf insbesondere bei der Qualität zeigt auch die Einigung von Bund und Ländern auf einen gemeinsamen Weg zur Verbesserung der Qualität. So liegt inzwischen ein Konzept vor, das die Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz formuliert (vgl. JFMK 2017).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungsbedarfe der FBBE-Systeme und der Zielsetzung, dass allen Kindern in Deutschland unabhängig von ihrem Wohnort ein gesicherter Zugang zu einer Kindertagesbetreuung mit „guter“ und vergleichbarer Qualität ermöglicht werden muss, wird das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme seine Beobachtung der Situation und von Entwicklungstrends in den Bundesländern sowie aus der Bundesperspektive fortsetzen; auch die regionale Berichterstattung wird weiter ausgebaut. Zudem hat das Ländermonitoring in den vergangenen Jahren einzelne Themen, die besonders relevant für die aktuelle FBBE-Weiterentwicklung in Deutschland sind, vertiefend mit ergänzenden Forschungsprojekten bearbeitet, beispielsweise in der Schwerpunktreihe zum Thema „KiTa-Leitung“ (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017; Cramer/Münchow 2017; Falkenhagen/Frauendorf/Bender 2017; Lange 2017; Nagel-Prinz et al. 2017; Nentwig-Gesemann/Nicolai/Köhler 2016). Zusätzlich hat die Bertelsmann Stiftung, ausgehend von den Auswertungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik, auch Reformvorschläge für den Ausbau der FBBE-Systeme entwickelt und diese mit Berechnungen für den entstehenden Finanzbedarf veröffentlicht (vgl. Bertelsmann Stiftung 2017, 2016, 2014).

Die Berichterstattung des Ländermonitorings wird weiterhin jährlich im Online-Portal Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme veröffentlicht; damit bietet der Ländermonitor insbesondere auch Daten, die Entwicklungen im Zeitverlauf abbildbar machen. Mit der Neukonzeption werden ab 2017 auch erstmals Indikatoren zur regionalen Situation bereitgestellt. Dieser Bereich wird in den nächsten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Alle zwei Jahre wird zudem weiterhin die Printpublikation Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme veröffentlicht, die in Form eines Länderprofils einen Status-quo-Bericht über die Situation der FBBE in jedem Bundesland bietet. Neben dem kontinuierlich fortgesetzten Monitoring werden auch zukünftig vertiefende Schwerpunktthemen bearbeitet, beispielsweise Themen rund um den Fachkräftebedarf. Zudem werden weitere Reformvorschläge für den Ausbau der FBBE-Systeme entwickelt und die entstehenden Finanzbedarfe berechnet.

Die anstehenden Reformmaßnahmen stehen aufgrund der komplexen Zuständigkeits- und Verantwortungsstrukturen im FBBE-Bereich vor besonderen Herausforderungen. Das bundesdeutsche Mehrebenensystem zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus, die sich auch widerspiegelt in der Vielzahl der Akteure von Bund, Ländern, Kommunen, Trägern, Fachkräften, Aus- und Weiterbildungsstätten sowie Eltern und Kindern. Bislang liegen für die FBBE-Systeme kaum Erkenntnisse zu den Anforderungen und Funktionsweisen der Governance vor, um beispielsweise bundesweit eine vergleichbare Personalausstattung erzielen zu können.

Der weitere Ausbau der FBBE-Systeme wird von allen beteiligten Akteuren nicht nur weiter steigende finanzielle Aufwendungen erfordern, sondern durch die wachsende Komplexität der Systeme auch den Bedarf an wirksamen Steuerungsformen erhöhen. Auch vor diesem Hintergrund wird das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme in seiner kontinuierlichen Beobachtung der FBBE-Systeme die Bereitstellung von Daten und Fakten als Steuerungswissen für die beteiligten Akteure weiter ausbauen und insbesondere stärker regionalisieren. Gleichzeitig wird es, ausgehend von diesem Wissen, weitere Reformvorschläge auch für die Weiterentwicklung der Steuerungsstrukturen der FBBE-Systeme vorlegen, mit dem Ziel, einen wirksamen Ressourceneinsatz zu unterstützen, der gewährleistet, dass jedes Kind in Deutschland eine „gute“ KiTa und Kindertagespflege besuchen kann.

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Qualitätsausbau in KiTas. 7 Fragen zur Personalausstattung in deutschen KiTas. 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung: Status quo, Handlungsbedarfe und Empfehlungen. Methodische Erläuterungen. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2016): Qualitätsausbau in KiTas 2016. 7 Fragen zur Personalausstattung in deutschen KiTas. 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2017): Qualitätsausbau in KiTas 2017. 7 Fragen zur Personalausstattung für Führung und Leitung in deutschen KiTas. 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.
- Bock-Famulla, Kathrin (2008): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008. Transparenz schaffen – Governance stärken. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Bock-Famulla, Kathrin; Lange, Jens; Strunz, Eva (2015): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2015. Transparenz schaffen – Governance stärken. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Cramer, Martin; Münchow, Anne (2017): Führungs- und Leitungstätigkeiten in KiTas systematisch identifizieren und reflektieren. Eine Praxishilfe. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Falkenhagen, Hilke; Frauendorf, Tim; Bender, Norbert (2017): Auf Augenhöhe. Leitung von Elterninitiativen in gemeinsamer Verantwortung von Eltern, Erzieherinnen und Erziehern. Unter Mitarbeit von Iris Hentschel. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- JFMK – Jugend- und Familienministerkonferenz (Hrsg.) (2017): Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 18./19. Mai 2017 zum TOP 7.1: Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz. Quedlinburg. [Download unter: [https://www.jfmk.de/pub2017/TOP\\_7.1\\_Fruehe\\_Bildung\\_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf](https://www.jfmk.de/pub2017/TOP_7.1_Fruehe_Bildung_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf) (28.07.2017).]
- Lange, Jens (2017): Leitung von Kindertageseinrichtungen. Eine Bestandsaufnahme von Führungskräften und Leitungsstrukturen in Deutschland. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- Nagel-Prinz, Susanne; Paulus, Peter; Gediga, Günther; Münchow, Anne (2017): Kontextbedingungen des Leitungshandelns in deutschen Kindertageseinrichtungen: Gegenwärtige und antizipierte Wirklichkeiten (mit Fokus auf die Sicht von KiTa-Leitungen) (Arbeitstitel). Unter Mitarbeit von Sebastian Wurster. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh (im Erscheinen).
- Nentwig-Gesemann, Iris; Nicolai, Katharina; Köhler, Luisa (2016): KiTa-Leitung als Schlüsselposition. Erfahrungen und Orientierungen von Führungskräften in Kindertageseinrichtungen. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.
- NIEER – National Institute for Early Education Research (Hrsg.) (2003 ff.): State of Preschool Yearbooks. New Brunswick, NJ. [Download unter: <http://nieer.org/state-preschool-yearbooks> (28.7.2017).]
- Viernickel, Susanne; Fuchs-Rechlin, Kirsten; Strehmel, Petra; Preissing, Christa; Bensel, Joachim; Haug-Schnabel, Gabriele (2015): Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für Kindertagesbetreuung. Freiburg.