

*Kathrin Bock-Famulla, Anne Münchow, Jana Frings,
Felicitas Kempf, Julia Schütz*

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019

Transparenz schaffen – Governance stärken



*Kathrin Bock-Famulla, Anne Münchow, Jana Frings
Felicitas Kempf, Julia Schütz*

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019

**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.

© 2020

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

ISBN 978-3-86793-887-7

Lektorat

Helga Berger, Gütersloh

Layout und Satz

Marion Schnepf, Leopoldshöhe
www.lokbase.com

Umschlagabbildung

(Maskot) F1online

Bilder Innenteil

Frank Springer, www.frank-springer.de

Herstellung

Sabine Reimann

Druck

Lensing Druck GmbH & Co. KG,
Dortmund

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 E-Book (pdf) verfügbar

ISBN 978-3-86793-888-4

Inhalt

Vorwort <i>Abstract</i>	4	Länderprofile	
Einführung		Baden-Württemberg	23
Trends der FBBE in Deutschland – zentrale Ergebnisse des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme 2019	7	Bayern	43
Das KiQuTG – ein Gesetz mit Entwicklungsbedarf	16	Berlin	63
Die Anfänge des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme	19	Brandenburg	83
Literatur	22	Bremen	103
		Hamburg	123
		Hessen	143
		Mecklenburg-Vorpommern	163
		Niedersachsen	183
		Nordrhein-Westfalen	203
		Rheinland-Pfalz	223
		Saarland	243
		Sachsen	263
		Sachsen-Anhalt	283
		Schleswig-Holstein	303
		Thüringen	323
		Anhang	
		Tabellen	A1
		Quellenangaben und allgemeine Anmerkungen	
		Allgemeine Basisdaten	A58
		FBBE auf einen Blick	A58
		Indikatoren	A59
		Abkürzungen	A62

Vorwort | Abstract

Die frühkindliche Bildung ist und bleibt ein hoch dynamisches Feld. In allen Bundesländern haben die frühkindlichen Bildungssysteme einen erheblichen quantitativen Ausbau gestemmt. Treiber war hier insbesondere der ab 2013 geltende Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz. Ein eindrucksvoller Beleg dieser Entwicklung ist die von 2008 bis 2018 enorm gestiegene Zahl der Pädagog*innen von 380.000 auf fast 621.000, ein erheblicher Personalzuwachs, der auch im bundesweiten Durchschnitt zu ersten positiven Auswirkungen auf die strukturellen Rahmenbedingungen geführt hat. So verbesserte sich der Personalschlüssel in Krippengruppen von 1 zu 4,6 im Jahr 2013 auf 1 zu 4,2 im Jahr 2018. Auch in den Kindergartengruppen ist eine Fachkraft für weniger Kinder zuständig als zuvor: Waren es 2013 noch 9,6 Kinder, sind es 2018 nunmehr 8,9 Kinder. Der Länderreport 2019 zeigt allerdings sehr unterschiedliche Entwicklungsdynamiken in den einzelnen Bundesländern auf. Während sich in einigen Ländern die Personalsituation deutlich verbessert hat, stagniert sie in anderen oder hat sich sogar verschlechtert. Trotz der erheblichen Personalexpansion verringert sich somit die Kluft zwischen den Ländern kaum – die Lebens- und Bildungsbedingungen der Kinder sind weiterhin stark vom Wohnort abhängig.

Für eine kindgerechte Personalausstattung in allen Bundesländern sind nach den Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung zusätzlich rund 106.500 Fachkräfte erforderlich. Neben diesen qualitativen Anforderungen läuft der quantitative Ausbau weiter: Die Geburtenrate hat sich erhöht, der Betreuungsbedarf der Eltern für Kinder unter drei Jahren ist noch nicht gedeckt und die Nachfrage nach längeren Betreuungszeiten steigt tendenziell, insbesondere in den westdeutschen Bundesländern. Schließlich kommt noch der geplante Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern ab 2025 hinzu, für den weitere pädagogische Fachkräfte benötigt werden.

Das Fachkräfteangebot für dieses Beschäftigungsfeld muss insgesamt deutlich erhöht werden. Erreicht werden kann dies nur durch ein Maßnahmenbündel. Zum einen müssen sowohl Berufseinsteiger als auch Quereinsteiger gewonnen werden. Zum anderen ist es notwendig, das bereits beschäftigte Personal weiterhin an dieses Berufsfeld zu binden. Wichtig hierfür sind vor allem Arbeitsbedingungen in den KiTas, die ein attraktives Aufgabenfeld bieten und zugleich auch präventiv die gesundheitlichen Risiken für die Erzieher*innen minimieren. Kindgerechte Personal-

State by State: Monitoring Early Childhood Education 2019

Early childhood education and care (ECEC) continues to be a very dynamic field. ECEC systems in all of Germany's states have undergone considerable quantitative expansion. One driver in particular has been the law that came into effect in 2013 giving each child in Germany aged one year or older the right to a place in an ECEC facility. One impressive indicator of the ongoing change is the number of professionals working in ECEC, a figure which has risen from 380,000 in 2008 to almost 621,000 in 2018. This increase in personnel has produced initial positive effects on the sector's structural framework conditions as reflected in the national average. For example, the pedagogue-to-child ratio in creches has improved from 1 to 4.6 in 2013 to 1 to 4.2 in 2018. In kindergartens as well, each professional is responsible for fewer children than was previously the case: only 8.9 in 2018

compared to 9.6 in 2013. At the same time, the 2019 State by State Report shows that developments have varied considerably among Germany's states. While the staffing situation has improved markedly in some states, it has remained the same in others or has even worsened. Despite the significant increase in personnel, the gap between the states has hardly narrowed – and the living and educational conditions Germany's children experience continue to depend heavily on where they reside.

According to the Bertelsmann Stiftung's recommendations, an additional 106,500 pedagogues would be needed to ensure child-centered staffing ratios in every state. Parallel to these qualitative requirements, the quantitative expansion continues: The birth rate has risen, ECEC facilities do not yet offer parents enough slots for children under the age of three, and more and more parents, especially in western Germany, would like ECEC facilities to extend their opening times. Finally, it is currently planned that children

schlüssel sind in diesem Zusammenhang eine wesentliche Voraussetzung, da die Betreuung zu vieler Kinder von einer Fachkraft sich nicht nur negativ auf die pädagogische Praxis, sondern auch auf die Gesundheit der Beschäftigten auswirken kann. Ergänzend dazu muss das Ausbildungssystem für Erzieher*innen verbessert werden: mit bundesweit kostenfreien Ausbildungsgängen, einer angemessenen Ausbildungsvergütung sowie einer Renten- und Sozialversicherungspflicht für Berufs- und Quereinsteiger. Die derzeit entstehenden vielfältigen Qualifizierungswege in den Beruf dürfen dabei zu keiner Absenkung des formalen Qualifikationsniveaus führen; sonst wäre nicht nur die Professionalität der Bildungs- und Erziehungsarbeit in den Einrichtungen gefährdet, auch die Attraktivität als Beschäftigungsfeld würde sinken, da niedrigere Einkommen und schlechtere Aufstiegsmöglichkeiten die Folge wären.

Bund und Länder haben zwar den Handlungsbedarf für die frühkindlichen Bildungssysteme erkannt und über das Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher“ sowie das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) stellt der Bund zusätzliche Mittel bereit. Allerdings sind diese Maßnahmen keinesfalls ausreichend für die bestehenden Finanzbedarfe und zudem bis Ende 2021 bzw. 2022 befristet. Das KiQuTG hat den Anspruch, einen „Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet“ zu leisten. Es fehlen jedoch nach wie vor bundeseinheitliche Standards für kindgerechte strukturelle Rahmenbe-

dingungen in allen KiTas, die bundesweit jedem Kind gute Teilhabe- und Bildungschancen eröffnen könnten.

Die 12. Ausgabe des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme zeigt anhand von Daten und Fakten im Länderreport immer noch erheblichen Reformbedarf bei der Kindertagesbetreuung. Das bezieht sich nicht zuletzt auf die strukturellen Bedingungen innerhalb der einzelnen Bundesländer, da die regionalen Daten teilweise erhebliche Unterschiede in der Personalausstattung zwischen Kreisen und kreisfreien Städten aufzeigen. Eine weitere – erneut beobachtete – Erkenntnis des Monitorings liegt darin, dass sich die ungleichen Bildungs- und Entwicklungsbedingungen in den KiTas, insbesondere gemessen an der Personalausstattung, in mehr als einem Jahrzehnt in Deutschland kaum angenähert haben. Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme wird auch in Zukunft bundesweite und länderspezifische Entwicklungen der frühkindlichen Bildungssysteme beobachten und jährlich auf Trends und Reformbedarfe aufmerksam machen. Einer der Schwerpunkte wird weiterhin der Vergleich zwischen den Bundesländern sein, um zu beobachten, ob es mit dem KiQuTG gelingt, bundesweit allen Kindern einen gesicherten und einfachen Zugang zu ‚guter‘ Kindertagesbetreuung zu ermöglichen.

Dr. Jörg Dräger

Mitglied im Vorstand
der Bertelsmann Stiftung

Anette Stein

Director
Wirksame Bildungsinvestitionen

in primary school will have the right to all-day care beginning in 2025, a development that will also require additional educational professionals.

Overall, a significant increase is needed in the number of pedagogues working in this field. This can only be achieved through a series of interrelated measures. On the one hand, more entry-level pedagogues are required, along with individuals coming in laterally from other sectors. On the other hand, steps must be taken to ensure professionals currently in the field remain active there. An important aspect here is ensuring that the working conditions in ECEC facilities offer pedagogues appealing professional responsibilities while preventively minimizing health risks. Child-centered staffing ratios are a key prerequisite in this context, since not only can requiring one professional to care for too many children have a negative impact on educational practice, it can also affect employee health. In addition, the training system

for ECEC professionals must be improved – to include free training programs nationwide, appropriate compensation during training, and the participation in pension and social insurance programs of those undergoing training, either for the first time or after having been trained for another occupation. Potential pedagogues now have more and more options for qualifying to work in ECEC, something that cannot be allowed to reduce formal qualification standards, since this would not only endanger the quality of the education children receive in ECEC facilities, it would also diminish the attractiveness of ECEC as a field of employment due to lower salaries and poorer chances of advancement.

Federal and state-level actors have recognized the need to respond to the changing demands posed by ECEC systems, and additional resources are being made available through a federal program (Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher) and a new law (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz –

KiQuTG). Yet these measures are hardly sufficient to cover current funding requirements; moreover, they are only scheduled to run until the end of 2021 or 2022. KiQuTG was passed to “help create equal living conditions throughout Germany that promote children’s development.” Still lacking, however, are uniform national standards ensuring child-centered structures and conditions at all ECEC facilities, standards that would provide each child with access to high-quality participatory and educational opportunities.

Documenting the project’s 12th release of data, the facts and figures in the 2019 State by State Report reveal that considerable reform is still required in Germany in the area of ECEC. This is true not only of structural conditions within individual states, since regional data show marked differences in staffing ratios among communities of various size and type; another of the project’s findings, seen once again, is that the unequal conditions impacting education and development at Germany’s ECEC facilities, particularly as measured by staffing ratios, have hardly converged in more than a decade. In the future, the project will continue to monitor developments in ECEC systems nationally and within individual states, calling attention annually both to trends and to

areas where reform is needed. As in the past, one focal point will be to compare the country’s states in order to ascertain whether KiQuTG succeeds in ensuring all children throughout Germany have reliable and easy access to high-quality ECEC.

Dr. Jörg Dräger

Member
Bertelsmann Stiftung
Executive Board

Anette Stein

Director
Effective Investments
in Education



Trends der FBBE in Deutschland – zentrale Ergebnisse des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme 2019

In den vergangenen 25 Jahren hat die institutionelle frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) als Teil der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland einen – in dieser Form bisher seltenen – enormen Wandel erfahren. Wesentliche Impulse für diese Entwicklung gab insbesondere der Gesetzgeber mit rechtlichen Änderungen: 1996 verabschiedete der Bund den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab drei Jahren. 2005 trat die Regelung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) in Kraft, und 2008 folgte das Kinderförderungsgesetz (KiföG). Damit haben seit August 2013 in Deutschland alle Kinder ab dem ersten vollendeten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Die seitdem kontinuierlich gestiegene Nachfrage nach einem Betreuungsplatz insbesondere für Kinder unter drei Jahren führte zu einem enormen Ausbau des FBBE-Angebotes. Ab 2013 rückte dann auch verstärkt der qualitative Ausbau in den Fokus politischer Debatten. So forderten die Länder im Juni 2013 in der Jugend- und Familienministerkonferenz vom Bund eine Beteiligung an den Betriebskosten, um einen bedarfsgerechten Ausbau bei gleichzeitig hoher Qualität fortsetzen zu können. Im darauffolgenden Jahr unterzeichneten Bund und Länder das Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, womit der Weg für ein abgestimmtes und verbindliches Vorgehen beim qualitativen KiTa-Ausbau geebnet werden sollte. Ziel aller Beteiligten war es, „ein hohes Maß an Qualität in der Kindertagesbetreuung durch gemeinsame Qualitätsstandards und eine solide Finanzierungsgrundlage dauerhaft sicherzustellen“ (BMFS-FJ/JFMK 2014, S. 6). Als vorläufiges Ende dieses Prozesses trat am 1. Januar 2019 das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) in Kraft. Anstelle gemeinsamer, verbindlicher Qualitätsstandards einigten sich Bund und Länder auf zehn verschiedene Handlungsfelder, für welche die Länder je nach identifiziertem Entwicklungsbedarf die – bis 2022 begrenzten – Bundesmittel in Höhe von insgesamt 5,5 Milliarden Euro verausgaben können. Neben dem ursprünglich fokussierten Qualitätsausbau ist zusätzlich die Option in das Gesetz integriert worden, dass die Länder die Bundesmittel auch für die Ausweitung der Beitragsfreiheit verwenden können. Das KiQuTG bietet den Ländern durchaus Unterstüt-

zung bei der Weiterentwicklung des jeweiligen FBBE-Systems – auch unter Berücksichtigung der individuellen Handlungsbedarfe. Allerdings muss in den kommenden Jahren beobachtet werden, ob die Maßnahmen in den Ländern zu einer Angleichung der strukturellen Rahmenbedingungen in den KiTas führen werden oder ob sich die bestehenden Differenzen sogar verschärfen.

Enormer quantitativer FBBE-Ausbau

Der Besuch einer Kindertageseinrichtung (KiTa) oder Kindertagespflege ist mittlerweile fester Bestandteil der Lebens- und Bildungsbiographie von Kindern in Deutschland. Kinder verbringen heutzutage mehr Zeit in KiTas und Kindertagespflege, weil sie einerseits beim Betreuungseinstieg jünger sind und andererseits auch längere Betreuungszeiten in Anspruch nehmen. Eine enorme Entwicklung der Teilhabequoten ist bei den Kindern unter drei Jahren zu verzeichnen: Waren 2008 noch 313.114 Kinder dieser Altersgruppe in KiTas und 51.076 Kinder in Kindertagespflege (insgesamt 17,8 % der altersgleichen Bevölkerung), so ist ihre Anzahl zehn Jahre später auf 665.302 bzw. 124.257 Kinder angestiegen (33,6 % insgesamt).¹ Innerhalb von nur zehn Jahren hat sich also die Anzahl der unter dreijährigen Kinder in FBBE mehr als verdoppelt. Besonders deutlich zeigt sich dieser Anstieg gegenüber 2008 in den Ländern Niedersachsen (+ 274,8 %), Nordrhein-Westfalen (+ 227,9 %) und Schleswig-Holstein (+ 214,9 %). Eine in der Tendenz ähnliche Entwicklung in allen Ländern zeigt sich bei der Betreuungszeit: 2018 sind in Deutschland für 58 % der jüngeren KiTa-Kinder mehr als 35 Wochenstunden Betreuungszeit vereinbart; 2008 waren es erst 47,9 %. In der Kindertagespflege hingegen werden 2018 bundesweit weniger unter Dreijährige mehr als 35 vertraglich vereinbarte Wochenstunden betreut (33,3 %) als noch 2008 (39 %). Dies zeigt sich jedoch nicht in den ostdeutschen Ländern sowie in Bayern, Hamburg und Schleswig-Holstein.

1 Kinder, die sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege nutzen, werden erst ab der Erhebung 2012 nicht mehr doppelt gezählt.

FBBE auf einen Blick 15.03.2008 und 01.03.2018

	15.03.2008			01.03.2018		
	Ost	West	DE	Ost	West	DE
Tageseinrichtungen insgesamt	10.224	39.512	49.736	11.621	44.312	55.933
Anteil der Einrichtungen ...						
... in öffentlicher Trägerschaft	42,4%	32,5%	34,5%	35,9%	32,1%	32,9%
... in freigemeinnütziger Trägerschaft	56,0%	66,0%	63,9%	62,9%	66,3%	65,6%
... als Betriebs-/Unternehmensteil	0,1%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
... in privatgewerblicher Trägerschaft	1,4%	1,4%	1,4%	1,0%	1,3%	1,3%
Pädagogisches Personal in KiTas insgesamt	85.064	294.082	379.146	132.385	488.268	620.653
Kinder in KiTas insgesamt	776.500	2.241.396	3.017.896	1.000.596	2.576.999	3.577.595
Davon < 3 Jahren	145.483	167.631	313.114	208.508	456.794	665.302
Davon 3 bis < 6 Jahre (o. Schulkinder)	353.560	1.592.299	1.945.859	407.609	1.656.446	2.064.055
Davon Schulkinder < 11 Jahren	209.205	172.335	381.540	289.103	195.440	484.543
Anteil Kinder in KiTas						
< 3 Jahren	38,0%	10,0%	15,3%	46,8%	24,0%	28,3%
3 bis < 6 Jahre (inkl. [vor-]schulische Einrichtungen)	93,8%	90,2%	90,9%	93,5%	92,5%	92,7%
Anteil KiTa-Kinder mit > 35 Wochenst. Betreuungszeit						
< 3 Jahren	63,2%	34,6%	47,9%	78,8%	48,5%	58,0%
3 bis < 6 Jahre	64,4%	22,3%	29,9%	78,8%	43,9%	51,0%
Tagespflegepersonen insgesamt	5.437	30.946	36.383	5.961	38.220	44.181
Kinder < 6 Jahren in Kindertagespflege*	15.854	46.528	62.382	23.713	116.184	139.897
Davon < 3 Jahren	14.986	36.090	51.076	20.866	103.391	124.257
Davon 3 bis < 6 Jahre	868	10.438	11.306	2.847	12.793	15.640
Anteil Tagespflege-Kinder mit > 35 Wochenst. Betreuungszeit						
< 3 Jahren	66,2%	27,7%	39,0%	81,7%	23,6%	33,3%
3 bis < 6 Jahre	57,8%	15,0%	22,2%	64,2%	16,0%	22,2%

Entwicklung des Personalschlüssels 01.03.2013 und 01.03.2018

	01.03.2013			01.03.2018		
	Ost	West	DE	Ost	West	DE
Krippengruppe	1 : 6,3	1 : 3,8	1 : 4,6	1 : 5,9	1 : 3,6	1 : 4,2
Kindergartengruppe	1 : 12,7	1 : 9,1	1 : 9,6	1 : 11,6	1 : 8,3	1 : 8,9

* Kinder, die sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege nutzen, werden erst ab der Erhebung 2012 nicht mehr doppelt gezählt.

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2019, www.laendermonitor.de; Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009

Von den Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren besuchen bundesweit fast alle eine KiTa: 2018 sind es 2.064.055 Kinder in diesem Alter (92,7%), 2008 waren es noch 1.945.859 (90,9%). Demnach ist ihre Teilhabequote ausgehend von einem bereits hohen Niveau im Jahr 2008 noch geringfügig gestiegen. Die Kindertagespflege spielt in dieser Altersgruppe im Vergleich zu den jüngeren Kindern eine nur geringe Rolle: 2018 sind nur 0,7% der Kinder im Alter von drei Jahren bis Schuleintritt in Kindertagespflege (2008: 0,8%). Ein Anstieg der längeren vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge ist jedoch auch bei den älteren Kindern zu verzeichnen: War es 2008 fast jedes dritte KiTa-Kind (29,9%), das mehr als 35 Wochenstunden vertraglich vereinbart betreut wurde, so ist es 2018 gut jedes zweite Kind (51%). In der Kindertagespflege blieb dieser Anteil bundesweit zwischen 2008 und 2018 auf dem gleichen Niveau (jeweils 22,2%). Ein gegenläufiger Trend, ein deutlicher Anstieg der Zahl der vertraglich vereinbart mehr als 35 Wochenstunden betreuten älteren Kinder in der Kindertagespflege, zeigt sich allerdings in Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Die Anforderungen an „gute“ FBBE-Qualität sind angesichts der steigenden Zahlen von jüngeren Kindern sowie längeren Betreuungszeiten gestiegen. Im pädagogischen Alltag müssen

diese Qualitätsanforderungen durch die Tagespflegepersonen sowie die KiTa-Fachkräfte umgesetzt werden. Der Ausbau der Betreuungsplätze hat auch zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der pädagogisch Tätigen um 63,7% geführt: von 379.146 im Jahr 2008 auf 620.653 zehn Jahre später. Zudem gibt es in den Kitas auch immer mehr Leitungskräfte, ihre Anzahl ist von 45.101 im Jahr 2013 auf 56.890 im Jahr 2018 gestiegen (+26,1%). Insbesondere in Bayern ist auch die Zahl des Leitungspersonals erhöht worden (+69,9%), in Mecklenburg-Vorpommern hingegen ist die prozentuale Steigerung am geringsten (+7,6%). Leitungskräfte haben eine zentrale Bedeutung für eine „gute“ Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungspraxis in ihren Einrichtungen: Als Vermittler*innen zwischen dem Träger, den pädagogischen Fachkräften und den Eltern kommt ihnen eine Schlüsselfunktion für die Qualitätentwicklung und -sicherung zu (vgl. Nentwig-Gesemann/Nicolai/Köhler 2016; Bertelsmann Stiftung 2017; Falkenhagen/Fraudorf/Bender 2017; Lange 2017; Nagel-Prinz/Paulus/Münchow/Gediga 2020).

Für eine „gute“ KiTa-Qualität ist jedoch nicht nur eine ausreichende Anzahl an Fachkräften eine notwendige Voraussetzung, sondern auch gut ausgebildetes, qualifiziertes Personal. Das formale Qualifikationsniveau der KiTa-Fachkräfte



ist bundesweit hoch: 2018 besitzen 70 % des pädagogisch tätigen Personals in KiTas (ohne Horte) einen einschlägigen Fachschulabschluss und 13,4 % einen einschlägigen Berufsfachschulabschluss. Der Anteil des pädagogisch tätigen Personals, das einen einschlägigen Hochschulabschluss erworben hat, liegt bei 5,4 %. Nur 2,1 % des KiTa-Personals verfügen über keinen formalen Ausbildungsabschluss, d. h., fast alle haben eine Ausbildung absolviert. In den ostdeutschen Ländern besitzt das pädagogische Personal im Durchschnitt ein höheres formales Qualifikationsniveau als in den meisten westdeutschen Ländern: Während in Ostdeutschland 89,2 % der pädagogisch Tätigen einen Fachschul- oder Hochschulabschluss haben, sind es in Westdeutschland 72 %. Ein Abschluss auf Berufsfachschulniveau ist im Osten bislang eine Seltenheit (2 %), im Westen liegt der Wert immerhin bei 16,2 %. Insbesondere als Reaktion auf den steigenden Fachkräftebedarf richten gegenwärtig viele Länder neue berufliche Zugänge ein, beispielsweise für Quereinsteiger*innen. Es bedarf einer kontinuierlichen Beobachtung, wie sich dies zukünftig auf die Struktur des formalen Qualifikationsniveaus des KiTa-Personals insgesamt auswirkt.

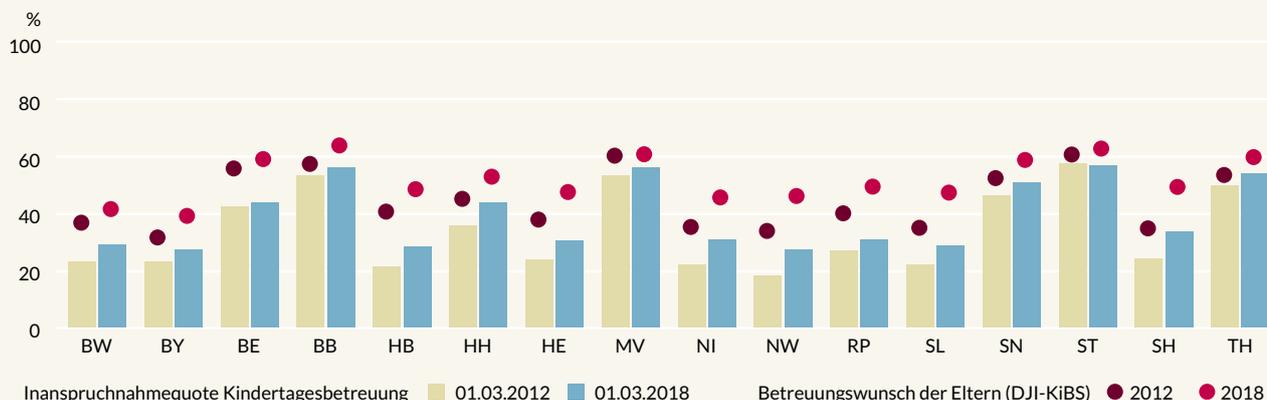
Das Arbeitsfeld der Tagespflege hingegen erfuhr einen nicht so starken Personalzuwachs, wie er im Zuge des U3-Ausbaus hätte erwartet werden können: Die Anzahl der Tagespflegepersonen ist von 36.383 im Jahr 2008 auf 44.181 im Jahr 2018 gestiegen (+ 21,4 %). Ob die bereits tätigen Tagespflegepersonen ihre Arbeitszeit in dem genannten Zeitraum aufgestockt haben, kann anhand der Kinder- und Jugendhilfestatistik allerdings nicht beantwortet werden.

Neben der Ausweitung der Plätze in bereits bestehenden KiTas sind auch zahlreiche neue KiTas eingerichtet worden: 2018 gibt es in Deutschland 55.933 KiTas, also fast 6.200 KiTas mehr als noch 2008. Insbesondere in den Ländern Berlin und Niedersachsen wurde in den Neubau von KiTas investiert; hier zeigt sich ein prozentualer Anstieg der KiTas von 42,4 % bzw. 23,5 %. In Thüringen als einzigem Land hingegen ging die Anzahl an KiTas um – 1,6 % zurück.

Weiterhin wachsende Nachfrage nach FBBE-Angeboten für unter Dreijährige

Inwiefern die einzelnen Länder ein bedarfsgerechtes FBBE-Angebot für unter dreijährige Kinder bereitstellen, kann erst durch die Gegenüberstellung des erreichten Ausbaustandes mit dem von den Eltern geäußerten Betreuungsbedarf beurteilt werden (vgl. BMFSFJ 2019; DJI 2019); hierbei ist anzumerken, dass sich 2018 in allen Ländern mehr Eltern einen Betreuungsplatz für ihre Kinder wünschen als sechs Jahre zuvor. Besonders auffällig ist, dass sich in 13 der 16 Länder die Differenz zwischen Teilhabequote und Nachfrage kontinuierlich erhöht hat. Dies zeigt sich insbesondere im Saarland, in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein – in diesen Ländern ist die Differenz zwischen Teilhabequote und Betreuungsbedarf zwischen 2012 und 2018 um mehr als fünf Prozentpunkte gestiegen. Demgegenüber ist die Differenz in Baden-Württemberg, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern (ausgehend von einer bereits damals hohen Teilhabequote und einem hohen Betreuungsbedarf) als einzigen Ländern geringer geworden.

Kinder im Alter von unter 3 Jahren in Kindertagesbetreuung (Tageseinrichtungen und Kindertagespflege)* 2012 und 2018 sowie Betreuungswunsch in den Bundesländern 2012 und 2018 (in %) | Tab. 88a, S. A47



* Kinder, die sowohl Tageseinrichtungen als auch Kindertagespflege nutzen, werden nicht doppelt gezählt.

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2019, www.laendermonitor.de

Entwicklung der Regelungen zur Beitragsfreiheit in den Ländern zwischen 2008 und 2019

Bundesland	2008		2019	
	Beitragsfreiheit	Ab wann	Beitragsfreiheit	Ab wann
BW	Nein	-	Nein	-
BY	Nein	-	Zuschuss	für Kindergartenkinder pauschal 100 €
BE	Ja	letztes Jahr vor Einschulung	Ja	für alle Kinder (Verpflegungsanteil v. 23 € bleibt)
BB	Nein	-	Ja	letztes Jahr vor Einschulung
HB	Nein	-	Ja	für Kinder ab dem vollendeten 3. Lebensjahr (ganztags befreit)
HH	Nein	-	Ja	für alle Kinder 5 h an 5 Wochentagen inkl. Mittagessen bzw. für Tagespflegekinder bis zu 30 Wochenstd. bzw. für Kinder mit (drohender) Behinderung ab 3 Jahren 6 h/täglich, die eine Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen
HE	Ja	letztes Jahr vor Einschulung / in vollem Umfang der vertragl. vereinbarten Betreuungszeit bzw. mind. 5 h täglich	Ja	für Kinder ab dem vollendeten 3. Lebensjahr bis Schule für 6 h/täglich
MV	Zuschuss	anteilige Übernahme für Kinder im letzten Kindergartenjahr (Ganztagsplatz bis 80 €, Teilzeitpl. bis 48 €, Halbtagspl. bis 32 €)	Ja	für Geschwisterkinder; Elternentlastung nach Alter / Betreuungsumfang
NI	Ja	letztes Jahr vor Einschulung / in vollem Umfang der vertragl. vereinbarten Betreuungszeit	Ja	für Kinder ab dem vollendeten 3. Lebensjahr bis Schule bis zu 8 h/täglich
NW	Nein	-	Ja	letztes Jahr vor Einschulung / in vollem Umfang der vertragl. vereinbarten Betreuungszeit. Ab 2020/2021: Erweiterung der Beitragsfreiheit auf das vorletzte KiTajahr
RP	Ja	zwei Jahre vor Einschulung / in vollem Umfang der vertragl. vereinbarten Betreuungszeit	Ja	ab vollendetem 2. Lebensjahr in vollem Umfang der vertragl. vereinbarten Betreuungszeit (ohne Kinder in Krippen). Ab 2020: Auch für Zweijährige in Krippen
SL	Ja	letztes Jahr vor Einschulung / 6 h	Nein	-
SN	Ja	letztes Jahr vor Einschulung / max. 9 h	Nein	-
ST	Nein	-	Ja	für Geschwisterkinder
SH	Nein	-	Zuschuss	Erstattung bis zu 100 €/Monat für U3-Kinder in KiTa oder Tagespflege
TH	Nein	-	Ja	letztes und vorletztes Jahr vor Einschulung

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2019, www.laendermonitor.de

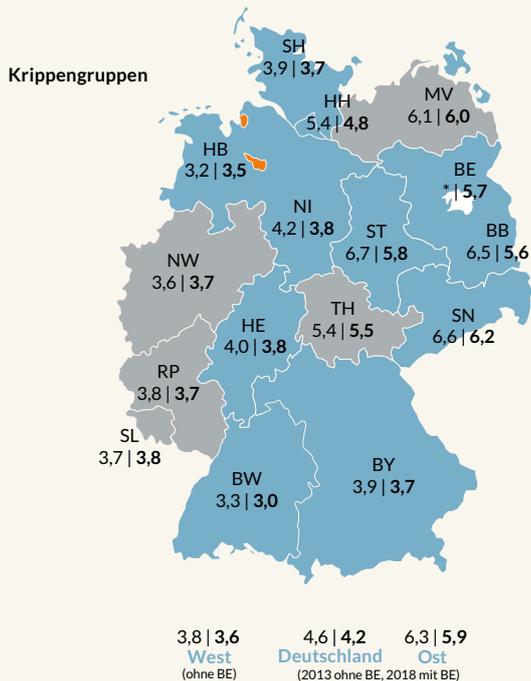
Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen werden die Länder dem Ziel eines bedarfsgerechten Angebotes aktuell sehr unterschiedlich gerecht. Die größte Differenz zwischen Teilhabequote und Betreuungsbedarf verzeichnet 2018 Bremen mit -20,2 Prozentpunkten: Während sich hier 48,6 % der Eltern unter Dreijähriger einen Betreuungsplatz wünschen, werden tatsächlich nur 28,4 % der Kinder dieser Altersgruppe in einer KiTa oder in Kindertagespflege betreut. Ähnlich große Unterschiede um die 19 Prozentpunkte ergeben sich auch in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Rheinland-Pfalz. Demgegenüber kann in Mecklenburg-Vorpommern von einem praktisch bedarfsgerechten Angebot gesprochen werden (Teilhabequote von 56,4 % gegenüber Betreuungsbedarf von 60,9 %). Ähnlich niedrige Differenzen von bis zu acht Prozentpunkten ergeben sich – bis auf Berlin mit -15,3 Prozentpunkten – auch in den anderen ostdeutschen Ländern, und dies trotz steigender Nachfrage und bereits hoher erreichter Teilhabequoten. Es bleibt abzuwarten, ob die zu beobachtende Erweiterung der Beitragsfreiheit die Nachfrage der Eltern zusätzlich erhöhen wird.

Starke Zunahme der Beitragsfreiheit

Eine weitere bedeutsame Entwicklung im FBBE-Bereich stellen die Veränderungen in den vergangenen Jahren bei den Beitrags-Regelungen für Kindertagesbetreuung dar. Hier ist insgesamt eine starke Zunahme der Beitragsfreiheit in den Ländern festzustellen: Gab es 2008 sieben Länder, in denen eine Beitragsfreiheit für bestimmte Altersgruppen sowie gebuchte Betreuungsumfänge galt (bzw. Zuschüsse vom Land gezahlt wurden), sind es gegenwärtig sogar 13.

Trotz dieser aufgezeigten Entwicklung ist die Gewährung einer Beitragsfreiheit für Eltern aktuell auf Länderebene immer noch unterschiedlich geregelt. Gegenwärtig ist in zwei Ländern (Brandenburg und Nordrhein-Westfalen) das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung für die Eltern gebührenfrei. Eine umfassendere Gewährung von landesseitigen Beitragsfreiheiten gibt es in Hamburg, Rheinland-Pfalz und Berlin: In Hamburg existiert eine Beitragsfreiheit für alle KiTa-Kinder für eine tägliche Betreuungszeit von fünf Stunden an fünf Wochentagen (inkl. Mittagessen) bzw. für Kinder

Entwicklung der Personalschlüssel in Krippen- und Kindergartengruppen zwischen 2013 und 2018



Personalschlüssel (Median, ohne Leitung) 1:... am 01.03.2013 | 01.03.2018

■ Verbesserung ■ Stagnation ■ Verschlechterung

* Für 2013 konnte der Personalschlüssel für BE noch nicht berechnet werden.



Quelle: Ländermonitor
Frühkindliche Bildungssysteme 2019,
www.laendermonitor.de

BertelsmannStiftung

in Kindertagespflege bis zu 30 Wochenstunden; für Kinder mit (drohender) Behinderung ab drei Jahren bis Schuleintritt, die eine Eingliederungshilfe in Anspruch nehmen, gilt sie für bis zu einer täglichen sechsstündigen Betreuungszeit. In Rheinland-Pfalz gibt es eine Beitragsfreiheit ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr in vollem Umfang der vertraglich vereinbarten Betreuungszeit. In Berlin werden seit dem 1. August 2018 generell keine Elternbeiträge mehr erhoben. Daneben stehen andererseits Länder, in denen zwischenzeitlich für das letzte Kindergartenjahr keine Gebühren erhoben wurden, die diese Beitragsfreiheit aber wieder zurückgenommen haben (Saarland und Sachsen). Zuschüsse werden in Bayern für Kindergartenkinder in Höhe von pauschal 100 Euro sowie in Schleswig-Holstein für unter Dreijährige in KiTas und Tagespflege bis zu 100 Euro monatlich gezahlt. Für welchen zeitlichen Betreuungsumfang die Beiträge übernommen werden, variiert von Land zu Land. Ebenso unterschiedlich sind derzeit die landesrechtlichen Regelungen zu den Staffelnungskriterien der Elternbeiträge, die noch erhoben werden. Bestand bisher für die Länder lediglich die Option, die Elternbeiträge zu staffeln, so ist durch die Änderung des § 90 Absatz 3 im SGB VIII im Rahmen des KiQuTG seit dem 1. August 2019 verpflichtend eine soziale Staffelung der Elternbeiträge vorzunehmen – allerdings (wiederum) nicht nach bundeseinheitlichen Regelungen.

Mit Blick auf den noch nicht abgeschlossenen, finanziell verlässlich ausgestatteten qualitativen und quantitativen KiTa-Ausbau erscheint die zunehmende Ausweitung der Beitragsfreiheit kontraproduktiv, zumindest dann, wenn keine Mittel mehr für den Ausbau zur Verfügung stehen. Denn der fortzuführende Ausbau erfordert gewaltige finanzielle Kraftanstrengungen aller Akteure. Um insbesondere die qualitative Weiterentwicklung des Systems nicht zu gefährden und es langfristig zu sichern, ist neben einer dauerhaften und bedarfsgerechten finanziellen Unterstützung des Bundes mittelfristig noch eine finanzielle Beteiligung der Eltern notwendig. Allerdings sollte diese bundeseinheitlich und einkommensabhängig ausgestaltet werden; hierfür sollten die KiTa-Beiträge prozentual am Äquivalenz-Einkommen bemessen werden. Berücksichtigt werden sollte allerdings nur das Einkommen, welches über der Armutsrisikogrenze liegt. Eine vollständige Beitragsfreiheit sowie die Abschaffung von Zusatzgebühren für die KiTa-Betreuung ist erst anzustreben, nachdem der Qualitätsausbau abgeschlossen bzw. die erreichte Qualität langfristig finanziell gesichert ist.

Trotz Ausbau keine kindgerechte Betreuung möglich

Ungeachtet aller Kraftanstrengungen, die die Länder, Kommunen, Träger und zunehmend auch der Bund in den vergangenen Jahren unternommen haben, um den FBBE-Ausbau voranzutreiben, ist die Personalausstattung in deutschen KiTas nach wie vor nicht kindgerecht und führt zu belastenden Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten. Auch wenn sich seit 2013 eine im bundesweiten Durchschnitt verbesserte Personalsituation in den KiTas zeigt, erreichen die Personalschlüssel doch vielerorts noch nicht fachwissenschaftlich geforderte Standards.

Dies bedeutet konkret: 2013 war eine vollzeitbeschäftigte pädagogische Fachkraft in Krippengruppen bundesweit rein rechnerisch noch für durchschnittlich 4,6 ganztagsbetreute Kinder zuständig. 2018 sind es 4,2 Kinder. Auch in Kindergartengruppen gab es eine Verbesserung: Verantworteten Erzieher*innen 2013 rein rechnerisch die Förderung von 9,6 Kindern, sind es im Jahr 2018 nur noch 8,9 Kinder. Nach Empfehlung der Bertelsmann Stiftung sollen für eine kindgerechte Betreuung in Krippengruppen maximal drei Kinder auf eine pädagogische Fachkraft kommen, in Kindergartengruppen 7,5 Kinder.

Die im bundesweiten Durchschnitt verbesserten Personalschlüssel verdecken jedoch die unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken in den Ländern. So gibt es Länder wie Bremen und Thüringen, in denen sich die Personalausstattung sowohl in Krippen- als auch Kindergartengruppen verschlechtert hat oder stagniert. Andernorts, wie etwa in Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Hamburg, haben sich die Personalschlüssel, ausgehend von einem ungünstigen Ausgangsniveau, deutlich verbessert. Hervorzuheben ist hier Mecklenburg-Vorpommern, wo bei den Personalschlüsseln der größte Qualitätssprung für die älteren Kinder gelungen ist (von 1:14,9 auf 1:13,2). Baden-Württemberg konnte in beiden Gruppenformen seine bereits günstigen Personalschlüssel sogar weiter ausbauen. Insgesamt hängen die Bildungschancen trotz des Qualitätsausbaus der vergangenen Jahre noch immer stark vom Wohnort ab – so ist in Mecklenburg-Vorpommerns Kindergartengruppen eine Fachkraft rein rechnerisch für 13,2 und in Baden-Württemberg für 7,0 Kinder zuständig. Im Krippenbereich zeigt sich zwischen Sachsen und Baden-Württemberg eine ebenso große Kluft (1:6,2 und 1:3,0). Je nach Land oder auch Kommune muss das KiTa-Personal also unter sehr unterschiedlichen Arbeitsbedingungen die Bildung und Entwicklung von Kindern fördern.



Kindgerechte Personalausstattung in allen Gruppentypen erforderlich

Bundesweit wird ein großer Teil der unter Dreijährigen nicht in klassischen Krippengruppen, sondern zusammen mit älteren Kindern betreut. Insgesamt betrifft dies 57 % aller U3-Kinder. Im bundesweiten Mittel sind die Personalschlüssel in diesen Gruppen für die jüngeren Kinder im Vergleich zu einer klassischen Krippengruppe ungünstiger – so ist beispielsweise in sogenannten altersübergreifenden Gruppen, in denen alle Altersgruppen vertreten sind, im bundesweiten Mittel eine Fachkraft für 6,7 Kinder zuständig. Von Wissenschaftler*innen wird für diesen Gruppentyp allerdings ein Personalschlüssel von 1:3,75 empfohlen (vgl. Haug-Schnabel und Bensel 2016). Dabei orientieren sie sich an dem erfolgreich praxiserprobten Modell der „kleinen Altersmischung“ in Nordrhein-Westfalen, bei der sich 15 Kinder zwischen null und sechs Jahren (davon fünf Kinder unter drei Jahre) in der unmittelbaren pädagogischen Arbeit auf drei Fachkräfte verteilen ($3:15 = 1:5$ Fachkraft-Kind-Relation bei einer mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit von 25 %). Für Kindergartengruppen, die ab zwei Jahren geöffnet sind, empfehlen sie einen Personalschlüssel von 1:4,9. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn vier Zweijährige und neun Drei- bis Sechsjährige in einer Gruppe von zwei Fachkräften in der direkten pädagogischen Arbeit betreut werden; bei einer mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit von 25 % ($2:13 = 1:6,5$ Fachkraft-Kind-Relation). Im bundesweiten Mittel liegt der Personalschlüssel für diesen Gruppentyp deutlich ungünstiger bei 1:8,0. Auch in Krippengruppen, die für Dreijährige geöffnet sind, zeigt sich insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern ein ungünstigerer Personalschlüssel (1:7,0) als in den klassischen Krippengruppen (1:5,9). Demnach ist die Personalausstattung auch über die klassischen Gruppentypen hinweg nicht kindgerecht. Bei gesetzlichen Reformen der Personalbemessung in den Ländern sollte das Ziel sein, in allen Gruppentypen kindgerechte Betreuungsverhältnisse zu gewährleisten.

Genau hingeschaut: Personalschlüssel nicht gleich Fachkraft-Kind-Relation

Das Betreuungsverhältnis sieht im KiTa-Alltag sogar noch ungünstiger aus, als es der Personalschlüssel vermuten lässt. Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass ungefähr 24 bis 41 % der Gesamtarbeitszeit einer/eines Erziehers*in zum einen Ausfallzeiten sind (Urlaub, Krankheit, Fortbildungen) und zum anderen für Aufgaben außerhalb der pädagogischen Praxis benötigt werden, beispielsweise für Elterngespräche, Qualitätsentwicklung oder Bildungsdokumentationen (vgl. Viernickel/Fuchs-Rechlin 2015). Auf Basis dieser Untersuchungen hat die Bertelsmann Stiftung drei Szenarien zur Annäherung an die Fachkraft-Kind-Relationen berechnet; der Anteil für die unmittelbaren Arbeitsaufgaben, den Kontakt mit den Kindern, wird dabei mit 60 %, 67 % oder 75 % der gesamten Arbeitszeit angesetzt. In Mecklenburg-Vorpommerns Kindergartengruppen muss dann beispielsweise eine Mitarbeiterin bei einer unmittelbaren Arbeitszeit von 67 % fast 20 Kinder, in Baden-Württemberg hingegen nur 10,5 Kinder betreuen. Längere Ausfallzeiten durch Krankheit verschlechtern die Fachkraft-Kind-Relation noch weiter, wenn kein Vertretungspersonal zur Verfügung steht.

Bisherige, insbesondere internationale Studien zeigen allerdings: Bessere Personalschlüssel und damit bessere Fachkraft-Kind-Relationen ermöglichen positive pädagogische Interaktionen und bildungsanregende Aktivitäten für die Kinder (vgl. zum Forschungsstand Viernickel/Schwarz 2009: 13 ff.). Zudem lassen sich bei einer vergleichsweise guten Fachkraft-Kind-Relation eine positive Entwicklung der sprachlich-kognitiven Fähigkeiten und eine Steigerung des emotionalen Wohlbefindens der Kinder erkennen (vgl. ebd.). Vor dem Hintergrund der UN-Kinderrechtskonvention, in der insbesondere die Zahl, aber auch die fachliche Eignung des Personals als wichtige Kriterien genannt werden, um das Kindeswohl zu gewährleisten (vgl. Lehm 2020), haben Kinder einen Anspruch auf eine angemessene Personalausstattung. Dieser Anspruch sollte durch die landesrechtlichen Regelungen zur Personalbemessung realisiert werden.

Das KiTa-Personal braucht bessere Arbeitsbedingungen und einheitliche Ausbildungsstandards

Die Anstrengungen in den vergangenen Jahren haben zwar zu einer erkennbaren qualitativen und quantitativen Weiterentwicklung der KiTa-Systeme geführt. Diese Erfolgsbilanz darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass bundesweit noch immer keine kindgerechten Betreuungsverhältnisse und vergleichbaren Lebensverhältnisse von Kindern realisiert worden sind. Auch von bundesweit gleichen Arbeitsbedingungen

für die Beschäftigten kann keine Rede sein. Der Ausbau muss fortgesetzt werden, um den wachsenden Betreuungsbedarfen gerecht zu werden, aber auch gleichzeitig die notwendigen Qualitätsverbesserungen zu erreichen.

Eine besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem Personal zu – hängt doch die zu realisierende Bildung, Betreuung und Erziehung in den KiTas von den verfügbaren Personalressourcen ab. Und diese sind aktuell zu gering. Insgesamt braucht es zusätzlich rund 106.500 rechnerische Vollzeitkräfte, um die Personalschlüssel nach den Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung auf ein kindgerechtes Niveau zu bringen; zudem wird der Personalbedarf mit Blick auf die wachsende Nachfrage und den Ausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern (vgl. Bundesregierung 2019) weiter steigen.

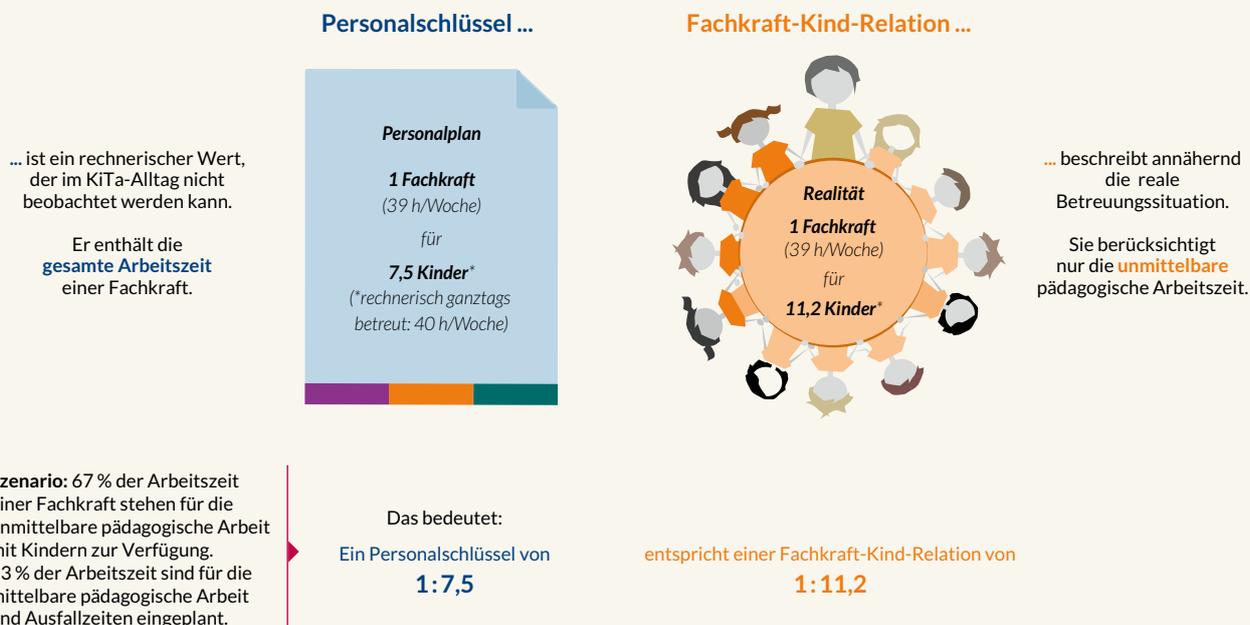
Um ausreichend und gut qualifiziertes KiTa-Personal zu gewinnen und langfristig zu binden, bedarf es attraktiver Arbeitsbedingungen: Vor allem muss genügend Zeit für die vielfältigen Aufgaben zur Verfügung stehen. Zudem sind u. a.

Verbesserungen im Ausbildungssystem notwendig, um neues Personal zu gewinnen – dazu zählen zum Beispiel eine bundesweit kostenfreie Ausbildung, eine angemessene Ausbildungsvergütung sowie Renten- und Sozialversicherungspflicht für alle Ausbildungsgänge.

Des Weiteren sollten sich die Länder auf einheitliche Ausbildungsstandards inkl. einer bundesweit einheitlichen Fachkräftedefinition für die Kindertagesbetreuung verständigen. Das würde es zum einen den pädagogisch Tätigen ermöglichen, in jedem Bundesland in einer KiTa zu arbeiten. Zum anderen käme man damit dem Ziel näher, dass sich die Qualifikationsstrukturen hinsichtlich des formalen Niveaus in den Ländern angleichen und so bundesweit eine vergleichbare Qualität entsteht. Darüber hinaus darf der aktuell zu beobachtende Aktionismus in einzelnen Ländern – hier sind vor allem die derzeit entstehenden unterschiedlichen Wege in den Beruf, beispielsweise für Quereinsteiger*innen, zu nennen – keine Absenkung des bisherigen formalen Qualifikationsniveaus des gesamten Systems nach sich ziehen.

Unterscheidung von Personalschlüssel und Fachkraft-Kind-Relation

Die **gesamte Arbeitszeit** einer pädagogischen Fachkraft setzt sich aus **unmittelbarer** pädagogischer Arbeitszeit (direkte Kontaktzeit mit Kindern), **mittelbarer** pädagogischer Arbeitszeit (Teamgespräche, Dokumentation, Elterngespräche etc.) sowie **Ausfallzeiten** (Urlaub, Fortbildung und Krankheit) zusammen.



Das KiQuTG – ein Gesetz mit Entwicklungsbedarf

Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene KiQuTG ist das Ergebnis eines längeren, stark partizipativ geprägten Prozesses, der überaus positiv zu bewerten ist. Der auf fachlichen Grundlagen geführte Dialog zwischen Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und Wohlfahrtsverbänden hatte das Ziel, bundesweit eine kindgerechte Qualität in der Kindertagesbetreuung zu ermöglichen. Ob mit der aktuellen Ausgestaltung des Gesetzes dieses intendierte Ziel tatsächlich erreichbar ist, bleibt allerdings abzuwarten. Die Hauptkritikpunkte zeigen sich auf verschiedenen Ebenen: Zum einen sichert das Gesetz keine dauerhafte und auskömmliche Finanzbeteiligung des Bundes. Zum anderen brachte die Erweiterung durch Maßnahmen zur Ausweitung der Beitragsfreiheit eine zusätzliche Komponente ins Spiel, die den Fokus auf den Qualitätsausbau schmälerte. So wurde das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz zu einem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz. Begründet wurde die Ausweitung durch Aussagen wie die der Bundesfamilienministerin Franziska Giffey, dass „wir [...] nicht über die Qualität [...] sprechen [brauchen], wenn noch nicht einmal Zugang und Teilhabe gewährleistet sind“ (Stuttgarter Nachrichten 2019). Doch diese Argumentation ist zu hinterfragen – schließlich stellt sich ebenso die Frage, wie über Beitragsfreiheit debattiert werden kann, wenn noch nicht einmal genügend Plätze und ausreichend qualifiziertes Personal vorhanden sind, um bundesweit eine kindgerechte Betreuung zu gewährleisten. Mit der Ausweitung des Gesetzes wurde den Punkten im Koalitionsvertrag der CDU, CSU und SPD Rechnung getragen, die eine finanzielle Entlastung aller Familien und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf fokussierten. Die Bundesmittel wurden jedoch nicht aufgestockt, um dies neben dem Qualitätsausbau zu realisieren, sodass nun weniger Geld für die Maßnahmen zur qualitativen Verbesserung der FBBE-Angebote zur Verfügung steht.

Bis November 2019 sind alle 16 Verträge zwischen dem Bund und den Ländern geschlossen worden. Es zeigt sich, dass vornehmlich Maßnahmen in den Handlungsfeldern „Guter Betreuungsschlüssel“, „Weniger Gebühren“ und „Qualifizierte Fachkräfte“ gewählt wurden.

Insgesamt verwenden elf Bundesländer die Mittel, um die Betreuungsschlüssel zu verbessern. Allerdings sind die gewählten Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sehr unterschiedlich ausgestaltet. So werden nicht in allen Bundesländern die gesetzlichen Regelungen zur Personalbemessung geändert, um die Betreuungssituation dauerhaft zu verbessern. Daneben stehen auch Maßnahmen, die über Förderprogramme ausgestaltet werden. Aus der Sicht der Länder ist dies insofern nachvollziehbar, als offen ist, ob diese Maßnahmen auch nach 2022 durch Bundesmittel finanziert werden können. So müsste eine in den Ländergesetzen veränderte Personalausstattung bei Wegfall der Bundesmittel nach 2022 komplett durch Landesmittel finanziert werden. Derartige Überlegungen sind zwar nachvollziehbar, aber um den KiTas und Trägern bei der Personalplanung Planungssicherheit zu geben, bedarf es dauerhafter, gesetzlicher Änderungen der Personalbemessungsregelungen.

Über die Hälfte der Bundesländer hat zudem Maßnahmen im Handlungsfeld „Qualifizierte Fachkräfte“ gewählt, die vornehmlich den Ausbau der Ausbildungskapazitäten fördern sollen. Mit Blick auf den bestehenden und wachsenden Fachkräftemangel sind diese Maßnahmen dringend notwendig und müssen auch nach 2022 fortgesetzt werden.

Darüber hinaus investieren elf Bundesländer in die Erweiterung der Elternbeitragsfreiheit. Mecklenburg-Vorpommern verwendet sogar die gesamten Bundesmittel für diesen Bereich, anstatt diese für den dringend notwendigen Qualitätsausbau einzusetzen.

Wie und ob die gewählten Maßnahmen in den Ländern einen Beitrag für den Qualitätsausbau und insbesondere auch für eine Angleichung der strukturellen Rahmenbedingungen in den KiTas leisten werden, wird das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme der Bertelsmann Stiftung in den nächsten Jahren weiter beobachten.

Bundeseinheitliche Standards für gleichwertige Lebensverhältnisse im KiQuTG verankern

Mit dem KiQuTG wird das Ziel verfolgt, einen Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse zu leisten. So heißt es im § 1 Abs. 3 KiQuTG, dass „durch die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder [...] bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt“ werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass zwar jedes Bundesland an seinen jeweiligen Entwicklungsbedarfen arbeitet, sich aber eine bundeseinheitliche Angleichung der Standards vollzieht – allerdings ohne dass diese Standards verbindlich formuliert sind. Tatsächlich aber belegen die bisherigen Entwicklungen, dass sich das Qualitätsgefälle zwischen und innerhalb der Länder auch nach Jahren des Ausbaus kaum verringert hat. Vielmehr sind die Differenzen geblieben, auch wenn sich insgesamt die Qualität – gemessen an der Personalausstattung – verbessert hat. Zudem zeigt sich bei der Wahl der Handlungsfelder, dass manche Länder, in denen erheblicher Bedarf bei der Verbesserung der Personalausstattung besteht, wie bspw. Mecklenburg-Vorpommern, eben nicht dort, sondern in andere Bereiche wie die Beitragsfreiheit investiert wird. Dies trägt ebenfalls nicht zu einer Angleichung im Bereich der Qualität bei.

Im Gesetz fehlen bundeseinheitliche Standards für strukturelle Rahmenbedingungen, damit überall kindgerechte Betreuungsverhältnisse und gleiche Arbeitsbedingungen realisiert werden können. Dazu zählen kindgerechte Personalschlüssel, ausreichend Zeit für Leitung, eine professionelle Aus-, Fort- und Weiterbildung, Fach-/Praxisberatung sowie ein kostenfreies Mittagessen für alle Kinder.

Bund und Länder sollten verbindliche Qualitätsstandards vereinbaren, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen, und diese im KiQuTG verankern.

Dauerhafte und auskömmliche Finanzbeteiligung des Bundes notwendig

Im Rahmen des KiQuTG stellt der Bund bis Ende 2022 Mittel in Höhe von rund 5,5 Mrd. Euro zur Verfügung; für 2021 und 2022 sind je rund 2 Mrd. Euro vorgesehen. Diese Mittel sind deutlich zu gering, um in allen Ländern eine kindgerechte pädagogische Personalausstattung sowie ausreichende Leitungskapazitäten nach den Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung realisieren zu können. Hierfür werden zusätzlich rund 6,3 Mrd. Euro pro Jahr benötigt und darüber hinaus weitere Mittel etwa für eine Erhöhung des Fachkräfteangebotes.

Vereinbarte Handlungsfelder zwischen Bund und Ländern im Rahmen des KiQuTG

Bundesland	Bedarfsgerechte Angebote	Guter Betreuungsschlüssel	Qualifizierte Fachkräfte	Starke KiTa-Leitung	Kindgerechte Räume	Gesundes Aufwachsen	Sprachliche Bildung	Starke Kindertagespflege	Netzwerke für mehr Qualität	Vielfältige pädagogische Arbeit	Weniger Gebühren
BW			X	X				X			
BY				X				X			X
BE	X		X	X	X			X	X		
BB		X	X							X	X
HB		X	X				X		X		X
HH		X									
HE		X		X							
MV											X
NI		X	X	X				X	X		X
NW	X		X	X			X	X		X	X
RP		X	X	X	X		X		X	X	X
SL		X	X	X			X				X
SN		X						X			
ST		X	X								X
SH		X									X
TH		X	X							X	X

x Maßnahmen im Handlungsfeld wurden im Vertrag zwischen Bund und Land festgeschrieben.

Detaillierte Informationen zu den gewählten Maßnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern sind in den Länderprofilen dargestellt.

Angesichts des bestehenden Ausbaubedarfs bedarf es einer Verstärkung der Bundesmittel im Rahmen des KiQuTG nach 2022 sowie eines Finanzvolumens, das sich realistisch an den Handlungsbedarfen orientiert. So sollte es mindestens gewährleistet sein, dass bundesweit einheitliche Qualitätsstandards im Bereich der Personalschlüssel und Leitungsausstattung existieren und finanziell abgesichert sind.

Damit sich die Bundesländer in Handlungsfeldern engagieren, die langfristige Verpflichtungen, wie beispielsweise einen Ausbau der Personalkapazitäten, mit sich bringen, muss der Bund zu einem verlässlichen und dauerhaften Partner in einer Verantwortungsgemeinschaft mit Ländern und Kommunen werden. Wenig verlässlich ist hierbei die eher vage Empfehlung, dass der „Bund seine Verantwortung auch für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung über 2022 hinaus wahrzunehmen“ habe, wie es die Kommission ‚Gleichwertige Lebensverhältnisse‘ fordert (vgl. BMI 2019, S. 23) – zumal damit unklar bleibt, wie eine Bundesbeteiligung ausgestaltet wird: eher im Rahmen des KiQuTG oder in Form von Bundesprogrammen?

Faire Verteilung der Bundesmittel sichern

Die aktuelle Verteilung der Bundesmittel erfolgt über die Umsatzsteuerfinanzierung, die sich wiederum an der Bevölkerungszahl des jeweiligen Bundeslandes orientiert. Demzufolge erhalten bevölkerungsreiche Bundesländer mehr Mittel als bevölkerungsarme, allerdings unabhängig von den Teilhabequoten von Kindern in Kindertagesbetreuung. Durch diese Mittelverteilung werden jene Länder benachteiligt, die bereits viele Kinder in KiTas und der Kindertagespflege betreuen, traditionell ostdeutsche Länder. Insbesondere diese Länder benötigen allerdings, aufgrund des höheren Anteils an Kindern im System einerseits und der ungünstigeren Personalausstattung andererseits, mehr Mittel für den Qualitätsausbau.

Darüber hinaus erfolgt aktuell die Verteilung der Mittel ohne eine Zweckbindung. Eine Alternative wäre es, die Mittel – zweckgebunden – über ein Sondervermögen den Ländern zur Verfügung zu stellen. Eine Bemessung der Finanzmittel an der Anzahl der Kinder in Kindertagesbetreuung würde zudem Länder mit einer hohen Teilhabequote nicht benachteiligen.

Beitragsfreiheit für Kindertagesbetreuung ist eine familienpolitische Maßnahme

Trotz scharfer Kontroversen darüber, dass die Bundesmittel aus dem KiQuTG von den Ländern auch für eine Ausweitung der Beitragsfreiheit für den KiTa-Besuch verwendet wer-

den könnten, wurde dieser Baustein in das Gesetz integriert. Weniger Beachtung in der Debatte fand, dass durch Änderungen des § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII seit dem 1. August 2019 in allen Ländern bereits gewährleistet ist, dass Familien mit geringerem Einkommen von den KiTa-Gebühren befreit werden und die Länder eine soziale Staffelung der Gebühren einführen müssen. Diese familienpolitische Maßnahme ist ein wesentlicher Schritt, um die Zugangsbarrieren für Kinder aus Familien mit geringem Einkommen abzubauen. Eine Ausweitung der Beitragsfreiheit bis zu einer allgemeinen leistet jedoch keinen Beitrag zur Steigerung der Qualität in der Kindertagesbetreuung – dies war allerdings die Grundintention des KiQuTG.

Wenn keine ausreichenden Finanzmittel sowohl für die Realisierung des quantitativen und qualitativen Ausbaus als auch für eine Beitragsfreiheit für alle Kinder verfügbar sind, ist eine Priorisierung vorzunehmen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass Kinder ein Recht auf eine „gute“ Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung haben (vgl. Lehm 2020). Diese Debatte über die Vorrangigkeit von Maßnahmen muss insbesondere neu belebt werden, wenn über eine mögliche Ausgestaltung des KiQuTG nach 2022 diskutiert wird: Denn eine Ausweitung der Beitragsfreiheit könnte bedeuten, dass weniger Mittel für den Qualitätsausbau zur Verfügung stehen – oder die Mittel zur Finanzierung dieser familienpolitischen Maßnahmen müssten anderen Haushaltsbereichen entnommen werden.

Die Anfänge des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme

Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme wurde durch die Bertelsmann Stiftung vor nunmehr fast fünfzehn Jahren, 2006, ins Leben gerufen. Zu diesem Zeitpunkt war noch vergleichsweise wenig dokumentiertes Wissen über die 16 – sehr unterschiedlichen – Systeme der Kindertagesbetreuung verfügbar. Gleichzeitig wuchs das öffentliche und politische Interesse: Insbesondere die sich abzeichnenden Handlungsbedarfe zur Umsetzung des Rechtsanspruchs für Kinder unter drei Jahren ab 2013 zeigten die Notwendigkeit einer faktenbasierten Darstellung des Status quo. Der enorme quantitative Ausbau der frühkindlichen Bildungssysteme rückte dann auch die Qualität der Kindertagesbetreuung verstärkt in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

Von der Idee zum Monitoring

Die Entwicklung des Ländermonitorings erfolgte von 2006 an im intensiven Austausch und Dialog mit nationalen und internationalen Wissenschaftler*innen. Da es zu diesem Zeitpunkt im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung kein Monitoringsystem in Deutschland gab, waren insbesondere internationale Instrumente wie die State of Preschool Yearbooks¹ in den USA wichtige Impulsgeber bei den ersten Überlegungen.

Die Vertreter*innen der für die Kindertagesbetreuung zuständigen Landesministerien sowie der Bundesministerien, der Wohlfahrtsverbände, der kommunalen Spitzenverbände, der Gewerkschaften und der Eltern wurden nicht nur sehr früh über die Idee des Vorhabens informiert: Auch nachfolgende Diskussionen gaben ihnen Gelegenheit, ihre Perspektiven bei der Entwicklung des Instrumentes einfließen zu lassen. Auf diese Weise lernten die Akteure das Instrument bereits vor der Veröffentlichung kennen. Seitdem finden regelmäßig Treffen mit den Akteuren auf der Bundesebene sowie der zuständigen Landesministerien und Vertreter*innen der Verbände und Gewerkschaften auf der Bundesebene statt, die dem Austausch über die Erfahrungen mit der Nutzung der Ergebnisse

dienen. Zu Weiterentwicklungen und Erweiterungen des Ländermonitorings wird ebenfalls die unterschiedliche Sicht der Beteiligten einbezogen. Im Sinne eines professionellen Systems kann so ein kontinuierlicher Dialog und fachlicher Austausch der Beteiligten stattfinden.

Dynamische Zielperspektiven

Primäres Ziel des Ländermonitorings war zunächst eine Abbildung des Status quo der 16 frühkindlichen Bildungssysteme. Dabei sollte, strukturiert nach inhaltlichen Schwerpunkten, zum einen jeweils die bundeslandspezifische Perspektive aufgezeigt und zum anderen ein deutschlandweiter Überblick durch den Vergleich aller Bundesländer gegeben werden. Die Formen der Berichterstattung sollten dabei insbesondere für Rezipienten außerhalb des wissenschaftlichen Bereichs verständlich und nutzbar sein. Beim Ziel einer Status-quo-Beschreibung ist zu berücksichtigen, dass diese von mehreren Faktoren beeinflusst wird: den verfügbaren bzw. nicht verfügbaren Daten, den ausgewählten Themen, den verwendeten Verfahren für die statistischen Berechnungen, der grafischen Darstellung – auch letztlich der eingenommenen Beobachterperspektive.

Die Daten für das Monitoring wurden von Beginn an von einem wissenschaftlichen Kooperationspartner, zunächst dem Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut / Technische Universität Dortmund und ab 2018 dem Lehrgebiet Empirische Bildungsforschung der FernUniversität in Hagen, berechnet und zusammengestellt. Teilweise führt das Projekt Frühkindliche Bildung der Bertelsmann Stiftung auch eigene Berechnungen durch. Grundlage sind die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik; dabei handelt es sich um eine Vollerhebung, da jede Kindertageseinrichtung in Deutschland jährlich zum 1. März einen Fragebogen ausfüllen muss.

Prinzipiell hat die Konzeption des Monitorings zum Ziel, das jeweilige frühkindliche Bildungssystem eines Bundeslandes als System abzubilden und damit auch die Stärken sowie die

1 <http://nieer.org/state-preschool-yearbooks> (abgerufen am 07.01.2020)

Entwicklungsbedarfe dieses Systems deutlich zu machen. Zu diesem Zweck werden jedes Jahr für jedes Bundesland Länderprofile erstellt, die insbesondere den Akteuren des jeweiligen Bundeslandes zugutekommen. Daneben steht eine thematische Betrachtung: So werden beispielsweise die Qualifikationsniveaus des KiTa-Personals, die Personalkapazitäten für Leitungsaufgaben oder die Betreuungszeiten der Kinder unter drei Jahren im Bundesländervergleich sichtbar. Auf diese Weise werden einerseits der Status quo sowie mögliche Handlungsbedarfe für jedes einzelne Bundesland dargestellt und andererseits Reformthemen in einem föderalen System identifiziert. Insbesondere die Bundesperspektive hat in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit erhalten, da sehr stark die Frage in den Raum gestellt wurde, ob jedes Kind in Deutschland vergleichbare Bildungs- und Entwicklungschancen hat. Insbesondere die Disparitäten bei der Ausstattung mit pädagogischem Personal in Relation zu den betreuten Kindern wurden von der Bertelsmann Stiftung immer wieder, seit der ersten Veröffentlichung des Ländermonitorings, als zentraler Handlungsbedarf in die Diskussion eingebracht (vgl. Bock-Famulla 2008).

Der Aufbau und insbesondere die Weiterentwicklung des Ländermonitorings steht immer im Spannungsverhältnis zwischen der Konzeption und den Limitationen ihrer Realisierbarkeit aufgrund der (nicht) verfügbaren Daten. Die Intention „einer Abbildung“ jedes Systems der Kindertagesbetreuung ist deshalb zwangsläufig auch geprägt durch die in der Kinder- und Jugendhilfestatistik erhobenen – bzw. nicht erhobenen – Daten. Die Statistik fungiert damit als ein Filter für das herstellbare Bild. Darüber hinaus bestand und besteht der Anspruch, dass die Berichterstattung über die Ergebnisse des Monitorings möglichst für eine Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren verständlich und damit nutzbar sein soll – damit soll auch dem Mehrebenencharakter der frühkindlichen Bildungssysteme sowie den heterogenen Akteurskonstellationen Rechnung getragen werden. Eine Annahme, die sich im Verlauf der Berichterstattung bestätigte, war, dass die Heterogenität an Zuständigkeiten, Verantwortungsbereichen und Funktionen der beteiligten Akteure es erforderlich machte, sich auf gemeinsame Blicke auf die Systeme zu verständigen („Wir reden über das Gleiche“). Diese Entwicklung einer gemeinsamen „Sprache“ soll die Verständigung untereinander fördern. Ziel ist es, dass die in den Systemen beteiligten Akteure gemeinsam geteilte Konstrukte als Grundlage für einen Dialog und letztlich auch für die Verständigung über Handlungsbedarfe bzw. Reformmaßnahmen entwickeln. Eine besondere Herausforderung, aber auch konzeptioneller Anspruch bestand und besteht deshalb bis heute darin, eine möglichst breite Verständlichkeit zu erreichen und Impulse für Dialoge zwi-

schen den Akteuren in den frühkindlichen Bildungssystemen zu geben.

Insgesamt ist deshalb hervorzuheben, dass zwangsläufig jedes Monitoring „... immer auf eine Reduktion von Komplexität mit dem Ziel der Über-Sicht angewiesen“ (Karcher 2018: 71) ist. Zudem können Monitorings nur darstellen, was im Grundsatz quantitativ operationalisierbar ist – es werden immer „blinde Flecken“ und Wissensdefizite Bestandteil dieser Betrachtungsformen sein. Vor diesem Hintergrund bedarf es kontinuierlich einer Kontextualisierung der Monitoringergebnisse, insbesondere des Dialogs der beteiligten Akteure, damit die erzeugten „Abbilder“ des Systems diskursiv begleitet und erweitert werden.

Als Format der Berichterstattung wird der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme inzwischen alle zwei Jahre veröffentlicht: Er umfasst 16 Länderprofile, einen umfangreichen Tabellenanhang und ein zusammenfassendes Kapitel aus der Bundesperspektive. Zudem wird jährlich das Online-Portal Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme mit neuen Daten und Fakten aktualisiert. Neben die vergleichende, thematische Strukturierung tritt der länderspezifische Blick mit entsprechenden Daten und Fakten. Seit drei Jahren werden darüber hinaus zu ausgewählten Themen auch erhobene Daten auf der regionalen Ebene (Kreise / kreisfreie Städte; Jugendamtsbezirke) präsentiert. Die Strukturierung der Daten orientiert sich damit an den Systemebenen Bund, Länder und Kommunen.

Im Online-Portal sind, ein weiterer Nutzen für alle Beteiligten, für die Mehrzahl der Indikatoren und Kennziffern Zeitreihen verfügbar, so dass neben den Status-quo-Beschreibungen auch Entwicklungsverläufe betrachtet werden können.

Bezugspunkte der Beobachtung

Die Bertelsmann Stiftung ist ein Akteur, der nicht unmittelbar an der Gestaltung der frühkindlichen Bildungssysteme beteiligt ist; sie nimmt insofern die Perspektive eines externen Beobachters wahr. Gleichzeitig stellt sich hier die Frage nach ihrer spezifischen Interessenlage bei der Durchführung des Monitorings. Orientierendes Leitziel für das Monitoring der Bertelsmann Stiftung ist der Zugang zu hochwertiger, öffentlicher frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung: ganzheitliche Bildung von Anfang an sowie Chancengerechtigkeit für alle Kinder.

Das Ländermonitoring agiert demgemäß „als Anwalt“ für die Rechte und Bedarfe von Kindern. Bezugspunkte für die Konzeption und Struktur des Monitorings sowie der Berichterstattung sind deshalb Zieldimensionen, die sich auf ein gutes Aufwachsen und faire Bildungschancen für jedes Kind beziehen: Unabhängig von seinem Wohnort sowie seinem sozio-ökonomischen und kulturellen Hintergrund soll jedes Kind Zugang zu einem Angebot der Kindertagesbetreuung haben. Dadurch sollen seine Persönlichkeitsentwicklung sowie seine vielfältigen Kompetenzen gefördert werden, die die Teilhabe an Gesellschaft, Demokratie und Kultur ermöglichen. Dabei muss sich eine gute Bildungspraxis an den heterogenen Ausgangslagen der Kinder orientieren und familiäre sowie soziale Benachteiligungen kompensieren.

Gegenwärtig gibt es für die frühkindlichen Bildungssysteme weitere Beobachtungssysteme, die von bzw. in unterschiedlichen Akteurskonstellationen initiiert und durchgeführt werden. Der Nationale Bildungsbericht Deutschland enthält einen Berichtsteil für die Kindertagesbetreuung, und für das Fachkräftebarometer ist die Fachkräfteperspektive leitend. Seit 2019 wird nun auch im Rahmen des KiQuTG ein Bundesmonitoring aufgebaut. Die Existenz dieser verschiedenen Berichtssysteme, durchgeführt von unterschiedlichen Akteurskonstellationen, ist Ausdruck eines inzwischen etablierten gesellschaftlichen Handlungsfeldes. Die auf diese Weise produzierten, unterschiedlichen Blickwinkel bieten die Möglichkeit, dass „Scheinwerfer“ aus verschiedener Sicht auf den Gegenstandsbereich geworfen werden – die ausgewiesenen „blinden Flecken“ der Beobachtung könnten auf diese Weise minimiert werden bzw. sich verschieben. Gleichzeitig ist allerdings auch zu erwarten, dass mit dieser steigenden Zahl von Beobachtungsansätzen und -konzeptionen die Anforderungen an alle beteiligten Akteure in den Systemen steigen. Denn damit existieren jetzt mehrere, sich potentiell auch widersprechende Analysen, so dass die Zielsetzung einer Verständigung der beteiligten Akteure zunächst erschwert werden kann. Gleichzeitig wird damit offensichtlich, dass jedes Bildungsmonitoring immer ein spezifisches Konstrukt ist, das vereinfacht als Resultat der auftraggebenden sowie durchführenden Beteiligten verstanden werden muss. Die Existenz mehrerer Monitoringverfahren bzw. Berichtssysteme bietet nun die große Chance, exakt die damit verbundenen Limitationen zu identifizieren und durch die Auseinandersetzung mit den Ergebnissen sowie Verfahren eine kontinuierliche Weiterentwicklung beispielsweise des Verständnisses der frühkindlichen Bildungssysteme zu befördern.

Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme als Impuls für weitere Forschungsansätze

Aufgrund der skizzierten Limitationen eines jeden Monitoringsansatzes hat die Bertelsmann Stiftung die Erkenntnisse des Ländermonitorings auch regelmäßig als Impuls für Forschungsprojekte für eine vertiefte sowie erweiterte methodische Bearbeitung von Fragestellungen verstanden. So warfen etwa die Analysen der Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik rund um KiTa-Leitung eine Vielzahl von Fragen auf, die mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht erschöpfend beantwortet werden konnten. In der Schwerpunktreihe KiTa-Leitung wurden deshalb mehrere Forschungsprojekte mit unterschiedlichen methodischen, insbesondere auch qualitativen Zugängen durchgeführt. Dadurch konnte die Erkenntnislage zu diesem Themenschwerpunkt erheblich erweitert werden (vgl. Nentwig-Gesemann/Nicolai/Köhler 2016; Bertelsmann Stiftung 2017; Falkenhagen/Frauendorf/Bender 2017; Lange 2017; Nagel-Prinz/Paulus/Münchow/Gediga 2020).

Aktuell greift auch das Projekt FachkräfteZOOM Themen des Ländermonitorings auf. Dabei werden unterschiedliche methodische Zugänge gewählt, die eine vertiefte Bearbeitung durch verschiedene wissenschaftliche Kooperationspartner ermöglichen. Zudem werden im Rahmen des zweijährigen Projektverlaufes KiTa-Fachkräfte aus allen Bundesländern an dem Projekt beteiligt, so dass auch diese Akteursebene, die KiTa-Fachpraxis, unmittelbar in die Analyse der Forschungsergebnisse sowie die Entwicklung von Handlungsempfehlungen einbezogen werden kann (vgl. www.fachkraeftezoom.de).

Das Ländermonitoring wird kontinuierlich die Veränderungen in den frühkindlichen Bildungssystemen sowie die (fach-)politischen und auch fachlichen Diskussionen beobachten. Auf dieser Basis sollen auch die in der Berichterstattung fokussierten Themen weiterentwickelt bzw. neue etabliert werden. Dafür werden zudem auch die Perspektiven der unterschiedlichen Akteure – Politik, Verwaltung, Träger, aber auch der Fachkräfte, Eltern und Kinder – für die Weiterentwicklung gehört bzw. eingeholt und berücksichtigt. So soll gewährleistet werden, dass das Ländermonitoring im Sinne eines professionellen Systems einen mehrperspektivischen Blick einnimmt. Übergeordnetes Leitziel bleibt dabei, dass die frühkindlichen Bildungssysteme so ausgestaltet sein müssen, dass alle Akteure gemeinsam darauf hinwirken, dass jedes Kind in Deutschland verlässliche und gute Angebote der Kindertagesbetreuung besuchen kann, durch die seine individuellen Bildungs- und Entwicklungsprozesse begleitet und gefördert werden können.