

## **U3-Betreuung: Auf den quantitativen folgt der qualitative Ausbau**

Durch den im Kinderförderungsgesetz (KiföG) 2008 beschlossenen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege für Kinder im Alter von ein und zwei Jahren, der seit dem 1. August 2013 gilt, expandierten die Betreuungskapazitäten für unter Dreijährige (U3) in den letzten Jahren kräftig. Die Zahl der betreuten U3-Kinder stieg zwischen März 2009 und März 2014 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 9,9 Prozent. Am 01. März 2014 befanden sich rund 662.000 Kinder unter drei Jahren in Kindertagesbetreuung. Dies waren etwa 248.700 Kinder bzw. 60,1 Prozent mehr als fünf Jahre zuvor. Damit wurde eine bundesweite Betreuungsquote von 32,3 Prozent erreicht. Bei der Betreuungsart dominiert der Besuch einer Einrichtung; die Kindertageseinrichtungen vereinten 84,8 Prozent der betreuten U3-Kinder auf sich. Der Anteil der Tagespflege an der U3-Betreuung ist geringfügig von 13,8 Prozent im Jahr 2009 auf 15,2 Prozent in 2014 gestiegen.<sup>1</sup>

Zu Beginn des Kita-Jahres 2013/2014 meldeten die Länder dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) rund 822.000 Betreuungsplätze inklusive geplanter und bewilligter Plätze.<sup>2</sup> Dieser Zahl stand ein Bedarf nach ca. 780.000 (bei einer Bedarfsquote von 39,4 Prozent) Plätzen gegenüber, der im Vorfeld durch eine Erhebung der Elternwünsche ermittelt wurde.<sup>3</sup> Im Bundesdurchschnitt scheinen somit rein rechnerisch ausreichend Plätze zur Verfügung zu stehen.

Auf der Ebene der Bundesländer, Kommunen sowie einzelner Planungsbezirke innerhalb von Städten und Gemeinden variiert das Maß der Bedarfsdeckung allerdings erheblich. So wird die Betreuung von unter 3-Jährigen mit durchschnittlich 52,0 Prozent stärker in Ostdeutschland in Anspruch genommen als in Westdeutschland mit 27,4 Prozent. Die höchsten Bedarfsquoten erreichten Sachsen-Anhalt und Brandenburg, die geringsten Bedarfe zeigten Bremen und Baden-Württemberg. Aktuelle Elternbefragungen des Deutschen Jugendinstituts kommen zu dem Ergebnis, dass der Bedarf für Betreuung der unter 3-Jährigen mittlerweile bei 41,5 Prozent liegt. Es kann daher nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass der U3-Platzausbau gänzlich abgeschlossen ist. Auf der anderen Seite aber sind die befürchteten Proteste und flächendeckenden Klagen ausgeblieben. Hinzu kommt, dass anhängige Verfahren weniger die Bereitstellung eines Platzes als vielmehr andere Themen wie etwa die Entfernung des angebotenen Platzes vom Wohnort betrafen.

Es ist deutlich geworden, dass regionalspezifische Präferenzen eine bedeutende Rolle bei der Bedarfsermittlung spielen. Aus diesem Grund müssen die Elternwünsche vor Ort hinreichend früh abgefragt werden, um ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung stellen zu können. Berücksichtigung muss auch der gewünschte Umfang der Betreuung finden. So vereinbart in Westdeutschland etwa die Hälfte der Eltern eine tägliche Betreuung von 8 Stunden und mehr. Ein Drittel der Eltern nimmt die erweiterte Halbtagsbetreuung, also 5 bis 7 Stunden, und die restlichen 20 Prozent nehmen eine Halbtagsbetreuung in Anspruch. In Ostdeutschland sind längere Betreuungszeiten Usus. Über 60 Prozent der Eltern vereinbaren wöchentlich eine Betreuungszeit von 45 Stunden und mehr.<sup>4</sup>

## **Hohe Ansprüche an die Qualität der Kindertagesbetreuung**

---

<sup>1</sup> vgl. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2014, eigene Berechnungen

<sup>2</sup> vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Deutschlandweites Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren steigt auf 40,3 Prozent, Pressemitteilung vom 18.09.2013

<sup>3</sup> vgl. Schilling, Matthias und Strunz, Eva: U3-Ausbau: wenige Klagen = bedarfsgerechtes Angebot? in: Kommentierte Daten der Kinder- & Jugendhilfe (KomDat), Heft Nr. 2/13 16. Jg. November 2013

<sup>4</sup> vgl. Schilling, Mattias (2014): Es sind noch Wünsche offen in KomDat, Dezember 2014, Heft Nr. 3/14, 17. Jg.

Der Rechtsanspruch auf U3-Betreuung und die kräftige Aufstockung der Betreuungskapazitäten hat einen sowohl gesellschaftlichen als auch politischen Prozess in Gang gesetzt, der in seiner Langzeitwirkung wichtige Ziele vereint. Dabei geht es insbesondere um die hohen familienpolitischen Ansprüche der Politik, wie etwa die angestrebte Bildungs- und Chancengleichheit aller Kinder in Deutschland unabhängig von ihrer sozialen Herkunft sowie eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Die Neuorientierung institutioneller Betreuung, Bildung und Erziehung und die damit einhergehende zunehmende öffentliche Verantwortung machen es notwendig, den Qualitätsaspekt stärker in den Fokus des Ausbaus zu rücken. Von entscheidender Bedeutung für die Qualität des Angebots ist das in den Kindertageseinrichtungen eingesetzte pädagogische Personal. Die Relation betreuter Kinder pro Erzieher wird über den Personalschlüssel angegeben. Dieser beinhaltet sowohl die unmittelbare als auch die mittelbare Arbeit, also einschließlich der Ausfallzeiten durch Urlaub, Fortbildung oder Krankheit.

Im Zuge des erheblichen Ausbaus der U3-Betreuungsplätze wurde eine Verschlechterung des Personalschlüssels befürchtet. Dies ist nicht eingetreten. Der Personalschlüssel hat sich in den letzten Jahren sogar verbessert, wenn auch mit starken Unterschieden zwischen den Bundesländern. So lag der Personalschlüssel zuletzt in Westdeutschland bei 3,4 Kindern pro Erzieher und hat sich damit seit 2012 (3,7) leicht verbessert. In Ostdeutschland kommt ein Erzieher auf durchschnittlich 5,8 Kinder; in 2012 lag der Wert noch bei 6,0 Kindern pro Erzieher. Die Spannbreite in den Bundesländern liegt bei Werten zwischen 2,9 und 3,1 in Baden-Württemberg und Bremen sowie 6,2 in Sachsen-Anhalt und jeweils 6,0 in Sachsen und Brandenburg.<sup>5</sup> Die Bertelsmann Stiftung schlägt in ihrem „Ländermonitor frühkindliche Bildung“ einen bundeseinheitlichen Standard vor, bei dem sich ein Erzieher um höchstens 3 Kinder kümmern solle. Um einen solchen Personalschlüssel bundesweit durchsetzen zu können, seien zusätzlich 120.000 Stellen aufzubauen.<sup>6</sup>

Politische Zielsetzung ist es, ein flächendeckend hohes qualitatives Niveau in der Kindertagesbetreuung zu erreichen. Im November 2014 einigten sich die zuständigen Minister sowie Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam mit der Bildungsministerin Manuela Schwesig auf ein Communiqué, das länderübergreifend verbindliche Qualitätsstandards in der frühkindlichen Bildung festlegt. Hierzu zählen unter anderem Fragen der Qualifizierung der Fachkräfte, ein angemessener Fachkraft-Kind-Schlüssel sowie die Gesundheitsförderung. Erklärtes gemeinsames Ziel ist es, die Chancen- und Bildungsgleichheit für alle Kinder zu stärken.

Die Ministergruppe soll fortan jährlich tagen, außerdem ist eine Arbeitsgruppe geplant, in der Vertreter des Bundes, der Länder sowie der kommunalen Spitzenverbände unter Beteiligung von Verbänden und Organisationen in Dialog treten sollen. Bis Ende 2016 soll der erste Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung der Ziele veröffentlicht werden.

### ***Beschäftigungsmotor Krippenausbau***

In den letzten Jahren hat es in der Kindertagesbetreuung einen starken Personalzuwachs gegeben. Die Zahl der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen und Horten inklusive Verwaltung und Hauswirtschaft ist in den Jahren 2009 bis 2014 um rund 145.000 Personen bzw. 31,1 Prozent auf etwa 610.000 angestiegen. Damit waren in den Jahren 2010 und 2011 über zwei Drittel der Mitarbeiter in der Kinder- und Jugendhilfe in den Kindertageseinrichtungen beschäftigt. Das pädagogische und leitende Personal stellte 2014 rund 523.000

---

<sup>5</sup> vgl. Rauschenbach, Thomas: Kita 2020 – eine empirische Zwischenbilanz in KomDat, Dezember 2014, Heft Nr. 3/14, 17. Jg.

<sup>6</sup> vgl. Bertelsmann-Stiftung: Zu wenig Erzieherinnen in Kitas: Qualität bleibt in der frühkindlichen Bildung oft auf der Strecke, Pressemitteilung vom 25.07.2014

Personen bzw. 85,7 Prozent am Gesamtpersonal in Kindertageseinrichtungen dar. Den stärksten Zuwachs verzeichneten Einrichtungen ausschließlich für ein- und zweijährige Kinder, also Krippen, sowie Tageseinrichtungen mit altersgemischten Gruppen. Hier kletterte die Anzahl der Fachkräfte in den Jahren 2009 bis 2014 um 65,2 Prozent auf rund 346.000 Beschäftigte.

Der Umfang des pädagogischen und leitenden Personals in den Krippen stieg im 5-Jahres-Zeitraum um 106,4 Prozent auf rund 12.000 Personen an. Tageseinrichtungen stellen damit den am stärksten prosperierenden Bereich der Kinder- und Jugendhilfe dar. Die relevanten Ausbildungsberufe erfuhren einen gewaltigen Zulauf. Die Zahl der ausgebildeten Erzieher erhöhte sich zwischen den Ausbildungsjahren 2008/2009 und 2013/2014 um 74,5 Prozent. Auch die akademische Qualifizierung hat an Bedeutung gewonnen. Rund 14.000 Universitätsabsolventen hat die Kindertagesbetreuung von 2009 bis 2014 gewonnen.<sup>7</sup>

Der „Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2014“ stellte kürzlich eine Prognose für den künftigen Personalbedarf und die Personaldeckung auf. Darin wird das in 2014 bis 2025 zur Verfügung stehende Potenzial an Absolventen der relevanten Berufs- und Hochschulausbildungen den aus dem Arbeitsfeld der Kindertageseinrichtungen ausscheidenden Personen gegenübergestellt. In dem betrachteten Zeitraum ergibt sich ein Ersatzbedarf von insgesamt fast 200.000 Personen, denen bei Fortsetzung des Status-Quo ein Arbeitskräftepotenzial von rund 296.000 Beschäftigten gegenübersteht.

Allerdings könnten einige Einflussgrößen einen erhöhten Personalbedarf auslösen. So könnte etwa eine Steigerung der Betreuungsquote von 33 auf 42 Prozent durch den personellen Zusatzbedarf nur bis 2016 gedeckt werden. Weitere Faktoren wie etwa eine Verbesserung des Personalschlüssels oder die Erhöhung des Ganztagsangebots, die mit einem erheblichem Mehrbedarf an Personal verbunden sind, könnten mit den zu erwartenden Ausbildungskapazitäten nicht mehr zu bewältigen sein. Schon heute erschöpft sich der Arbeitsmarkt allmählich. 2013 befanden sich nur knapp 6.600 Erzieher auf Stellensuche, im Jahr 2000 waren es noch rund 26.000. Die Arbeitslosenquote im Bereich Frühe Bildung ist in den Jahren 2000 bis 2011 von 12 % auf 3 % gesunken.<sup>8</sup>

### **Finanzierungsstruktur und Anreize**

Die bestehenden Rahmenbedingungen, insbesondere für die pädagogische Angebotsqualität und die Ausgestaltung der Kita-Finanzierung, sind unzureichend. So ist das Ausbildungsniveau der Fachkräfte in Deutschland im Vergleich zu anderen Staaten noch niedrig. Im Jahr 2013 wiesen lediglich 2,6 Prozent der Beschäftigten in Kinderbetreuungseinrichtungen einen Hochschulabschluss auf. Die Anreize, in der Kindertagesbetreuung zu arbeiten, sind für Fachkräfte mit Hochschulabschluss gering. Denn ihr Einkommen ist mit dem von Fachkräften ohne Hochschulabschluss vergleichbar. Dies ist unter anderem auf die Tarifbindung bei öffentlichen Trägern zurückzuführen, die weitestgehend nicht nach Zusatzqualifikation unterscheidet.<sup>9</sup> Berufshierarchien sind in der Kindertagesbetreuung zudem kaum ausgebildet, sodass längere Ausbildungszeiten nicht prämiert werden.<sup>10</sup>

Die Anbieter der Kindertagesbetreuung in Deutschland setzen sich gegenwärtig zu fast zwei Dritteln aus frei-gemeinnützigen, zu einem Drittel aus öffentlichen und zu knapp über

---

<sup>7</sup> vgl. Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe - Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2014, eigene Berechnungen

<sup>8</sup> vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer: Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2014, Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, München, September 2014

<sup>9</sup> vgl. Egbert, Henrik; Hildenbrand, Andreas: Strukturelle Hemmnisse für den Ausbau der Kindertagesbetreuung in Deutschland in: Sozialer Fortschritt 10/2014

<sup>10</sup> vgl. Rauschenbach, Thomas: Kita 2020 - eine empirische Zwischenbilanz in KomDat, Dezember 2014, Heft Nr. 3/14, 17. Jg.

einem Prozent aus privat-gewerblichen Trägern zusammen. Die Trägerstruktur ist durch unterschiedliche Rahmenbedingungen gekennzeichnet. In einigen Ausführungsgesetzen der Länder differenzieren sie hinsichtlich der Fördermaßnahmen nach der Trägerschaft. So erhalten privatwirtschaftliche Anbieter bspw. in Niedersachsen, Berlin und Rheinland-Pfalz keine Landesleistungen; ausgenommen sind nur die Betriebskindergärten. Bei einer überwiegend objektbezogenen Finanzierungspraxis entscheidet die öffentliche Hand über die Angebotsstruktur.

Das aktuelle Hauptgutachten der Monopolkommission sieht darin eine Einschränkung des Wettbewerbs. Der Zugang anderer Träger könne dabei abhängig von eigenen Präferenzen kontrolliert werden, worin die Gefahr gesehen wird, dass sich monopolartige Strukturen ausbilden. Bei zu wenigen Wettbewerbern auf dem Markt für Kinderbetreuungseinrichtungen seien darüber hinaus die Anreize gering, mit einer höheren und damit teureren Angebotsqualität um die Nachfrager zu buhlen. Hinsichtlich der Finanzierungsform müsse sich die Bezuschussung des Angebots mehr auf die subjekt-gesteuerte Auslastung fokussieren und dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern eine stärkere Bedeutung zukommen lassen.<sup>11</sup>

Die schwierigen finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und oft nur geringen finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen, die die Hauptlast der Kosten tragen, stellen eine besondere Herausforderung bei der Erbringung der geforderten Qualitätsverbesserungen dar. Die Bundesregierung ist in den letzten Jahren mit dem Einsatz von Sondervermögen für Kinderbetreuung auf dieses Problem eingegangen. Bis einschließlich 2014 summierte sich die finanzielle Unterstützung des Bundes für den Bau und den Betrieb neuer Betreuungsplätze auf rund 5,4 Milliarden Euro. Mit dem geplanten dritten Investitionsprogramm wird den Ländern in dieser Legislaturperiode eine Milliarde Euro für mehr Investitionen in die Ganztagsbetreuung und die gesunde Verpflegung für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung gestellt. Ab 2015 unterstützt der Bund den dauerhaften Betrieb der neuen Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege mit jährlich 845 Millionen Euro. Zudem erhöht er für die Jahre 2017 und 2018 seine Beteiligung nochmals um weitere 100 Millionen Euro.<sup>12</sup>

### **Fazit**

Politische Entscheidungsträger haben ein sichtbares Interesse daran, den Ausbau der Kindertagesbetreuung voranzutreiben. Die quantitative und qualitative Stärkung der frühkindlichen Bildung steigern langfristig die gesellschaftliche und ökonomische Wohlfahrt. Allerdings hängen die langfristigen positiven Wirkungen von der Qualität der pädagogischen Praxis ab. Die bisherigen Entwicklungen können sich sehen lassen. Parallel zu dem dynamischen quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung hat sich im Bundesdurchschnitt auch der Personalschlüssel verbessert. Insgesamt sind heute mehr Menschen in der Kindertagesbetreuung beschäftigt als je zuvor, insbesondere in der Betreuung von unter 3-Jährigen.

Noch zeigen sich allerdings gravierende Unterschiede zwischen den Bundesländern. Herausforderungen bestehen darin, den Personalschlüssel weiter zu erhöhen und flächendeckend einheitlich zu gestalten und vor diesem Hintergrund das Anreizsystem für die Ausbildung in dem Tätigkeitsfeld der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Zudem ist eine wirksame kleinräumige Planung und Erhebung von Bedarfen unumgänglich.

---

<sup>11</sup> vgl. Hauptgutachten Monopolkommission: Kapitel I – Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik, Wettbewerb in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe, 09.07.2014

<sup>12</sup> vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Gesetzliche Grundlagen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung, Pressemitteilung vom 08.09.2014

*Autorin: Nurcan Karapolat, Referentin Research, Bank für Sozialwirtschaft AG Köln, Tel. 0221/97356-447, E-Mail: [n.karapolat@sozialbank.de](mailto:n.karapolat@sozialbank.de)*

*Dieser Beitrag wurde in leicht gekürzter Form veröffentlicht in der BFS-Info 3/2015.*