



Kathrin Bock-Famulla, Jens Lange

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2013

Transparenz schaffen – Governance stärken

| **Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2013

Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

ISBN 978-86793-424-4

Lektorat:
Helga Berger, Gütersloh

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

Herstellung:
Sabine Reimann

Umschlaggestaltung:
Elisabeth Menke

Umschlagabbildung:
© Serhiy Kobyakov/Shutterstock Images

Druck:
Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH,
Bielefeld

Herausgeber:

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

Verantwortlich:

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

Als Download verfügbar:

www.laendermonitor.de

Als E-Book (pdf) verfügbar:

ISBN 978-3-86793-533-3

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

Inhalt

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

Vorwort

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

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

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

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

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

Dr. Jörg Dräger
Mitglied im Vorstand
der Bertelsmann Stiftung

Anette Stein
Director
Wirksame Bildungsinvestitionen

Herausforderungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trends der FBBE in Deutschland – zentrale Ergebnisse des Länderreports 2013

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

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

Teilhabe sichern

Bildungsbeteiligung von Kindern in der Kindertagesbetreuung

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

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

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

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

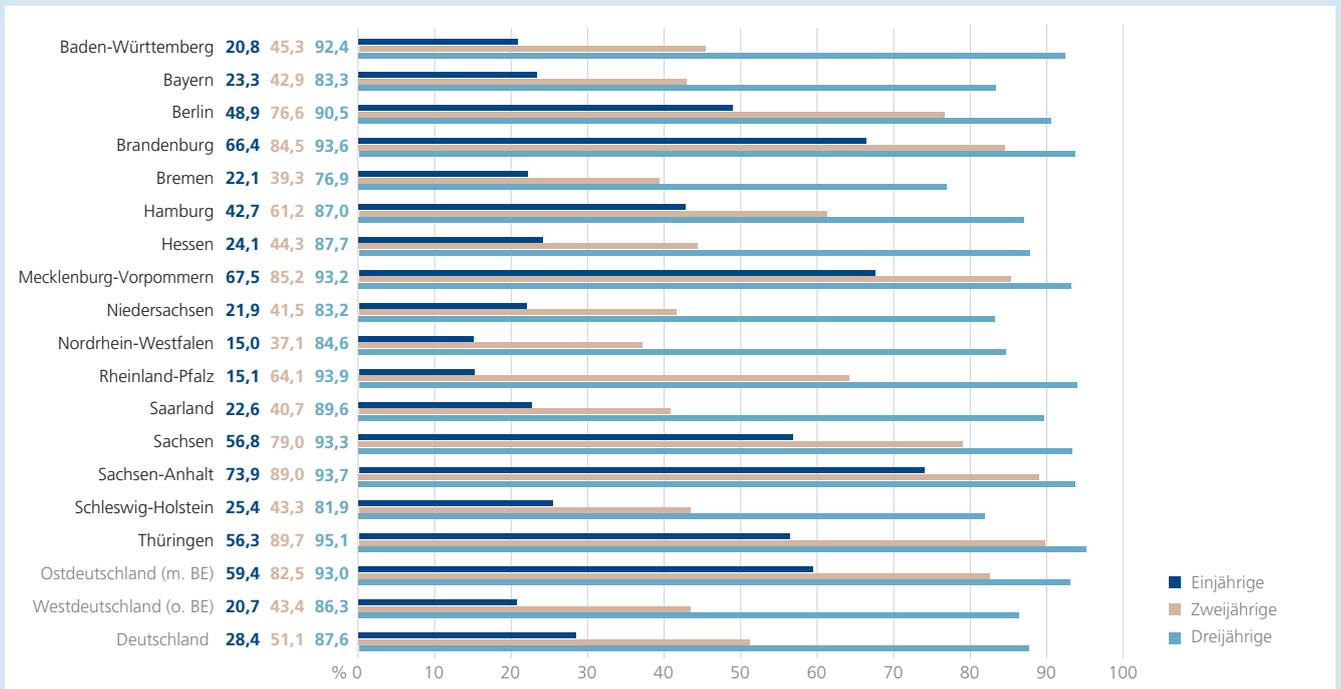
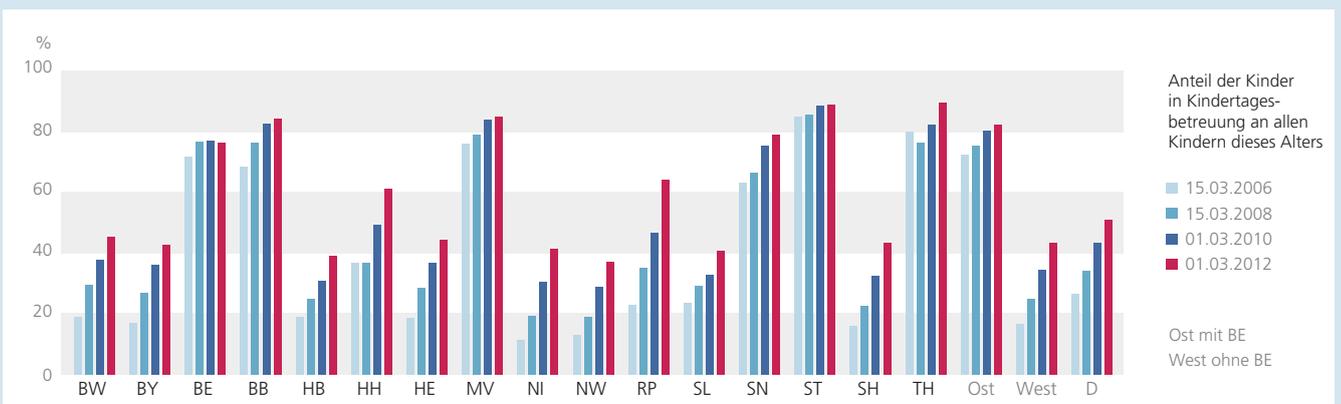


Abb. 2 Bildungsbeteiligung von Kindern – in Kindertagesbetreuung, 2006–2012; Zweijährige; Teilhabe in %; Tab. 10 sowie www.laendermonitor.de



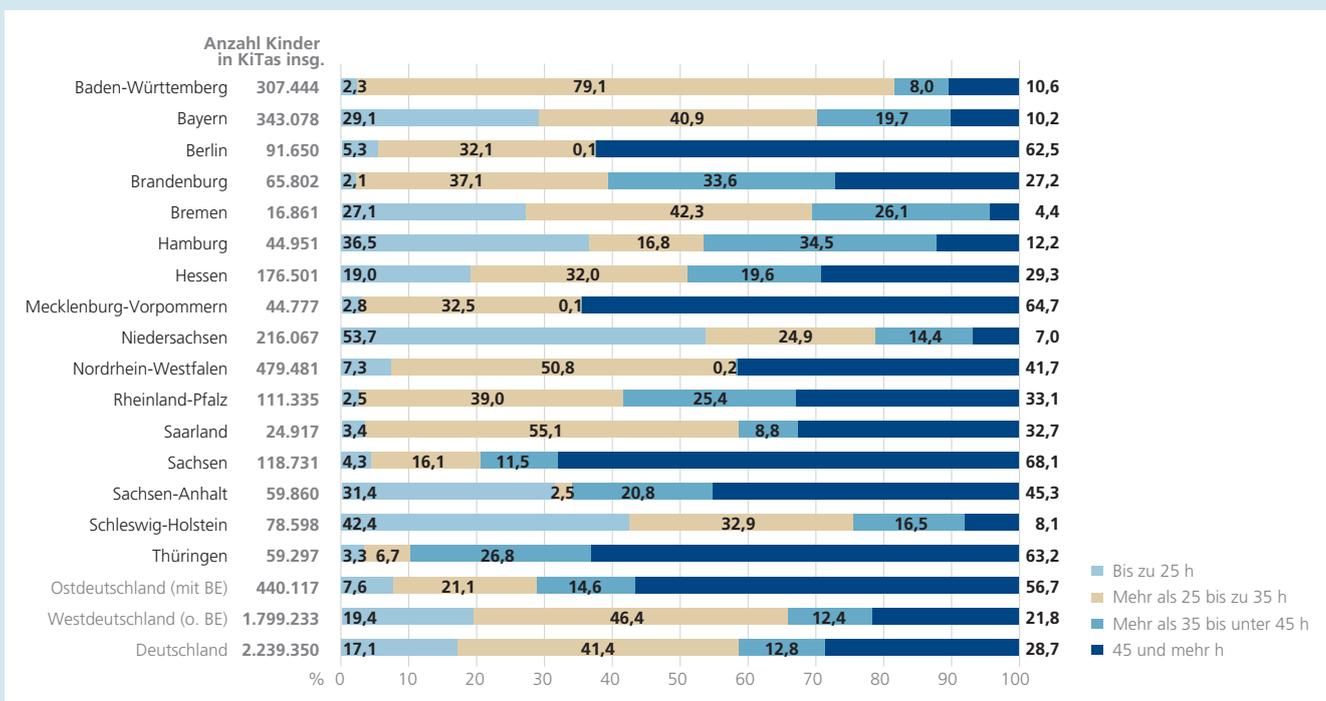
die Schule sind solche Unterschiede zwischen den Bundesländern nicht mehr zu beobachten. Die Spannweite bei den Fünfjährigen liegt hier nur zwischen fast 95% (94,9%) in Bayern und 99,5% in Rheinland-Pfalz.

Vertraglich vereinbarte Betreuungszeiten in Kindertagesbetreuung

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

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

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



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

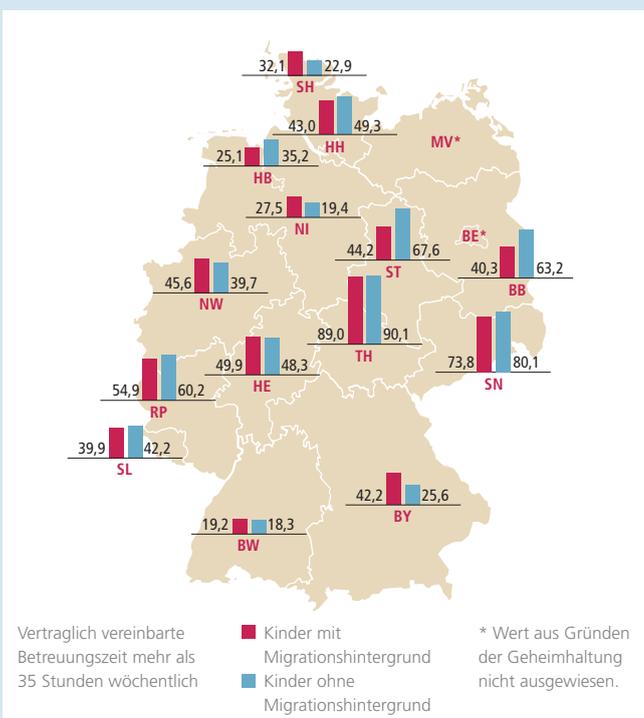
Für Kinder unter drei Jahren in KiTas werden im März 2012 im Vergleich zu den Kindergartenkindern im Bundestrend eher längere Betreuungszeiten gebucht. So nehmen im Bundesdurchschnitt gut 38% der unter Dreijährigen in KiTas wöchentlich eine Betreuungszeit von 45 und mehr Stunden in Anspruch, dies entspricht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

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

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

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

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



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

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

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

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

Eingliederungshilfe: Kinder mit (drohender) Behinderung in KiTas

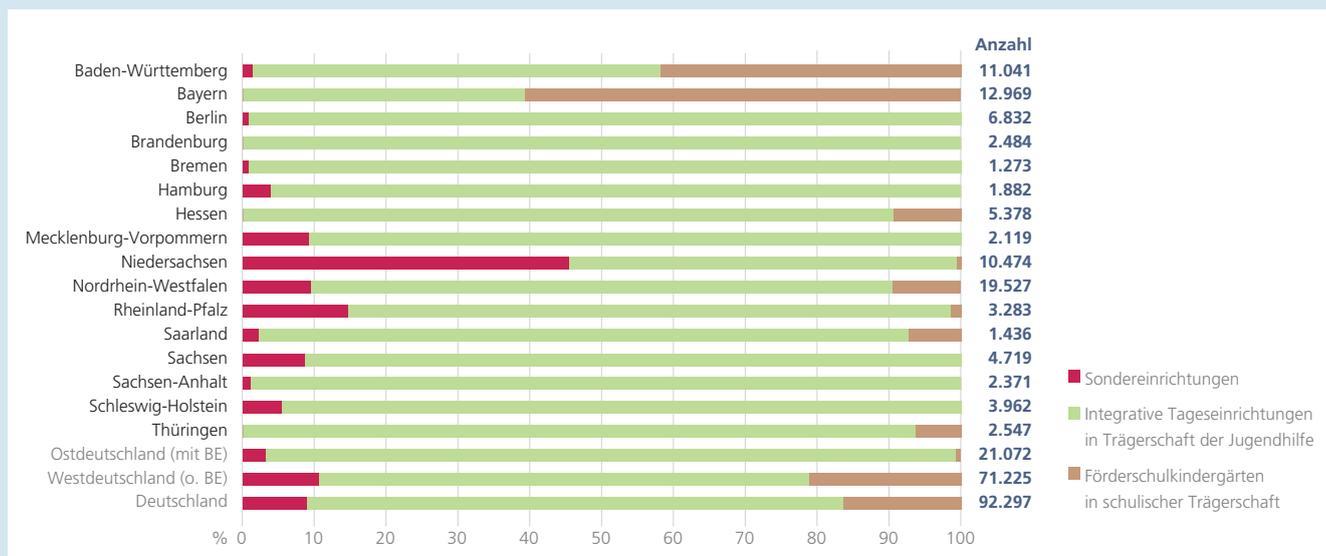
Die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern mit (drohender) Behinderung in KiTas muss nicht zuletzt vor dem Hintergrund der UN-Behindertenrechtskonvention sowie der UN-Kinderrechtskonvention regelmäßig in den Blick genommen werden. In Deutschland können Kindern mit einer (drohenden) körperlichen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

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

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

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

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



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

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

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

Schulkindbetreuung: Bildungsbeteiligung von Kindern in Hort oder schulischer Ganztagsbetreuung

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

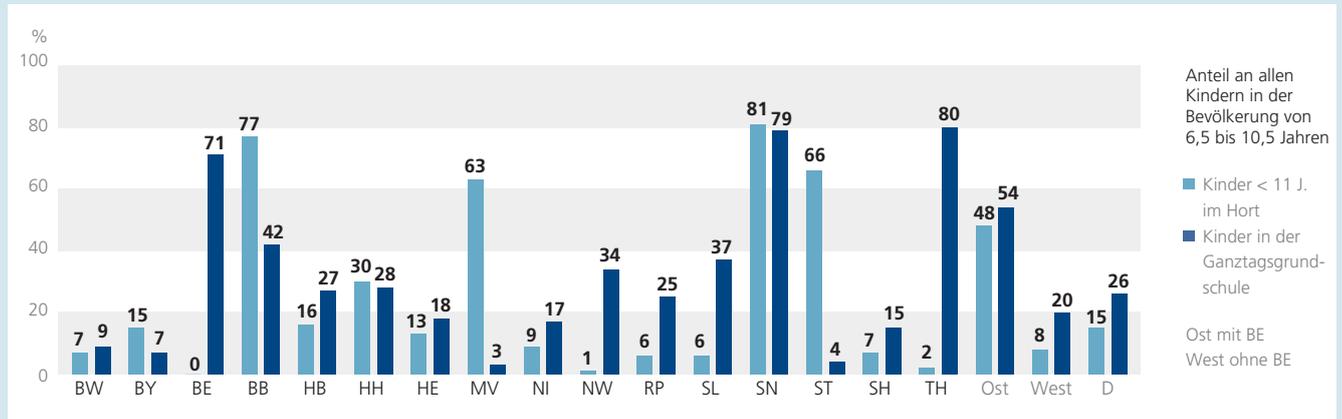
Betreuungszeiten auch vor dem Eintritt in die Schule vereinbart werden, planen Eltern ihre Lebens- und Erwerbssituation in der Erwartung vergleichbarer Betreuungsstrukturen, wenn ihre Kinder von der KiTa in die Grundschule wechseln, sie erwarten deshalb in zunehmendem Maße Ganztagsangebote für Schulkinder.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

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

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

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

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



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

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

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

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

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