

*Kathrin Bock-Famulla, Anne Münchow, Felicitas Sander,
Davin Patrick Akko, Julia Schütz*

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2021

Transparenz schaffen – Governance stärken



*Kathrin Bock-Famulla, Anne Münchow,
Felicitas Sander, Davin Patrick Akko, Julia Schütz*

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2021

**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.

© 2021

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

ISBN 978-3-86793-936-2

Lektorat

Helga Berger, Gütersloh

Layout und Satz

Karin Justus, Bielefeld
www.lokbase.com

Umschlagabbildung

(Maskot) F1online

Bilder Innenteil

Frank Springer, www.frank-springer.de
Jan Voth, www.janvoth.com

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 978-3-86793-937-9

Inhalt

Vorwort <i>Abstract</i>	6	Länderprofile	
Einführung		Baden-Württemberg	17
Ungebremste Dynamik der frühkindlichen Bildungssysteme	9	Bayern	37
Eine Bilanz nach fast drei Jahren KiQuTG	12	Berlin	57
Literatur	15	Brandenburg	77
		Bremen	97
		Hamburg	117
		Hessen	137
		Mecklenburg-Vorpommern	157
		Niedersachsen	177
		Nordrhein-Westfalen	197
		Rheinland-Pfalz	217
		Saarland	237
		Sachsen	257
		Sachsen-Anhalt	277
		Schleswig-Holstein	297
		Thüringen	317
		Anhang	
		Tabellen	A1
		Quellenangaben und allgemeine Anmerkungen	
		Allgemeine Basisdaten	A89
		FBBE auf einen Blick	A89
		Indikatoren	A90
		Abkürzungen	A94

Vorwort | Abstract

Die gesamtgesellschaftliche Bedeutung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) ist unumstritten. Nicht zuletzt bewies die Corona-Pandemie eindrücklich, welchen hohen Stellenwert sie für die Lebens- und Berufspaltung von Eltern einnimmt. Der seit mehr als ein Jahrzehnt andauernde quantitative KiTa-Ausbau zeigt, mit welchem starkem Engagement die Kommunen, die Länder und der Bund dem wachsenden elterlichen Wunsch auf einen KiTa-Platz Rechnung tragen. Zugleich ist in den vergangenen Jahren zunehmend die notwendige qualitative Weiterentwicklung der FBBE in den Fokus der (fach)politischen Debatten gerückt. Sie ist die Voraussetzung für eine entwicklungsstimulierende und bildungsfördernde Pädagogik in den Kitas. Das 2019 verabschiedete KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) kann, trotz Entwicklungsbedarf, als bisheriger Höhepunkt dieses Prozesses betrachtet werden. Das gilt vor allem, da mit ihm erstmals der quantitative wie auch der qualitative KiTa-Ausbau bundesgesetzlich verankert wurde. Das könnte eine Basis für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aller Kinder bundesweit darstellen.

Dass eine solche Grundlage dringend notwendig ist, unterstreicht auch die 14. Ausgabe des Ländermonitorings Frühkindliche Bildungssysteme. Es zeigt, dass den Kindern in Deutschland trotz eines massiven Platz- und Qualitätsaus-

baus in allen Bundesländern noch immer keine vergleichbaren Teilhabe- und Bildungschancen gewährleistet werden können. Können im Osten dank einer höheren Anzahl an Plätzen deutlich mehr Krippenkinder (53 %) eine Betreuung in Anspruch nehmen als im Westen (31 %), ist wiederum im Westen die KiTa-Qualität höher, nimmt man den Personalschlüssel als Maßstab. Hier betreut eine Krippenfachkraft rechnerisch zwei Kinder weniger als im Osten. Auch wenn sich dieses doppelte Ost-West-Gefälle in den vergangenen Jahren nach und nach verkleinert hat, sind die aktuell noch zu verzeichnenden Unterschiede inakzeptabel. Der Ausbau muss weiter voranschreiten und zwei Ziele haben: Allen KiTa-Kindern in Deutschland können unabhängig von ihrem Wohnort ein bedarfs- und kindgerechtes Angebot der Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt werden. KiTa-Fachkräfte haben die notwendigen strukturellen Rahmenbedingungen für eine qualitativ hochwertige Bildungsarbeit. Damit beides erreicht werden kann, fehlen laut unserem erstmals veröffentlichten *Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule bis 2030* mehr als 230.000 Fachkräfte.

Um diesem erheblichen Expansionsbedarf Rechnung zu tragen, müssen jetzt die Weichen gestellt werden! Auch angesichts des ab 2026 geltenden Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung für Schulkinder darf nicht lange gezögert werden.

State by State: Monitoring Early Childhood Education 2021

The importance of early childhood education and care (ECEC) for society as a whole is undisputed. Not least, the coronavirus pandemic has clearly demonstrated the major role ECEC plays for parents as they plan their personal and professional lives. The quantitative expansion of ECEC in Germany, which has been ongoing for more than a decade, shows how committed the country's local, state and federal authorities are to meeting the growing desire parents have for their children to attend an ECEC facility. At the same time, the qualitative development of ECEC has increasingly become a focus of the (educational) policy debate, since that is what is needed if pedagogic activities in ECEC centers are to truly help children develop and learn. The law passed in 2019 to improve ECEC quality and participation (KiTa-Qualitäts-

und Teilhabeverbesserungsgesetz, KiQuTG) can, despite its need for improvement, be considered the high point in this process to date. This is especially true since it anchors both the quantitative and qualitative expansion of ECEC in Germany in federal law for the first time. This could serve as a basis for creating equal living conditions for all children nationwide.

The 14th edition of our State-by-State Monitoring underscores the urgent need for such a basis. Its findings reveal that, despite the massive increase in the number of slots and the quality of ECEC in all of Germany's states, the country has not yet succeeded in providing its children with equitable participatory and educational opportunities. While significantly more of the country's children under the age of three have been able to attend an ECEC facility in the eastern states (53%) than in the western ones (31%) due to the greater number of places available there, the quality of ECEC,

Provoziert er doch eine zusätzliche Nachfrage an Fachkräften. Wir brauchen mehr Ausbildungskapazitäten, Berufsschullehrkräfte, attraktive Beschäftigungs- sowie Ausbildungsbedingungen für pädagogische Fachkräfte. Notwendig sind jetzt vor allem auch Finanzmittel, um diese Schritte gegen den Fachkräftemangel einleiten zu können. Daher ist es unumgänglich, dass der Bund sein finanzielles Engagement im Rahmen des KiQuTG nach 2022 verstetigt. Länder, Kommunen und Träger können diese finanzielle Herkulesaufgabe nicht allein stemmen.

Der *Länderreport 2021* zeigt auf, welche weiteren Handlungsbedarfe im KiQuTG bestehen, soll das Bundesgesetz einen wirklichen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle KiTa-Kinder bundesweit leisten. Die umfangreichen Länderprofile stellen für Politik, Öffentlichkeit und Verwaltung aktuelle Daten und Fakten zu den 16 frühkindlichen Bildungssystemen zur Verfügung. Sie können als Grundlage für eine qualitätsorientierte Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung in Deutschland dienen. Zur Situation in der Kindertagespflege und in der Schulkinderbetreuung gibt es in diesem Jahr zusätzliche Auswertungen. Unser neu strukturiertes Onlineportal www.laendermonitor.de hält zudem eine Vielzahl weiterer Indikatoren für diese Bereiche bereit. Eine wertvolle Ergänzung in den Länderprofilen bieten

schließlich die erwähnten, erstmals veröffentlichten Prognoseergebnisse des *Fachkräfte-Radars für KiTa und Grundschule*.

Ich freue mich, dass wir mit dem vorliegenden Länderreport Impulse für den weiteren Ausbau der FBBE in Deutschland setzen können, und wünsche eine anregende Lektüre.

Anette Stein

Director des Programms
Wirksame Bildungsinvestitionen der Bertelsmann Stiftung

as measured by the educator-to-child ratio, is higher in the west, where statistics show that one ECEC professional is responsible for two fewer children than in the east. Even if this dual gap between east and west has gradually narrowed in recent years, the persisting differences are unacceptable. The expansion of ECEC must continue and have two goals: First, all children in Germany must have access to needs-based, child-centered ECEC regardless of where they live. Second, the necessary structural conditions must be put in place so that the work ECEC professionals do is of high quality. According to a report which we recently published for the first time (Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule), over 230,000 additional ECEC professionals will be needed by 2030 if both goals are to be achieved.

Planning must begin now if these considerably expanded needs are to be met! Any delay would also be detrimental in light of the right

to all-day care that schoolchildren will have as of 2026 – since that, too, will increase the demand for educational professionals. We need more teacher-training slots, instructors for vocational schools, and attractive employment and training opportunities for educators. What we also need now, first and foremost, are the financial resources that would make it possible to begin taking the above steps, thereby reducing the shortfall in educational staff. It is thus imperative that Germany's federal government commit to extending its financial support within the KiQuTG framework beyond 2022. The country's states, municipalities and educational authorities cannot overcome this Herculean financial challenge on their own.

The 2021 State by State Report shows which further action is needed if KiQuTG is to truly help create equal living conditions nationwide for all children attending Germany's ECEC centers. Its

comprehensive profiles of each state provide policy makers, public administrators and the interested public with up-to-date facts and figures on Germany's 16 ECEC systems. They can serve as the basis for further improving the quality of the child care offered in Germany. This year, there are additional evaluations of the care available to both preschoolers and school-aged children. Our redesigned portal www.laendermonitor.de also contains many supplementary indicators for these areas. Finally, the forecasts published for the first time in the above-mentioned *Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule* are available as valuable additional information in the country profiles.

I am very pleased that this report allows us to provide impetus for the ongoing expansion of ECEC in Germany. I hope you find it both enlightening and engaging.

Anette Stein

Director of the Bertelsmann Stiftung's
Effective Investments in Education Program



Ungebremste Dynamik der frühkindlichen Bildungssysteme

Die frühkindlichen Bildungssysteme haben in allen Bundesländern eine beispiellose Entwicklung durchlaufen. Dennoch kann noch immer nicht jedem Kind, für das Eltern eine Betreuung wünschen, ein Platz in der Kindertagesbetreuung angeboten werden. Auch die Rahmenbedingungen in den KiTas sind oftmals weder kindgerecht, noch bieten sie professionelle Arbeitsbedingungen für die KiTa-Fachkräfte. Allerdings gibt es auf zwei Ebenen – im Vergleich der Bundesländer und innerhalb des jeweiligen Bundeslandes – deutliche Unterschiede. Tatsächlich hängen der Zugang zu Kindertagesbetreuung sowie die Qualität – gemessen an den strukturellen Rahmenbedingungen in den KiTas – stark vom Wohnort ab. Gleichwertige Bildungs- und Lebensverhältnisse für KiTa-Kinder sind vor diesem Hintergrund nicht gewährleistet. Die Analysen des vorliegenden Ländermonitorings 2021 zeigen, dass insbesondere für Kinder unter drei Jahren primär in West-, aber auch in Ostdeutschland weiterhin Plätze fehlen. Zudem ist die Bemessung des Personals nach den landesrechtlichen Regelungen in fast allen Bundesländern so gestaltet, dass eine Personalausstattung, die Empfehlungen auf der Grundlage von wissenschaftlichen Studien entspricht, nicht möglich ist; das bezieht sich sowohl auf das pädagogische Personal als auch die Kapazitäten für Leitungsaufgaben.

Die Expansion der institutionellen frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zeigt sich in der enormen Steigerung der Zahl der Kinder, die bundesweit zwischen 2011 und 2020 in KiTas oder vorschulischen Einrichtungen betreut wurden: Sie erhöhte sich um 22 Prozent auf 2.870.111 Kinder im Alter von 0 bis unter 6 Jahren. 2020 besuchten zudem 136.011 Kinder dieser Altersgruppe eine Kindertagespflege, und 494.867 Schulkinder unter 11 Jahren nahmen eine KiTa- bzw. Hortbetreuung, 7.106 eine Kindertagespflege in Anspruch.

Vor dem Hintergrund dieser Zunahme der Zahl der betreuten Kinder ist auch die Ausweitung des pädagogischen Personals einzuordnen. Zwischen 2011 und 2020 erhöhte sich die Zahl der pädagogischen Fachkräfte sowie der Leitungskräfte um fast 54 Prozent auf insgesamt 675.645 Beschäftigte (inklusive der Tätigen in Horten und Hortgruppen); 2020 waren zudem

44.782 Personen in der Kindertagespflege tätig. Betrachtet man den Zeitraum zwischen 2006 und 2020, stieg die Zahl der pädagogischen Fachkräfte sowie der Leitungskräfte sogar um 91,5 Prozent (Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2021).

Angesichts dieser Dynamik ist es wenig erstaunlich, dass die Bundesagentur für Arbeit den Beruf Erzieher:in als sogenannten „Engpassberuf“ einstuft (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2020). Darin drückt sich eine deutliche Mangelsituation aus: 2020 standen bundesweit 100 gemeldeten sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstellen durchschnittlich lediglich 70 arbeitslose Erzieher:innen gegenüber (ebd.: 18 f.). Anders stellt sich die Situation bei den Kinderpfleger:innen dar: Hier kommen 254 Arbeitslose auf 100 gemeldete Arbeitsstellen. Betrachtet man die Situation der Fachkräfte beider Berufsgruppen, stehen 100 gemeldeten Arbeitsstellen 141 Arbeitslose gegenüber (ebd.). Diese Daten kann man grundsätzlich als Hinweis auf fehlendes Personal in den KiTas interpretieren: Offene Stellen können nicht besetzt werden.

Der prinzipiell bereits hohe Beschäftigungsgrad von Erzieher:innen wirft die Frage auf, wie sich der Arbeitsmarkt für diese Berufsgruppe zukünftig entwickeln wird. Angesichts eines steigenden Platzbedarfs vor allem für Kinder unter drei Jahren sowie des zu erwartenden Personalbedarfs für Kinder im Grundschulalter – der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für diese Altersgruppe gilt ab 2026 – ist anzunehmen, dass der Fachkräftebedarf weiterhin ansteigen wird. Hinzu kommt eine weitere Komponente: Trotz des qualitativen Ausbaus der frühkindlichen Bildungssysteme in den vergangenen Jahren besteht nach wie vor ein erheblicher Personalbedarf für die Realisierung von kindgerechter Qualität. Das Ländermonitoring weist aus einer kinderrechtsbasierten Perspektive nachhaltig auf diesen Handlungsbedarf hin – damit soll die Aufmerksamkeit vor allem darauf gelenkt werden, ob Kinder gegenwärtig eine Kindertagesbetreuung nutzen können, die förderlich für ihr Wohlbefinden und ihre Persönlichkeitsentwicklung sowie ihre Bildungsbiografie ist. Der Kindertagesbetreuung wird hier sowohl eine gegenwartsbezogene

(„Hier und Jetzt“) als auch eine zukunftsorientierte Funktion zugewiesen.

Weitere Anforderungen an die Kindertagesbetreuung, wie beispielsweise, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen, sollen zwar nicht unberücksichtigt bleiben: Das Ländermonitoring bietet auch Daten zu den Betreuungsumfängen der Kinder oder auch zu den Betreuungswünschen von Eltern. Zudem ist der Betreuungsauftrag zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch gesetzlicher Auftrag von Kindertagesbetreuung. Aus einer kinderrechtsbasierten Perspektive, wie sie hier eingenommen wird, werden diese Anforderungen allerdings als nachrangig gegenüber den Bedürfnissen und Interessen von Kindern bewertet. Im Ländermonitoring wird die Kindertagesbetreuung entsprechend prioritär hinsichtlich ihrer ‚kindgerechten‘ Ausstattung bzw. der Ausprägung ihrer Qualität betrachtet.

‚Qualität‘ wird in diesem Zusammenhang ausschließlich auf die Ausstattung der KiTas mit Personalkapazitäten für die pädagogische Praxis mit den Kindern sowie für Leitungsaufgaben bezogen. Diese wird als zentraler, notwendiger Bedingungsfaktor für eine professionelle Handlungspraxis der Fach-

kräfte eingeordnet, auch wenn sie noch nicht hinreichend für eine „gute“ Qualität ist. Hier ist auch zu betonen, dass das Konstrukt ‚Qualität‘ in der bundesdeutschen Debatte noch eher unbestimmt ist, auch „grundlagentheoretische und kritisch-analytische Perspektiven auf Qualität in der Pädagogik der frühen Kindheit [sind] noch wenig entwickelt“ (Bilgi et al. 2021b: 7). Das Monitoring kann nur die Voraussetzungen für eine kinderrechtsbasierte – eine kindgerechte – Ausgestaltung betrachten. Gegenstand ist hier der Möglichkeitsraum für eine professionelle Berufspraxis anhand von relevanten Merkmalen, die empirisch sowie vergleichend unter die Lupe genommen werden können.

Damit wird insbesondere eine einseitige Reduktion von Kindern auf ihr „Humankapital“ abgelehnt. „Der gesellschaftlichen Bereitschaft, in Kinder und Kindheit zu investieren, gilt es mit kinderpolitischen Forderungen entgegenzutreten, die den Bedürfnissen der Kinder, ihrem Recht auf Bildung, Betreuung und Erziehung und einem chancengerechten Aufwachsen im Hier und Jetzt gerecht werden. Dass damit heutige Kinder auch für ihre zukünftige Rolle in einer komplexen Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft gestärkt werden, schließt diese Herangehensweise keinesfalls aus“ (Klinkhammer 2010: 225).



Nachhaltiger und konsequenter als bislang sind die „Kinderperspektiven“ in die Ausgestaltung von KiTas einzubeziehen (vgl. Nentwig-Gesemann et al. 2021). Eine entsprechende pädagogische Praxis benötigt allerdings dafür die entsprechenden Personalressourcen in den Einrichtungen.

Aus verschiedenen Perspektiven zeigt sich für den weiteren Um- und Ausbau der frühkindlichen Bildungssysteme, dass ein ausreichendes und auch qualifiziertes Fachkräfte-Angebot ein besonders relevanter Bedingungsfaktor für eine kindgerechte Praxis in den KiTas ist und sein wird. Deshalb hat die Bertelsmann Stiftung 2021 erstmalig den Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule veröffentlicht, der die Entwicklung des Fachkräfte-Bedarfs und -angebots zunächst für KiTas bis zum Jahr 2030 in den Blick nimmt (Bock-Famulla et al. 2021). Mittels verschiedener Zielperspektiven bis 2030 werden in sieben Szenarien Entwicklungen des Fachkräftebedarfs in allen 16 Bundesländern prognostiziert. Grundsätzlich sind die jeweiligen Entwicklungsoptionen auf der Bundesländerebene zu betrachten, nicht zuletzt, weil die Ausgangsbedingungen sowie die demografische Entwicklung durchaus unterschiedlich ausgeprägt sind und deshalb auch unterschiedliche Handlungsoptionen bestehen. Die Ergebnisse der Prognosen: Insbesondere die Ausstattung aller KiTas bundesweit mit Personal nach wissenschaftlichen Empfehlungen ist bis 2030 in der Mehrzahl der Bundesländer kaum zu realisieren. Es wird deshalb für die meisten Bundesländer ein Etappenziel bis 2030 vorgeschlagen. Für die westdeutschen Bundesländer lautet das beispielsweise, die Betreuungsquoten aller Kinder bis 2030 auf das heutige Niveau in Ostdeutschland anzuheben, und für die ostdeutschen Bundesländer wiederum, die Personalschlüssel aller Betreuungsformen bis 2030 auf das Westniveau zu bringen. Entsprechend wird der jeweilige Fachkräfte-Bedarf prognostiziert. Die Prognoseergebnisse des Fachkräfte-Radars bieten eine zukunftsorientierte Perspektive für das nächste Jahrzehnt und verdeutlichen insbesondere mit Blick auf das Ziel einer kindgerechten Personalausstattung in allen KiTas bundesweit, dass in allen Bundesländern auch bei sinkenden Geburtenzahlen langfristiger Handlungsbedarf besteht – auch über das Jahr 2030 hinaus.

Das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme wird zukünftig neben den KiTas auch die Kindertagespflege sowie die Schulkinderbetreuung stärker berücksichtigen. Das Online-Portal Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme (www.laendermonitor.de) ist 2021 deshalb explizit nach diesen Handlungsfeldern umstrukturiert worden, mit dem Ziel, den betroffenen Akteuren auch jeweils den Zugang zu einem dieser Bereiche zu erleichtern. Gleichzeitig sind die Themen, zu denen Daten angeboten werden, erweitert worden. Damit soll auch der Entwicklung Rechnung getragen werden, dass sich die Felder der Kindertagesbetreuung weiter ausdifferenzieren – deshalb sind ihre individuellen Entwicklungen in den Blick zu nehmen. Gleichzeitig bedürfen aber auch die Bezüge zwischen den einzelnen Bereichen der Aufmerksamkeit: Insbesondere der erwartbar steigende Fachkräfte-Bedarf für die Schulkinderbetreuung könnte in hohem Maße problematisch für den ebenfalls im KiTa-Bereich zunehmenden Fachkräfte-Bedarf werden. Die Komplexität der Governance der frühkindlichen Bildungssysteme dürfte deshalb zukünftig größer werden und somit den Bedarf an Transparenz über den Status quo und die Entwicklungsverläufe erhöhen. Nicht zuletzt ist neben der Ebene der Bundesländer auch die Rolle des Bundes für die weiteren Reformschritte äußerst bedeutsam. Im nachfolgenden Abschnitt wird die bisherige Entwicklung im Kontext des „Gute-Kita-Gesetzes“ KiQuTG nachgezeichnet, ebenso werden Perspektiven für Reformschritte aufgezeigt.

Eine Bilanz nach fast drei Jahren KiQuTG

Nach einem langen, stark partizipativ geprägten Prozess zwischen Bund, Ländern, kommunalen Spitzen- und Wohlfahrtsverbänden trat am 1. Januar 2019 mit dem KiQuTG (Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege) erstmalig auf Bundesebene ein Gesetz in Kraft, welches zum einen die Weiterentwicklung der Qualität in der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) zum Ziel hat und zum anderen die Teilhabe an FBBE-Angeboten verbessern soll. So strebt das Gesetz an, einen Beitrag für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu leisten.

Dass es sich bei diesen Zielen – insbesondere vor dem Hintergrund der äußerst heterogenen Ausgangslagen in den Ländern sowie dem Fachkräftemangel – um keinen „Kurzspurt“ handeln kann, ist offensichtlich. Dennoch sind die finanziellen Mittel in Höhe von 5,5 Mrd. Euro, die der Bund den Ländern für die Bewältigung dieser Daueraufgaben zur Verfügung stellt, bis Ende 2022 befristet. Inwiefern der Qualitätsentwicklungsprozess im Rahmen des KiQuTG ab 2023 weitergeführt werden kann, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch unklar. Seitens des Bundes steht lediglich die eher vage Aussage im Raum, dass dieser auch über 2022 hinaus seine Verantwortung „für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ (BMI 2019, S. 7) wahrnehmen werde. Ob dies im Rahmen des KiQuTG geschieht oder eine Bundesbeteiligung lediglich über Förderprogramme und Investitionszuschüsse ausgestaltet wird, bleibt offen.

Die FBBE besitzt, wie nicht zuletzt die Corona-Pandemie eindrücklich zeigte, unbestritten eine hohe gesamtgesellschaftliche Bedeutung. Eine dauerhafte finanzielle Unterstützung des Bundes ist für die Länder, Kommunen, Träger und KiTas unerlässlich, um die in den vergangenen Jahren angestoßenen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem KiQuTG weiterfinanzieren zu können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass bereits erreichte Verbesserungen aufgrund fehlender Mittel rückgängig gemacht werden müssen bzw. eingeführte Maßnahmen nicht fortgeführt werden können. Ähnlich sieht das

auch die Bundesregierung: In ihrer Stellungnahme zu den Umsetzungs- und Wirkungsstudien zum KiQuTG kommt sie zu dem Ergebnis, dass die Mittelbefristung „der Implementierung langfristiger nachhaltiger Maßnahmen entgegensteht und daher zugunsten einer kontinuierlichen Finanzierung aufgehoben werden sollte“ (BMFSFJ 2021a, S. 15). Dass eine dauerhafte Bundesbeteiligung möglich wäre, zeigt das jüngst beschlossene Ganztagsförderungsgesetz, welches eine unbefristete finanzielle Unterstützung des Bundes vorsieht (vgl. BMFSFJ 2021d).

Vor Inkrafttreten des KiQuTG wurden neben der Befristung der Bundesmittel weitere Punkte im Gesetz u. a. von Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaften und Interessenverbänden stark kritisiert; dazu gehörten die mögliche Verwendung der Mittel zur Ausweitung der Beitragsfreiheit oder das Fehlen bundeseinheitlicher Standards als Zielmarken (vgl. Diakonie Deutschland 2018; GEW 2018; IBEB und Hochschule Koblenz 2018). Die Debatte um die Ausgestaltung des KiQuTG nach 2022 muss dringend neu belebt werden, um eine Novellierung des Gesetzes anzustoßen. Nur so besteht die Möglichkeit, die intendierten Ziele zu erreichen.

Verbesserung der Personalsituation vs. Ausweitung der Beitragsfreiheit

Ein Blick auf die von den Bundesländern gewählten Handlungsfelder im Rahmen des KiQuTG zeigt eindrücklich, dass die Problemlagen vorrangig personelle Themen betreffen. So wurden am häufigsten (von jeweils elf Bundesländern) Maßnahmen gewählt, die die Verbesserung der pädagogischen Personalausstattung in den KiTas einerseits (Handlungsfeld 2: *Guter Betreuungsschlüssel*) und die Gewinnung sowie Qualifizierung neuen Personals andererseits (Handlungsfeld 3: *Qualifizierte Fachkräfte*) beinhalten (siehe Tab. 1). Auch der Ausbau der Personalausstattung auf Leitungsebene nimmt einen hohen Stellenwert ein: So wurden in acht Bundesländern Maßnahmen zur Stärkung der Leitungskräfte initiiert. Alle Bundesländer – abgesehen von Mecklenburg-Vorpommern – investieren in eines dieser drei Handlungsfelder.

Daneben nutzt ein Großteil der Bundesländer (ebenfalls elf) die Mittel zur Ausweitung der Beitragsfreiheit. Die Möglichkeit, in diesen Bereich zu investieren, kam im Verlauf der Gesetzesausgestaltung hinzu und wurde kontrovers diskutiert. Befürchtet wurde, dass die Erweiterung den Fokus auf den Qualitätsausbau schmälern würde. Die Verteilung der Bundesmittel auf die Handlungsfelder verdeutlicht, dass sich diese Befürchtung bewahrheitet hat. So fließt mit insgesamt 30 Prozent der größte Anteil der verplanten KiQuTG-Mittel in den Bereich *Weniger Gebühren* (vgl. BMFSFJ 2021b). Die nachträgliche Einbindung dieser Maßnahme ins Gesetz hatte zum Ziel, allen Kindern – auch aus einkommensschwachen Familien – die Teilhabe an FBBE-Angeboten zu ermöglichen und damit einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu leisten. Vernachlässigt wurde hierbei allerdings, dass durch die Änderung des § 90 Abs. 3 und 4 des SGB VIII die Bundesländer ohnehin dazu verpflichtet wurden, Familien, die Transferleistungen

beziehen, von den KiTa-Gebühren zu befreien. Ebenso sollen die Beiträge gestaffelt werden; nach welchen Kriterien dies erfolgen soll, wurde jedoch nicht verpflichtend geregelt. Hätten die Länder eine Staffelung nach sozialen Kriterien, wie dem Familieneinkommen, vorgenommen, wäre dem intendierten Ziel Rechnung getragen worden. Stattdessen zeigt sich, dass lediglich in etwa einem Drittel aller Kommunen eine einkommensbezogene Staffelung existiert (vgl. BMFSFJ 2021c). Stattdessen entschied sich die Mehrzahl der Bundesländer (elf), die Mittel u. a. für die Ausweitung der Beitragsfreiheit zu verwenden. Damit werden nicht nur einkommensschwache Familien, sondern alle Familien bestimmter Alterskohorten entlastet. Das entspricht nicht den Zielen des Gesetzes und geht auf Kosten der dringenden Weiterentwicklung der KiTa-Qualität, für die die Mehrheit der Eltern – unabhängig von ihrem Einkommen – durchaus bereit wäre, mehr zu zahlen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2018).

Tab. 1 | 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/ bedarfsgerechter Ausbau	Weniger Gebühren
BW*			X	X			X	X		X	
BY*				X				X	X	X	X
BE	X		X	X	X			X	X		
BB*		X	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					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.

Quelle: Bund-Länder-Verträge zur Umsetzung des KiQuTG, eigene Zusammenstellung

* Zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Länderreports Frühkindliche Bildungssysteme 2019 hatten BW, BY, BB und SN ihre Handlungs- und Finanzierungskonzepte zunächst für die Jahre 2019 und 2020 abgeschlossen. Diese wurden derweil finalisiert, was zur Folge hat, dass die genannten Bundesländer in weitere Handlungsfelder investieren, die im Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019 nicht aufgeführt wurden.

Einführung bundeseinheitlicher Standards zur Gewährung der Kinderrechte

Laut Artikel 3 der Kinderrechtskonvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, „dem Kind [...] den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmaßnahmen.“ Wissenschaftlich begründete Studien aus dem In- und Ausland belegen, dass die Personalausstattung in KiTas zum einen mit der pädagogischen Qualität und zum anderen mit dem Wohlbefinden der Kinder in Zusammenhang steht. So zeigen die Untersuchungen unter anderem, dass entwicklungsangemessene Aktivitäten sowie die empathische und responsive Zuwendung und Pflege seitens der Fachkräfte abnehmen, je mehr Kinder sie betreuen; stattdessen nehmen ein kontrollierender Sprachgebrauch der Pädagog:innen sowie Ungeduld und Ablehnung den Kindern gegenüber zu (vgl. Viernickel und Fuchs-Rechlin 2015). Ebenso hat die professionelle Ausübung der Leitungsfunktion – für die ausreichend Zeit benötigt wird – einen positiven Einfluss auf die Qualität der KiTa (vgl. Siraj-Blatchford und Manni 2006; Sylva u. a. 2004), die wiederum das Wohlergehen der Kinder bedingt.

Fakt ist allerdings, dass in keinem der 16 Bundesländer eine gesetzliche Grundlage besteht, die eine kindgerechte Personal- oder Leitungsausstattung nach wissenschaftlichen Standards gewährleistet. Auch das KiQuTG bietet hierfür keine Basis. Die Architektur des Gesetzes sieht vielmehr vor, dass jedes Bundesland die Maßnahmen innerhalb der Handlungsfelder frei wählen kann; sie müssen weder dauerhaft durchgeführt werden noch in Gesetzen verankert sein. Darüber hinaus wird im KiQuTG keine Zielmarke genannt, durch die die Länder verpflichtet wären, sich mit Stufenplänen auf den Weg zu einer kindgerechten Personal- und Leitungsausstattung zu machen. Die Bundesländer haben demzufolge einen großen Handlungsspielraum, der sich auch in den gewählten Maßnahmen widerspiegelt. Diese reichen im Handlungsfeld 2 (*Guter Betreuungsschlüssel*) von einer Finanzierung von Zusatzkräften in Kindergartengruppen (NI) über verlängerte Betreuungszeiten (BB) oder zusätzlichem Personal in KiTas mit Entwicklungsbedarfen bzw. in sozial/wirtschaftlich benachteiligten Stadtteilen (HB, RP, SL, ST) bis hin zu Maßnahmen, die eine direkte Verbesserung der Personalausstattung im jeweiligen Landesgesetz vorsehen (HH, BB, SH, TH). Einige Bundesländer nutzen zudem die Mittel, um die Anteile der gesetzlich festgelegten Ausfallzeiten (HE, TH) oder mittelbaren pädagogischen Arbeitszeiten zu erhöhen (SN, TH), was indirekt zu einer Verbesserung der gesetzlichen Personalbemessung beiträgt. RP setzt die Mittel ein, um das gesamte Personalbemessungssystem von gruppenbezogen auf platzbezogen zu ändern.

Ähnlich heterogen sind die Maßnahmen im Handlungsfeld 4 (*Starke KiTa-Leitung*). Während einige Bundesländer erst im Zuge des KiQuTG gesetzlich definierte Leitungsressourcen eingeführt haben (BW, HE, RP), nutzen andere die Gelder, um die landesrechtlich verankerten Leitungsschlüssel zu verbessern (BE, SL). Weitere Bundesländer wiederum verwenden die Mittel für zusätzliche Zuschüsse zur Ausweitung der Leitungsstunden (NW) oder dafür, dass Zusatzkräfte für die Entlastung von Leitungskräften eingesetzt werden können (BY, NI).

Die Heterogenität der Maßnahmen ist sicherlich auch auf die unterschiedlichen Ausgangslagen in den Bundesländern zurückzuführen. Zu hinterfragen ist allerdings, ob die Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Es braucht ein gemeinsames Narrativ, auf welches die Bundesländer durch Stufenpläne hinarbeiten, damit allen Kindern unabhängig von ihrem Wohnort gleiche und kindgerechte Bildungschancen ermöglicht werden können. In dem Prozess, der der Erstellung des KiQuTG vorgeschaltet war, wurden solche Zielmarken für die Personal- und Leitungsausstattung bereits diskutiert (vgl. BMFSFJ 2016). Sie sollten als bundeseinheitliche Standards genutzt und bei einer Novellierung im KiQuTG verankert werden. Eine Missachtung solcher auf empirischen Grundlagen erstellter Standards – die eine nicht zu widerlegende Bedeutung für das Wohl der Kinder haben – wäre eine Verletzung der Kinderrechte.

Novellierung des KiQuTG dringend notwendig

Um die intendierten Ziele des KiQuTG zu erreichen, braucht es eine Debatte über die Ausgestaltung des Gesetzes nach 2022. Empfohlen wird, folgende Inhalte in eine solche Diskussion mit einfließen zu lassen:

- Verankerung von bundeseinheitlichen Standards für die Personal- und Leitungsausstattung, die durch nachweisliche Stufenpläne von den Ländern bis zu einem gemeinschaftlich abgestimmten Zeitpunkt zu realisieren sind
- Priorisierung der Wahl von Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2, 3 und 4, die einen Mehrwert für die Personalgewinnung sowie die Verbesserung der Personal- und Leitungsausstattung bieten
- Verankerung einer dauerhaften und auskömmlichen Finanzbeteiligung des Bundes
- Keine Verwendung der KiQuTG-Mittel für die Ausweitung der Beitragsfreiheit
- Änderung des § 90 Abs. 3 SGB VIII: verpflichtende Einführung einer sozialen Staffelung (z. B. nach dem Familieneinkommen)

Literatur

Bertelsmann Stiftung (2018): ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung, Gütersloh. Online unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/elternzoom-2018> (abgerufen am 29.09.2021).

Bertelsmann Stiftung (2021): Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme (2021). Gütersloh. Online unter www.laendermonitor.de (abgerufen am 29.09.2021).

Bilgi, Oktay; Blaschke-Nacak, Gerald; Durand, Judith; Schmidt, Thilo; Stenger, Ursula; Stieve, Claus (Hrsg.) (2021a): „Qualität“ revisited. Theoretische und empirische Perspektiven der Pädagogik der frühen Kindheit. Weinheim, Basel.

Bilgi, Oktay; Blaschke-Nacak, Gerald; Durand, Judith; Schmidt, Thilo; Stenger, Ursula; Stieve, Claus (2021b): „Qualität“ in der Pädagogik der frühen Kindheit – eine Einleitung, in: Bilgi, Oktay; Blaschke-Nacak, Gerald; Durand, Judith; Schmidt, Thilo; Stenger, Ursula; Stieve, Claus (Hrsg.) (2021): „Qualität“ revisited. Theoretische und empirische Perspektiven der Pädagogik der frühen Kindheit. Weinheim, Basel, S. 7–17.

[BMI] Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (2019): Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“, Berlin. Online unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/kom-gl-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen am 29.09.2021).

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz, Berlin. Online unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/114052/0ae3ed118f9acf5467bfa8758ba2174a/fruehe-bildung-weiterentwickeln-und-finanziell-sichern-zwischenbericht-2016-von-bund-und-laendern-data.pdf> (abgerufen am 29.09.2021).

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021a): Stellungnahme der Bundesregierung zu den Zwischenberichten der Evaluationsstudien zur Umsetzung und Wirksamkeit des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), Berlin, S. 3–20. Online unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185910/39abf1c6fdb2f323d60444713633e4d/erster-evaluationsbericht-der-bundesregierung-zum-gute-kita-gesetz-data.pdf> (abgerufen am 30.09.2021).

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021b): Zwischenbericht der Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht der Bundesregierung

zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), Berlin, S. 21–166. Online unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185910/39abf1c6fdb2f323d60444713633e4d/erster-evaluationsbericht-der-bundesregierung-zum-gute-kita-gesetz-data.pdf> (abgerufen am 30.09.2021).

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021c): Zwischenbericht der Evaluationsstudie zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), in: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), Berlin, S. 167–314. Online unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185910/39abf1c6fdb2f323d60444713633e4d/erster-evaluationsbericht-der-bundesregierung-zum-gute-kita-gesetz-data.pdf> (abgerufen am 30.09.2021).

[BMFSFJ] Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021d): Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für ab 2026 beschlossen. Aktuelle Meldung, Berlin. Online unter <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/rechtsanspruch-auf-ganztagsbetreuung-fuer-ab-2026-beschlossen-178826> (abgerufen am 29.09.2021).

Bock-Famulla, Kathrin; Girndt, Antje; Vetter, Tim; Kriechel, Ben (2021): Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Gütersloh. Online unter DOI 10.11586/2021072 (abgerufen am 29.09.2021).

Bock-Famulla, Kathrin; Sander, Felicitas (2022): Wissenstransfer im Bildungsmonitoring: das Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme, in: Moll, Gerald; Schütz, Julia (Hrsg.) (2022): Wissenstransfer – Komplexitätsreduktion – Design. Bielefeld, S. 89–108. Online unter <https://doi.org/10.3278/6004796w> (abgerufen am 29.09.2021).

Bundesagentur für Arbeit (2020): Statistik. Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Pädagogisches Personal in der Kinderbetreuung und -erziehung. Nürnberg. Diakonie Deutschland (2018): Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften fordern Änderungen im Entwurf des Gute-KiTa-Gesetzes. Pressemeldung, Berlin. Online unter <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/wohlfahrtsverbaende-und-gewerkschaften-fordern-aenderungen-im-entwurf-des-gute-kita-gesetzes> (abgerufen am 30.09.2021).

[GEW] Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2018): Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft zum Referentenentwurf des BMFSFJ „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)“, Frankfurt a. M. Online unter https://www.gew-rlp.de/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=70526&token=41f8ca7967c5ee6284a3ff1e5b70c653567677c1&sdownload=&n=2018-08-03_GEW_Stellungnahme_Refentwurf_Gute-KiTa-Gesetz.pdf (abgerufen am 30.09.2021).

[IBEB] Institut für Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindheit Rheinland-Pfalz; Hochschule Koblenz (2018): Stellungnahme des Institutes für Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindheit | Rheinland-Pfalz (IBEB) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend „Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung“, Koblenz. Online unter https://www.hs-koblenz.de/fileadmin/media/fb_sozialwissenschaften/IBEB/Aktuelles/IBEB-Stellungnahme_Gute_Kita-Gesetz_2018.pdf (abgerufen am 30.09.2021).

Klinkhammer, Nicole (2010): Frühkindliche Bildung und Betreuung im ‚Sozialinvestitionsstaat‘ – mehr Chancengleichheit durch investive Politikstrategien?, in: Bühler-Niederberger, Doris; Miehlendorff, Johanna; Lange, Andreas (Hrsg.): Kindheit zwischen fürsorglichem Zugriff und gesellschaftlicher Teilhabe. Wiesbaden, S. 205–228.

Nentwig-Gesemann, Iris; Walther, Bastian; Bakels, Elena; Munk, Lisa-Marie (2021): Kinder als Akteure der Qualitätsentwicklung und Forschung. Eine rekonstruktive Studie zu KiTa-Qualität aus der Perspektive von Kindern. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). Gütersloh.

Siraj-Blatchford, Iram; Manni, Laura (2006): Effective Leadership in the Early Years Sector (ELEYS) Study [Electronic Version]. London: Institute of Education, University of London.

Sylva, Kathy; Melhuish, Edward C.; Sammons, Pam; Siraj-Blatchford, Iram; Taggart, Brenda (2004): The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project: Final Report [Electronic Version]. London: DfES / Institute of Education, University of London.

Viernickel, Susanne; Fuchs-Rechlin, Kirsten (2015): Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen. Grundlagen, Analysen, Berechnungsmodell, in: Viernickel, Susanne; Fuchs-Rechlin, Kirsten; Strehmel, Petra; Preissing, Christa; Benschel, Joachim; Haug-Schnabel, Gabriele: Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung. Freiburg, S. 11–130.