

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege

mit

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Stellungnahme der Bundesregierung	2
I. Präambel.....	2
II. Evaluation nach § 6 Absatz 3 KiQuTG	3
III. Stellungnahme der Bundesregierung zu einzelnen Punkten der Zwischenberichte der Evaluationsstudien.....	5
1. Fachpolitische und partizipative Prozesse bei der Entwicklung und Umsetzung des Gesetzes	5
2. Die Umsetzung durch Bund-Länder-Verträge.....	6
3. Die Ausgestaltung der Handlungsfelder und die Umsetzung der Maßnahmen durch die Länder.....	7
4. Entlastung der Eltern bei den Gebühren	10
5. Mögliche Perspektiven für die bundesweite Weiterentwicklung der Qualität und die Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege.....	11
Zwischenberichte der Evaluierungsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).....	15

Stellungnahme der Bundesregierung

I. Präambel

Die Kindertagesbetreuung ist mittlerweile zu einem festen Bestandteil unserer Gesellschaft geworden. Maßgeblich dazu beigetragen haben der enorme Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren und die Einführung des Rechtsanspruchs auf Förderung von Kindern ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zum 1. August 2013. Nicht zuletzt zeigt die aktuelle Corona-Pandemie, wie wichtig eine gute und verlässliche Kindertagesbetreuung ist. Mit dem gewachsenen gesellschaftlichen Anspruch an die Kindertagesbetreuung rückte auch die Frage nach der Qualität stärker in den Blick und führte zu einem mehrjährigen gemeinsamen Qualitätsprozess von Bund und Ländern unter enger Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und Beteiligung von Fachpraxis, Wissenschaft und der Sozialpartner.

Dieser Qualitätsprozess bildete die Grundlage für die Entwicklung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung: das „Gute-KiTa-Gesetz“.

Ziel dieses Gesetzes ist es, die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden. Durch die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung entsprechend den jeweiligen Bedarfen der Länder werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt. Dies ist niedergelegt im KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG (Artikel 1 Gute-KiTa-Gesetz), das zum 1. Januar 2019 in Kraft trat.

Mit dem KiQuTG wurde ein „Instrumentenkasten“ mit zehn Handlungsfeldern zur Weiterentwicklung der Qualität und Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren geschaffen, aus dem die Länder nach ihren Entwicklungsbedarfen auswählen konnten.

Zudem sieht das KiQuTG vor, dass hierzu jedes Land mit dem Bund einen Vertrag abschließt.

Um Familien bundesweit bei den Gebühren zu entlasten, wurde mit Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes zum 1. August 2019 das Achte Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geändert. Bis dahin enthielt § 90 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII zwar eine grundsätzliche Pflicht zur Staffelung von Kostenbeiträgen für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Diese stand jedoch unter dem Vorbehalt abweichenden Landesrechts.

Mit der Änderung wurde die bundesweite Pflicht zur Staffelung der Elternbeiträge ohne Landesrechtsvorbehalt in § 90 Absatz 3 SGB VIII festgeschrieben. Staffelungskriterien wurden dabei exemplarisch in einer Kann-Regelung benannt. Zusätzlich wurden durch Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes die Regelungen zur Beitragsbefreiung bei unzumutbarer Kostenbelastung dahingehend geändert, dass für Familien, die Wohngeld, Kinderzuschlag oder existenzsichernde Transferleistungen erhalten, Elternbeiträge stets unzumutbar sind, und sie deswegen hiervon befreit werden (§ 90 Absatz 4 SGB VIII). Für Familien, die keine dieser Leistungen beziehen, ist eine individuelle Prüfung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit zum Zwecke der Elternbeitragsbefreiung möglich. Vor dem 1. August 2019 waren von der bundesweiten Regelung zum Erlass bzw. Übernahme der Kostenbeiträge in der Regel nur Familien in Transferleistungsbezug erfasst, also Familien, die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des SGB XII oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes erhalten. Außerdem wurde mit dem Gute-KiTa-Gesetz eine Beratungspflicht über die Beitragsbefreiung eingeführt.

Das KiQuTG sieht vor, dass die Länder auf Basis einer Analyse ihrer Ausgangslage Maßnahmen aus dem o. g. Instrumentenkasten in § 2 Satz 1 KiQuTG auswählen.

Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung können aus folgenden zehn Handlungsfeldern ergriffen werden:

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, das insbesondere die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst,
2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen sicherstellen,
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen,
4. die Leitungen der Tageseinrichtungen stärken,
5. die Gestaltung der in der Kindertagesbetreuung genutzten Räumlichkeiten verbessern,

6. Maßnahmen und ganzheitliche Bildung in den Bereichen kindliche Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung fördern,
7. die sprachliche Bildung fördern,
8. die Kindertagespflege stärken,
9. die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung im Sinne eines miteinander abgestimmten, kohärenten und zielorientierten Zusammenwirkens des Landes sowie der Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe verbessern oder
10. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung bewältigen, insbesondere die Umsetzung geeigneter Verfahren zur Beteiligung von Kindern sowie zur Sicherstellung des Schutzes der Kinder vor sexualisierter Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung, die Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen, die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien, die Nutzung der Potenziale des Sozialraums und den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype.

Die Handlungsfelder 1 bis 4 sind dabei von vorrangiger Bedeutung. Sofern Länder keine Maßnahmen in diesen vorrangigen Handlungsfeldern umsetzen, ist dies besonders zu begründen. Um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern, ist darüber hinaus auch die Entlastung von Eltern bei den Gebühren förderfähig, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII geregelten Maßnahmen hinausgehen.

Der Bund schloss bis November 2019 mit jedem Land einen Vertrag ab (vgl. § 4 KiQuTG). Bestandteil jedes Vertrags ist ein Handlungs- und Finanzierungskonzept, das die konkreten Zielsetzungen und Maßnahmen des jeweiligen Landes sowie die Planungen zum Mitteleinsatz enthält. Als Grundlage der Handlungs- und Finanzierungskonzepte analysiert die Länder gemäß § 3 Absatz 1 KiQuTG die jeweilige Ausgangslage in den gewählten Handlungsfeldern und zu den Elternbeiträgen. Bei der Ausgangsanalyse sowie der Ermittlung der Handlungsfelder und Handlungsziele sollten nach § 3 Absatz 3 KiQuTG insbesondere die örtlichen Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Eltern in geeigneter Weise beteiligt und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden. Die Länder sind gemäß § 4 Satz 2 Nr. 3 KiQuTG verpflichtet, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) jeweils bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres einen Bericht zu übermitteln, in dem sie den Fortschritt der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung, der durch die Umsetzung ihres Handlungs- und Finanzierungskonzeptes erfolgt ist, darlegen. Erstmalig wurden zum 30. Juni 2020 die Fortschrittsberichte der Länder dem BMFSFJ vorgelegt.

Das KiQuTG schreibt darüber hinaus gemäß § 6 Absatz 1 und 2 ein Monitoring vor. Das BMFSFJ führt jährlich ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes Monitoring durch und veröffentlicht dazu jährlich einen Bericht. Das Monitoring umfasst die zehn Handlungsfelder des Gesetzes und die Entlastung der Eltern bei den Gebühren. Die Fortschrittsberichte der Länder sind Bestandteil des Monitoringberichts. Das Monitoring basiert auf einer breiten Datengrundlage aus amtlichen und repräsentativen Befragungsdaten und nimmt die verschiedenen Perspektiven der relevanten Akteure im System der Kindertagesbetreuung (Fachkräfte und Kindertagespflegepersonen, Leitungen, Träger, Jugendämter, Eltern und Kinder) in den Blick. Die wissenschaftliche Grundlage für das Monitoring legt die beim Deutschen Jugendinstitut und der TU Dortmund angesiedelte Monitoringstelle.

Zum Ausgleich von Belastungen der Länder bei der Umsetzung von Artikel 1 und Artikel 2 des Gute-KiT-Gesetzes ist der Festbetrag der Länder an der Umsatzsteuer von 2019 bis 2022 um rund 5,5 Mrd. Euro im Wege einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) erhöht worden (vgl. Artikel 3 und 4 Gute-KiT-Gesetz).

II. Evaluation nach § 6 Absatz 3 KiQuTG

Das KiQuTG sieht eine Evaluation des Gesetzes vor. Sie dient gemäß § 6 Absatz 3 der Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes. Dabei soll insbesondere geprüft werden, ob durch länderspezifische Fortschritte der Qualitätsentwicklung in allen Handlungsfeldern eine Ausgangssituation erreicht wurde, die bundesgesetzliche Regelungen von Qualitätskriterien ermöglicht. Der Evaluationsbericht der Bundesregierung soll erstmalig zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Bundestag vorgelegt werden. Der erste Evaluationsbericht wird in 2021 und ein weiterer Evaluationsbericht in 2023 veröffentlicht. In beide Evaluationsberichte fließen auch die Ergebnisse des länderspezifischen und länderübergreifenden Monitorings gemäß § 6 Absatz 1 und 2 KiQuTG ein.

Um diesem gesetzlichen Auftrag nachzukommen, hat das BMFSFJ nach einer EU-weiten Ausschreibung zwei Evaluationsstudien beauftragt. Die PädQUIS Stiftung, die Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd und die Universität Duisburg-Essen führen eine Umsetzungsstudie und der Forschungs- und Innovationsverbund an der Evangelischen Hochschule Freiburg e. V. und die Universität Bamberg eine Wirkungsstudie zum KiQuTG durch. Die Studien werden im Zeitraum von März 2019 bis Dezember 2022 umgesetzt.

Als rückblickende Erfolgskontrolle zu einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift handelt es sich bei der Evaluation um eine sogenannte retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung. Sie dient dazu, die Zielerreichung des Gesetzes zu untersuchen und Aussagen zu ggf. notwendigen Novellierungen der Regelungen zu treffen.

Mit der Umsetzungsstudie sind die folgenden Zielsetzungen verbunden:

- Es soll untersucht werden, wie die bundesweite Umsetzung des Gesetzes gelingt. Dabei soll herausgearbeitet werden, welche Gelingensbedingungen und Herausforderungen für die Umsetzung des Gesetzes allgemein und für die unterschiedlichen Handlungsfelder sowie die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG bestehen. Hinsichtlich letzterer sollen auch Erkenntnisse zur Umsetzung der in Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes geregelten Änderung des § 90 SGB VIII berücksichtigt werden.
- Darüber hinaus soll erfasst werden, welche weiteren Maßnahmen neben dem Gute-KiTa-Gesetz seit 2019 im Bereich der Kindertagesbetreuung auf Bundes- und Landesebene umgesetzt werden, die bei der Bewertung des Umsetzungsstandes und der Wirksamkeit des Gesetzes als Kontextbedingungen berücksichtigt werden müssen.
- Schließlich soll ein etwaiger Novellierungsbedarf hinsichtlich der Regelungen sowie Implikationen für ein mögliches Engagement des Bundes über 2022 hinaus beschrieben werden.

Mit der Wirkungsstudie sind die folgenden Zielsetzungen verbunden:

- Es soll die Wirksamkeit des KiQuTG untersucht werden. Dabei soll überprüft werden, inwiefern die vier übergeordneten Ziele – Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung, Verbesserung der Teilhabe an Kindertagesbetreuung, Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie – erreicht worden sind.
- Die Studie soll beschreiben, wie sich die Qualität der Kindertagesbetreuung in Deutschland entwickelt. Sie wird analysieren, welche Zusammenhänge zwischen der Qualitätsentwicklung und den gewählten Maßnahmen der Länder zu beobachten sind, und wie sich die Qualitätsentwicklung im Bundesgebiet in Abhängigkeit von der konkreten Ausgestaltung sowie Kombination von Handlungsfeldern unterscheidet. Außerdem gilt es zu prüfen, inwiefern zukünftig weitere Entwicklungen in den Handlungsfeldern des KiQuTG angestoßen werden müssen. Falls weitere Entwicklungen notwendig sind, sollen Aussagen dazu getroffen werden, welche weiteren Verbesserungen hinsichtlich der Qualität und der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erfolgen sollten.
- Um festzustellen, inwiefern sich die Teilhabe an der Kindertagesbetreuung verbessert hat, soll untersucht werden, ob sich die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung verschiedener Eltern und z. T. Milieus nach Inkrafttreten des Gesetzes erhöht hat. Es wird dafür auch analysiert, wie sich der Anteil der Eltern, die aus Kostengründen keinen Platz für die Kinderbetreuung nutzen, entwickelt. Ferner werden die Gestaltung der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege im Bundesgebiet vor und nach Inkrafttreten des Gesetzes untersucht.
- Die Studie soll darüber hinaus untersuchen, wie sich die Unterschiede in relevanten Qualitätsaspekten und Elternbeiträgen zwischen und innerhalb von Bundesländern (z. B. zwischen Kreisen/Jugendämtern) über die Zeit entwickeln und feststellen, inwiefern eine Angleichung der Lebensverhältnisse stattgefunden hat.
- Schließlich geht die Wirkungsstudie der Frage nach, inwiefern das Gute-KiTa-Gesetz zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beiträgt.

In den beigefügten Zwischenberichten der Studien werden die bisherigen Ergebnisse dargestellt sowie die durchgeführten Untersuchungsschritte und eingesetzten Methoden dokumentiert. Dabei werden die Ausgangslage in den Handlungsfeldern und die Umsetzung des Gesetzes beschrieben. Aussagen zu weitergehenden Wirkungen des Gesetzes sind noch nicht möglich, da diese Wirkungen erst nach längerer Laufzeit sichtbar werden und ein weiterer Messzeitpunkt des Monitorings notwendig ist, um die Effekte empirisch abbilden zu können. Die Zwischenberichte, die auf der noch begrenzten Datenbasis zum ersten Erhebungszeitpunkt beruhen, enthalten zudem erste Schlussfolgerungen und vorläufige Empfehlungen zur etwaigen Weiterentwicklung des Gute-KiTa-Gesetzes. Gemeinsam mit der Stellungnahme der Bundesregierung wird der gesetzlichen Pflicht zur Evaluation gemäß § 6 Absatz 3 KiQuTG entsprochen.

III. Stellungnahme der Bundesregierung zu einzelnen Punkten der Zwischenberichte der Evaluationsstudien**1. Fachpolitische und partizipative Prozesse bei der Entwicklung und Umsetzung des Gesetzes****a) Der vorgesetzte gemeinsame Qualitätsprozess von Bund und Ländern**

Dem Gute-KiTa-Gesetz ist ein gemeinsamer mehrjähriger Qualitätsprozess von Bund und Ländern vorausgegangen, der sich durch eine enge Einbeziehung von kommunalen Spitzenverbänden und Beteiligung von Fachverbänden, der Wissenschaft und der Sozialpartner auszeichnete. Bereits 2014 verständigten sich Bund und Länder in dem Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ darauf, gemeinsame Qualitätsziele für die Kindertagesbetreuung in neun verschiedenen Handlungsfeldern zu entwickeln. Die dafür eingerichtete Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ aus Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden verfasste daraufhin den Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2016). Der Bericht definierte erstmalig gemeinsame Qualitätsziele von Bund

und Ländern, enthielt Kostenschätzungen zu ausgewählten Qualitätsmaßnahmen und zeigte Wege für eine Bundesbeteiligung an der Finanzierung auf. Die Erstellung des Zwischenberichts wurde durch Expertendialoge mit Verbänden, Gewerkschaften und Organisationen aus dem Praxisfeld und durch den Einbezug wissenschaftlicher Expertise unterstützt. Basierend auf den Arbeitsergebnissen verfasste die Arbeitsgruppe ein Eckpunktepapier für die Erarbeitung eines Qualitätsentwicklungsgesetzes, das im Mai 2017 von der Jugend- und Familienministerkonferenz verabschiedet wurde. Diese Eckpunkte bildeten die Grundlage für das Gute-KiTa-Gesetz.

Im Zuge des Gesetzgebungsprozesses zum Gute-KiTa-Gesetzes wurden die neun im Communiqué, Zwischenbericht und in den Eckpunkten dargelegten Handlungsfelder auf zehn Handlungsfelder erweitert, indem die Förderung der sprachlichen Bildung gesondert betrachtet wurde. Dem im gemeinsamen Qualitätsprozess als Qualitätsziel definierten Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme durch eine sozialverträgliche Gestaltung von Elternbeiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit wurde durch § 2 Satz 2 KiQuTG Rechnung und der Novellierung des § 90 SGB VIII getragen.

Auch in der Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes arbeiten Bund und Länder eng zusammen und knüpfen an den vorgesetzten dialogischen Qualitätsprozess an. So wird der gesamte Umsetzungsprozess begleitet durch das Fachliche Gremium, bestehend aus Bund und Ländern. Das Fachliche Gremium ist außerdem an der Konzeption und zukünftigen Weiterentwicklung des Monitorings beteiligt und tauscht sich fortlaufend über dessen Ergebnisse aus. Zudem führt die Monitoringstelle mit allen Ländern Konsultationsworkshops durch, um die Ergebnisse des länder-spezifischen Monitorings einordnen zu können. Zusätzlich wird das Monitoring von einem Expertengremium aus Vertreterinnen und Vertretern von Bund, Ländern, Wissenschaft und der (Fach-)Praxis unterstützt.

Die Zwischenberichte der Evaluationsstudien heben die Rolle dieser dialogischen Prozesse positiv hervor. So stellt die Umsetzungsstudie fest, dass der gemeinsame Qualitätsprozess von Bund und Ländern unter Einbindung von Fachpraxis und Wissenschaft fachpolitische Diskurse in Bund und Ländern miteinander verzahnte. Dies habe dazu beigetragen, dass viele Länder sich mit den auf den Inhalten des Zwischenberichts der AG Frühe Bildung basierenden Zielen des KiQuTG identifizieren. So sei eine günstige Voraussetzung dafür geschaffen worden, dass die Vorgaben des KiQuTG aktiv und zielorientiert in Maßnahmen des Landes überführt werden. Vor diesem Hintergrund kommt die Umsetzungsstudie zu dem Schluss, dass die Prozesse zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in den Ländern – bei allen Unterschieden im Detail – an gemeinsamen Zielen orientiert sind. Die Bundesregierung teilt die Ansicht, dass dieser vorgelagerte Prozess wichtig und maßgeblich für die bedarfsgerechte Ausgestaltung und erfolgreiche Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes und damit für die zielgerichtete Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung war und ist. Auch während der Umsetzung des Gesetzes ist aus Sicht der Bundesregierung die Einbeziehung der unterschiedlichen Expertisen aus Fachpolitik, Praxis und Wissenschaft unerlässlich, weshalb mit dem Fachlichen Gremium und dem Expertengremium an den gemeinsamen partizipativen Qualitätsprozess von Bund und Ländern angeknüpft wird. Die Bundesregierung bekennt sich ausdrücklich dazu, diesen gemeinsamen Dialog durch die etablierten Gremien fortzusetzen.

b) Landesspezifische Beteiligungsprozesse

Auch bei der Umsetzung auf Ebene der Länder sind Beteiligungsprozesse vorgesehen. § 3 Absatz 3 KiQuTG regelt, dass bei der Analyse der Ausgangslage in den Ländern sowie bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise beteiligt und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden sollen.

Die Umsetzungsstudie stellt dazu fest, dass die Ziele des Gesetzes nur erreicht werden können, wenn ein breites Spektrum von Akteuren eingebunden wird – einschließlich der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als auch der Standort-Gemeinden und der Kita-Träger. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass es in allen Ländern Partizipationsprozesse und -strukturen gab bzw. gibt, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung und Tiefe des fachlichen Dialogs. Die Autorinnen und Autoren der Umsetzungsstudie kommen allerdings zu dem Schluss, dass die fachliche Fundierung der Partizipationsprozesse erhöht werden könnte, wenn nicht oder weniger stark organisierte Akteure noch stärker einbezogen werden würden – beispielsweise Fachkräfte, Kitaleitungen und Fachberatungen, Ausbildungsinstitutionen sowie die Kindertagespflege. Zudem weisen sie auf die Herausforderung in den Ländern hin, die Berücksichtigung der Bedarfe von sozioökonomisch benachteiligten Familien durchzusetzen – nicht zuletzt deshalb, weil diese Familien in Partizipationsprozessen oft nicht oder kaum vertreten sind. Auch die Wirkungsstudie unterstützt den Befund der Wichtigkeit landesspezifischer Partizipation und betont, dass deren bisherige Umsetzung von Akteuren auf Landesebene positiv bewertet wird. Mit Blick auf die in den Ländern getroffenen Entscheidungen sei allerdings zu berücksichtigen, dass eine breite Partizipation die Entscheidungsprozesse teilweise komplexer werden lasse und auch zu Verlangsamung führen könne.

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung zur Bedeutung landesspezifischer Beteiligungsprozesse auf Basis von § 3 Absatz 3 KiQuTG. Aus Sicht der Bundesregierung bekräftigen die Zwischenergebnisse der Evaluationsstudien, dass diese Regelung zielführend ist und eine breite Beteiligung innerhalb der Länder dazu beiträgt, die Auswahl der Handlungsfelder und Ausgestaltung der Maßnahmen bedarfsoorientiert und praxistauglich vorzunehmen. Die Bundesregierung prüft, inwieweit künftig auch die Interessen von benachteiligten Familien und von weiteren in der Umsetzungsstudie benannten Akteuren (Fachkräfte, Kitaleitungen und Fachberatungen, Ausbildungsinstitutionen, Kindertagespflege) noch stärker berücksichtigt werden können.

2. Die Umsetzung durch Bund-Länder-Verträge

Mit dem Gute-KiTa-Gesetz wurde ein neuer Weg zur Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung beschritten: Der Bund schloss mit allen 16 Ländern Verträge ab. Bestandteil des Vertrags ist jeweils ein Handlungs- und Finanzierungskonzept, das die konkreten Zielsetzungen und Maßnahmen des Landes sowie die Planungen zum Mitteleinsatz enthält. In jährlichen Fortschrittsberichten ist über die Maßnahmenumssetzung und den Mittelabfluss zu berichten, und der Umsetzungsprozess wird durch ein jährliches länderspezifisches und länderübergreifendes Monitoring begleitet.

Die Umsetzungsstudie kommt zu der Einschätzung, dass mit den Bund-Länder-Verträgen eine innovative Lösung gefunden worden sei, um die dem föderalen System Deutschlands zugrundeliegenden Prinzipien der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einerseits und der Wahrung der föderalen Vielfalt vor Ort andererseits miteinander in Einklang zu bringen. Demnach schaffe das System der Bund-Länder-Verträge eine Grundlage für den Einsatz der haushaltsrechtlich ungebundenen Umsatzsteuermehreinnahmen durch die Länder und enthalte ein Bündel von Elementen zur Sicherung einer zweckgerichteten Mittelverwendung. Gleichzeitig ermögliche es eine Adaptierung der Mittelverwendung an landesspezifische Bedarfe.

Die Landeskompétenz in der Auswahl der Handlungsfelder und deren Konkretisierung in Form von spezifischen Maßnahmen führt den Ergebnissen der Umsetzungsstudie folgend dazu, dass landesspezifischen Kontextbedingungen und politischen Prioritäten Rechnung getragen werden können. Damit bestehe bei der Umsetzung des KiQuTG die Möglichkeit, die Maßnahmen in die jeweilige Landesstrategie zu integrieren und Synergieeffekte zwischen dem Einsatz von Bundes- und Landesmitteln zu erzielen.

Neben der strategischen Integrierbarkeit heben die Autorinnen und Autoren der Umsetzungsstudie die im KiQuTG verankerte datenbasierte Maßnahmenplanung und Erfolgskontrolle als Gelingensbedingung für die Umsetzung des Gesetzes hervor. So mussten die Länder für die Auswahl der Handlungsfelder die jeweiligen Ausgangsbedingungen indikatorengestützt analysieren sowie im Handlungs- und Finanzierungskonzept messbare Entwicklungsziele für die Maßnahmen beschreiben. Die Wirkungsstudie kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass die Auswahl der Handlungsfelder noch stärker an jeweilige Situation bzw. Bedarfe der Länder angepasst werden sollte. Die Autorinnen und Autoren der Wirkungsstudie schlussfolgern, dass es zu diskutieren sein wird, inwieweit bei der Vertragsgestaltung eine stärkere datenbasierte Bezugnahme auf Handlungsbedarfe einzufordern ist.

Mit Blick auf die Fortschrittsberichte stellt die Umsetzungsstudie fest, dass diese einen guten Überblick über den jeweils aktuellen Stand der KiQuTG-Maßnahmen geben und somit ermöglichen, Nachsteuerungsbedarf zu identifizieren. Ferner weisen die Autorinnen und Autoren darauf hin, dass das Instrument der Fortschrittsberichte von den Ländern grundsätzlich positiv bewertet wird. Einige Länder äußerten jedoch den Wunsch, Verfahren zu ver-

einfachen. Vor diesem Hintergrund kommt die Umsetzungsstudie zu dem Schluss, dass die zukünftige Ausgestaltung der Fortschrittsberichte überprüft und ggf. angepasst werden könnte. Die Bundesregierung nimmt die Ausführungen der Umsetzungsstudie zur Umsetzung des KiQuTG zur Kenntnis. Die Bundesregierung nimmt den Befund der Umsetzungsstudie zustimmend zur Kenntnis, dass die Datenbasierung bei der Auswahl der Maßnahmen und Begleitung der Fortschritte eine wichtige Stellschraube darstellt, um die Weiterentwicklung der Qualität und die Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zielgerichtet voranzutreiben. Das Monitoring und die Evaluation des Gute-KiTa-Gesetzes bieten eine breite Datenbasis, die es zu berücksichtigen gilt. Die Bundesregierung wird prüfen, inwieweit Handlungsbedarfe zukünftig noch stärker datenbasiert abgeleitet werden können. Weiterhin nimmt die Bundesregierung die Ergebnisse zu den Fortschrittsberichten zur Kenntnis und sieht diese als ein wichtiges Instrument zur Steuerung der Umsetzung des Gesetzes und zur Schaffung von Transparenz an. Die Bundesregierung wird prüfen, inwiefern der Aufwand bei der Erstellung der Fortschrittsberichte reduziert werden könnte, ohne dass die genannten wichtigen Funktionen der Berichte geschmälert werden.

3. Die Ausgestaltung der Handlungsfelder und die Umsetzung der Maßnahmen durch die Länder

a) Ausgestaltung des Instrumentenkastens und der Handlungsfelder

Das KiQuTG sieht vor, dass die Länder aus einem Instrumentenkasten aus zehn qualitativen Handlungsfeldern sowie Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach ihrenländerspezifischen Entwicklungsbedarfen auswählen.

Die Zwischenberichte der Evaluationsstudien kommen zu der Einschätzung, dass das KiQuTG ein wichtiger Schritt zur Aufwertung und Weiterentwicklung der frühkindlichen Bildung und Betreuung darstellt. Mit der Definition eines Spektrums von Handlungsfeldern und der vertraglichen Festlegung von Maßnahmen werde sichergestellt, dass die Bundesmittel in den Ländern für Themen eingesetzt werden, die fachpolitisch als relevant für die Stärkung von Qualität und Teilhabe anerkannt sind. Dass die Handlungsfelder nicht nur von Bund und Ländern, sondern auch von Wissenschaft und Praxis anerkannt sind, führt die Umsetzungsstudie auch auf den partizipativen Qualitätsprozess zurück. Die gewählten inhaltlichen Handlungsfelder der Länder trafen zumeist schon lang diskutierte Bedarfe. Die Umsetzungsstudie kommt zu dem Schluss, dass die Definition von Handlungsfeldern somit eine Voraussetzung für die zweckgerichtete Verwendung der KiQuTG-Mittel geschaffen habe.

Die Bundesregierung begrüßt den Befund der Zwischenberichte der Evaluationsstudien, dass die definierten Handlungsfelder den Bedarfen für die Weiterentwicklung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung entsprechen.

Bezüglich der Auswahl der Handlungsfelder zeigen die Ergebnisse der Umsetzungsstudie, dass die Länder vor allem in personalbezogene Handlungsfelder – und damit Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung – investieren. Bis auf ein Land haben alle Länder mindestens ein personalbezogenes Handlungsfeld gewählt: elf Länder investieren in Handlungsfeld 2 „Fachkraft-Kind-Schlüssel“, zehn Länder in Handlungsfeld 3 „Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte“, acht Länder in Handlungsfeld 4 „Stärkung der Leitung“. Einige Länder wählten von den zehn möglichen Handlungsfeldern ausschließlich solche mit Personalbezug aus. Die Umsetzungsstudie stellt fest, dass auch der Mittelumfang (knapp 53 Prozent der bereits verplanten Bundesmittel), den die Länder für die vorgesehenen Maßnahmen in diesen drei Handlungsfeldern einsetzen wollen, als Hinweis auf die Relevanz bzw. den Entwicklungsbedarf und -anspruch der Länder in diesen Handlungsfeldern gesehen werden kann.

Laut der Umsetzungsstudie knüpfen die geplanten bzw. z. T. bereits umgesetzten Maßnahmen in den drei personalbezogenen Handlungsfeldern 2, 3 und 4 häufig an bisherige Länderstrategien und bereits vollzogene Fortschritte der letzten Jahre an.

So hat sich die Fachkraft-Kind-Relation zwar zwischen 2012 und 2017 kontinuierlich verbessert, dennoch sind nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen den Ländern und vor allem im Ost-West-Vergleich vorhanden. Darüber hinaus stagnieren laut Wirkungsstudie die Verbesserungen der Fachkraft-Kind-Relation oder erhöhen sich nur geringfügig (z. B. bei den Kindern unter drei Jahren), und es bestehen z. T. nach wie vor große Differenzen zu den wissenschaftlich begründeten Standards. Meist werden im Handlungsfeld 2 zur Umsetzung gesetzliche unbefristete Regelungen vorgenommen. Die Maßnahmengestaltung reicht in den Ländern von konkreten Verbesserungen des Fachkraft-Kind-Schlüssels – in Bezug auf Einrichtungen mit besonderen (sozialräumlichen) Bedarfen, bestimmte Altersgruppen oder Kita-Bereiche –, über die Gewährung von (zusätzlicher) Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit bis zu Regelungen zum Umgang mit Ausfallzeiten. Die Wirkungsstudie belegt, dass der Fokus auf die Verbesserungen des Fachkraft-Kind-Schlüssels von den Akteurinnen und Akteuren im Feld grundsätzlich positiv bewertet wird. Vor dem Hintergrund der Bedeutung des Handlungsfeldes, insbesondere auch in

der Studienlage zur Weiterentwicklung der Qualität, empfiehlt die Wirkungsstudie das Handlungsfeld noch stärker zu priorisieren.

Zielgröße sollte eine kontinuierliche Verbesserung sein, bis die von der internationalen Wissenschaft empfohlenen Standards für Fachkraft-Kind-Relationen erreicht sind. Auch Zeitkontingente für mittelbare pädagogischen Tätigkeiten sollten orientiert an wissenschaftlichen Empfehlungen berücksichtigt werden.

Die Wirkungsstudie kommt ferner aber auch zu dem Schluss, dass die Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels von der Praxis grundsätzlich positiv bewertet werden, aber nur ein erster Anstoß sind. Insbesondere in den Ländern, deren Personalschlüssel trotz Maßnahmen des KiQuTG hinter den wissenschaftlich begründeten Standards zurückbleiben, werden die Maßnahmen als unzureichend für eine wirklich qualitative Verbesserung in den Kindertageseinrichtungen angesehen. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels bedürfen es nachhaltiger Strategien für eine verbesserte Personalausstattung in der Kindertagesbetreuung. Daher benennt die Wirkungsstudie die Personalgewinnung als einen der wesentlichen Schlüsselaspekte dafür, ob und in welchem Ausmaß Qualitätsverbesserungen durch das KiQuTG möglich sein werden. Der Großteil der Länder, die das Handlungsfeld 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel) gewählt haben, kombiniert dieses daher mit Maßnahmen zur Qualifizierung von Fachkräften (Handlungsfeld 3). Hier fokussieren die Maßnahmen schwerpunktmäßig auf die Implementierung bzw. den Ausbau einer praxisintegrierten (vergüteten) Ausbildung, auf mehr zeitliche Ressourcen für die Praxisanleitung während der Ausbildungsphase, die Stärkung des Fachberatungssystems und systematische Fort- und Weiterbildung für die Fachkräfte. Die Wirkungsstudie empfiehlt, angesichts des Fachkräftemangels das Handlungsfeld 3 noch stärker zu priorisieren. Zudem sollten die sehr positiv bewerteten praxisintegrierten Ausbildungsformen weiter ausgebaut werden.

Im Handlungsfeld 4 „Stärkung der Leitung“ stellt die Umsetzungsstudie eine klare Fokussierung der Maßnahmen fest: Diese richten sich direkt an die Einrichtungsleitungen und sehen Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sowie spezifische Qualifizierungen zur Stärkung von Leitungskompetenzen vor. Die Wirkungsstudie zeigt auf, dass die Akteurinnen und Akteure aus der Praxis das Handlungsfeld 4 insbesondere positiv bewerten, wenn Leitungen von Verwaltungstätigkeiten entlastet werden. Es wird daher empfohlen, Leitungsanteile klar festzuschreiben, die Qualifizierung der Kita-Leitungen voranzutreiben, aber auch von administrativen Aufgaben zu entlasten.

Die Zwischenberichte der Evaluationsstudien belegen somit insgesamt die besondere Bedeutung der personalbezogenen Handlungsfelder 2, 3 und 4 für die Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung. Diese Befunde entsprächen auch der wissenschaftlichen Studienlage. Die Wirkungsstudie empfiehlt daher, die personalbezogenen Handlungsfelder insgesamt noch stärker zu priorisieren. Zudem weisen die Autorinnen und Autoren der Wirkungsstudie darauf hin, dass eine Konzentration auf wenige Handlungsfelder zu einer Intensivierung der von den Ländern gewählten Maßnahmen hinsichtlich der zu erwartenden Effekte und der Einhaltung wissenschaftlicher Standards führen könnte.

Die Bundesregierung begrüßt, dass Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung (insbesondere Handlungsfelder 2, 3 und 4) von 15 der 16 Länder gewählt worden sind und über 50 Prozent der Mittel des Gute-KiTa-Gesetzes in diese Handlungsfelder fließen. Dieser Evaluationsbefund unterstreicht die Bedeutung der vorrangigen Handlungsfelder für die Qualität der Kindertagesbetreuung und steht im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen. Die Bundesregierung wird prüfen, ob die Handlungsfelder „Fachkraft-Kind-Schlüssel“, „Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte“ und „Stärkung der Leitung“ noch stärker berücksichtigt werden sollten. Den Befund, dass die Fachkräftegewinnung eine zentrale Voraussetzung für die Weiterentwicklung der Qualität insbesondere in den personalbezogenen Handlungsfeldern 2 und 4 ist, nimmt die Bundesregierung zustimmend zur Kenntnis. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die Fachkräftegewinnung flankierend zum Gute-KiTa-Gesetz mit dem Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden“ unterstützt wird.

Die Bundesregierung nimmt zur Kenntnis, dass die Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung im Rahmen des Handlungsfeldes 6 in keinem Land umgesetzt wurde. Im Hinblick darauf, dass im Kindesalter das Bewusstsein für einen gesunden Lebensstil geprägt wird, wäre es auch im Sinne der Gesundheitsvorsorge wichtig, die Möglichkeiten, die das Präventionsgesetz für Gesundheitsförderung in der Lebenswelt Kindertageseinrichtung bietet, ggf. auch in Zusammenarbeit mit Krankenkassen und Kommunen, zu nutzen.

Darüber hinaus kommt die Wirkungsstudie zu dem Schluss, dass mit der Berücksichtigung des Handlungsfelds 8 „Stärkung der Kindertagespflege“ die Bedeutung der Kindertagespflege in der Kindertagesbetreuung hervorgehoben wird. Maßnahmen der Länder in diesem Handlungsfeld reichten von der Etablierung der Qualifizierung

nach demkompetenzorientierten Qualifizierungshandbuch über die Verbesserung der Vergütung undBerücksichtigung von Zeiten für mittelbare pädagogischer Arbeit bis hin zur Stärkung der Fachberatung. Durch Maßnahmen in diesem Handlungsfeld erfährt das Berufsbild der Kindertagespflege eine weitere Wertschätzung und Aufwertung. Insbesondere werde das erlebt, wenn neben der Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen weitere Rahmenbedingungen, wie z. B. die Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten, Berücksichtigung erfahren.

Die Bundesregierung begrüßt den Befund der Evaluationsstudie der besonderen Bedeutung der Kindertagespflege für die Kindertagesbetreuung und teilt die Ansicht, dass dieses Handlungsfeld weiterhin zu berücksichtigen ist.

Außerdem soll laut Empfehlungen der Wirkungsstudie die Trägerqualität als Teil des gesamten Qualitätsentwicklungsprozesses stärker fokussiert und die Trägervielfalt bei der Entwicklung der Maßnahmen berücksichtigt werden. Diese Empfehlung fußt auf dem Befund, dass die Träger eine wesentliche Steuerungsebene im Feld der frühkindlichen Bildung und Betreuung sind, und sie maßgeblich die Aufgabenvielfalt der Kita-Leitungen beeinflussen. Außerdem hänge die Trägerqualität in großem Maße davon ab, welche und in welchem Umfang, professionelle Unterstützungssysteme, wie z. B. Fachberatungen, genutzt werden könnten. Diese Unterstützungssysteme sollten noch deutlicher gestärkt und ausgebaut werden.

Die Bundesregierung nimmt die Empfehlung, die Trägerqualität stärker zu berücksichtigen, zur Kenntnis und weist darauf hin, dass Maßnahmen zur Stärkung der Trägerqualität bereits jetzt von den Ländern umgesetzt werden können. Drei Länder haben das Handlungsfeld 9, bei dem es um die Steuerung der Systeme und Qualitätsentwicklung auf Trägerebene geht, als Schwerpunkt gewählt. Im Handlungsfeld 3 sind zudem auch Maßnahmen zur Stärkung der Fachberatung förderfähig. Von dieser Möglichkeit haben drei Länder Gebrauch gemacht.

b) Umsetzung und erwartbare Effekte der Maßnahmen

Das KiQuTG sieht vor, dass die Länder nach ihren landesspezifischen Entwicklungsbedarfen Maßnahmen in den Handlungsfeldern des Instrumentenkastens bzw. zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren umsetzen.

Die Umsetzungsstudie zeigt, dass vielfältige Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern gemäß den landesspezifischen Strategien angegangen werden (s. 3 a). Fünf Länder haben 2019 beispielsweise die Personalausstattung verbessert, z. B. durch Erhöhungen der Personalschlüssel, Verbesserungen bei der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit, durch Aufstockung der Personalausstattung bei verlängerten Betreuungszeiten sowie für Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf. Vier Länder investierten in die Gewinnung und Qualifizierung pädagogischer Fachkräfte. Sie implementierten die vergütete praxisintegrierte Ausbildung, förderten zusätzliche Anleitungszeit für Auszubildende oder setzten Schulgeldfreiheit in der schulischen Ausbildung um. Durch Gesetzesmittel konnten 2019 in zwei Ländern den Leitungen größere Zeitkontingente für ihre Leitungstätigkeiten zur Verfügung gestellt werden. Außerdem stärkten zwei Länder die Kindertagespflege, etwa durch Anrechnung von Zeiten für mittelbare pädagogische Tätigkeiten bei der Vergütung.

Die Studie belegt, dass die Maßnahmen der Länder in 2019 weitgehend wie geplant umgesetzt wurden. In einzelnen Fällen habe es zwar zeitliche Verzögerungen bei der Implementierung notwendiger Umsetzungsinstrumente gegeben. Insgesamt kommt die Studie aber zu dem Ergebnis, dass keine strukturellen Probleme im ersten Jahr der Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes aufgetreten sind.

Die Bundesregierung begrüßt den Befund der Evaluationsstudie, dass die Umsetzung des Gesetzes bisher weitgehend planmäßig verlaufen ist und weist darauf hin, dass bei der Mittelverwendung auch in 2019 der Schwerpunkt auf den personalbezogenen Handlungsfeldern (2, 3 und 4) lag. Es wurden in 2019 mehr als zwei Drittel der Mittel zur Umsetzung des KiQuTG in Maßnahmen der personalbezogenen Handlungsfelder investiert.

Die Wirkungsstudie kann zu den bereits umgesetzten Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern bislang noch keine Wirkungsaussagen treffen. Um Entwicklungen empirisch abbilden zu können, werden mindestens zwei Messzeitpunkte benötigt. Bislang liegen allerdings nur Monitoringdaten aus 2019 vor (vgl. Gute-KiTa-Bericht 2020). Die Studie betont zudem, dass sich die Wirkungen des Gesetzes abschließend erst längerfristig abbilden lassen. Bei einer komplexen Intervention, wie dem KiQuTG, sei damit zu rechnen, dass die Implementation eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Eine umfassende Implementierung sei allerdings Voraussetzung, damit Wirkungen sich überhaupt erst entfalten können.

Die Wirkungsstudie erstellte als Zwischenschritt der Evaluation zunächst Wirkungsprognosen für ausgewählte Handlungsfelder und die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren. Dafür wurde das Entwicklungspotential im Handlungsfeld anhand unterschiedlicher Indikatoren (z. B. Durchschnittswerte der Personalschlüssel und Leitungszeit auf Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik) in den Ländern bestimmt. Dieses Entwicklungspotential wurde in Beziehung gesetzt zur Höhe der jeweiligen Mittel zur Umsetzung des KiQuTG, die

die Länder jeweils für Maßnahmen in einem Handlungsfeld eingeplant haben. Je größer das Entwicklungspotential und je höher die zu investierenden Mittel, desto höher fallen die berechneten erwartbaren Effekte aus. Das Entwicklungspotential und die Höhe der Mittel werden im weiteren Verlauf der Evaluation dafür genutzt, um die Länder für zukünftige Wirkungsanalysen in Vergleichsgruppen einzuteilen. Im Rahmen dessen werden die Wirkungshypothesen dann überprüft.

Die Bundesregierung stimmt der Einschätzung der Wirkungsstudie zu, dass Entwicklungen in der Qualität und Teilhabe der Kindertagesbetreuung häufig erst mit zeitlicher Verzögerung sichtbar werden. Die Bundesregierung sieht die Ergebnisse der Wirkungsprognosen als ersten fundierten Schritt hin zu einer Wirksamkeitsprüfung im Rahmen der weiteren Evaluierung. Gleichzeitig betont sie, dass sich die weitergehende Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG empirisch erst im weiteren Verlauf der Evaluation feststellen lassen wird. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die zu erwartenden Effekte teilweise deshalb gering ausfallen, da einige Länder im Vergleich zu anderen Ländern bereits gute Ausgangslagen in den ausgewählten Handlungsfeldern aufwiesen. Zieht man jedoch die im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung definierten wissenschaftlich basierten Ziele heran, zeigt sich, dass die Ausgangswerte noch unter diesen Standards liegen. Insofern ergibt sich auch in diesen Ländern weiterer Entwicklungsbedarf bzw. ist auch hier eine Wirksamkeit der Maßnahmen zu erwarten.

Zudem kann erwartet werden, dass die prognostizierten Effekte in den Handlungsfeldern insgesamt unterschätzt werden, da zunächst nur Landesmittel in Höhe der nach Artikel 3 und 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zugunsten der Länder erfolgten Änderung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern berücksichtigt werden konnten. In den zukünftigen, komplexeren Analysen der Wirkungsstudie werden weitere Landesmittel, die ebenfalls in den Bund-Länder-Verträgen festgeschrieben sind, einbezogen.

4. Entlastung der Eltern bei den Gebühren

Ziel des Gute-KiTa-Gesetzes ist es unter anderem, auf die Verbesserung der Teilhabe an Kindertagesbetreuungsangeboten und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet hinzuwirken. Eine sozialvertragliche Gestaltung von Elternbeiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern. Hierfür wurde erstens mit Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes § 90 SGB VIII zum 1. August 2019 geändert. Hierdurch wurde bundesweit eine Pflicht zur Staffelung von Elternbeiträgen eingeführt und Kriterien zur Staffelung in einer Kann-Bestimmung geregelt. Zudem wurde die Gebührenbefreiung für Familien mit geringem Einkommen explizit festgeschrieben, so dass nunmehr nicht nur Familien im Transferleistungsbezug, sondern auch die Familien, die Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten, keine Beiträge mehr bezahlen müssen. Ferner wurde eine Beratungspflicht über die Beitragsbefreiung etabliert. Zweitens sind nach § 2 Satz 2 KiQuTG Maßnahmen der Länder zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren förderfähig, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII geregelten bundesweiten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern.

Die Zwischenberichte der Evaluationsstudien bekräftigen die Relevanz der Novellierung von § 90 SGB VIII. So bilanziert die Wirkungsstudie: Sowohl die Vorgaben des § 90 Absatz 3 SGB VIII zur Verpflichtung der Gebührenstaffelung als auch die in § 90 Absatz 4 SGB VIII festgelegte Gebührenbefreiung für alle Eltern, die Kinderzuschlag, Wohngeld, Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des SGB XII oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen, greifen die notwendige finanzielle Unterstützung von Familien mit geringem Einkommen auf, um eine verbesserte Teilhabe zu erreichen. Die Potentiale für eine verbesserte Teilhabe werden in der Wirkungsstudie dazu datenbasiert beleuchtet. In der Elternbefragung 2018 im Rahmen der DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS) wurde ersichtlich, dass ein substanzialer Teil der Familien, die Kinderzuschlag und/oder Wohngeld beziehen, ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen würden, falls dieses kostenfrei wäre. Genau diese Gruppe ist durch § 90 Absatz 4 SGB VIII seit dem 1. August 2019 beitragsbefreit. Zum anderen gaben 2018 viele Familien, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Leistungen zur Grundsicherung bezogen (und demnach bereits vor dem 1. August 2019 beitragsbefreit waren), an, Kosten für die Kindertagesbetreuung zu entrichten. Daran wird aus Sicht der Autorinnen und Autoren der Wirkungsstudie die Relevanz der neu eingeführten Beratungspflicht der Träger deutlich, die zu einer finanziellen Entlastung sowie verbesserten Teilhabe dieser Familien führen soll.

Laut den Zwischenberichten der Evaluationsstudien deutet sich im Hinblick auf das Ziel der Stärkung von Teilhabe, aber auch auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Nachsteuerungsbedarf sowohl bezogen auf § 90 SGB VIII als auch auf § 2 Satz 2 KiQuTG an. So führt die Umsetzungsstudie die Regelung nach § 90 Absatz 3 SGB VIII aus, die zwar eine Pflicht zur Staffelung normiert, nicht aber die Staffelungskriterien verbindlich festlegt. Zwar sei mit der Einführung einer Pflicht zur Staffelung der Gebühren eine Entlastung von Eltern mit geringem Erwerbseinkommen intendiert gewesen, allerdings ohne das Einkommen als Staffelungskriterium verbindlich festzulegen. Die Zwischenberichte der Evaluationsstudien greifen auf die Befunde der „Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge (2021) im Auftrag des BMFSFJ zurück. Aus dieser geht hervor, dass es bislang nur in wenigen Ländern eine landesgesetzliche Vorgabe für eine einkommensbezogene Staffelung der Beiträge gibt; bundesweit seien nur in etwa einem Drittel der Kommunen die Beiträge nach Einkommen gestaffelt. Angesichts der in § 90 Absatz 3 enthaltenen Kann-Bestimmung bezüglich der Auswahl der Staffelungskriterien habe sich an diesem Anteil nach Inkrafttretender Novellierung bislang kaum etwas geändert. Die Umsetzungsstudie kommt zu dem Schluss, dass eine Regelung mit höherer Verbindlichkeit hinsichtlich der Staffelungskriterien erforderlich zu sein scheint, wenn die intendierte Entlastung von Eltern mit geringem Erwerbseinkommen erreicht werden soll.

Ferner kommt die Umsetzungsstudie zu dem Ergebnis, dass nur einige Länder bislang den Ausgleich der regional sehr unterschiedlichen Elternbeiträge im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Blick nehmen. In den meisten Ländern unterscheide sich die Höhe der Elternbeiträge interkommunal weiterhin erheblich. Gemäß der Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge habe sich die Verteilung der Elternbeiträge über die Gemeinden hinweg bundesweit vor und nach dem 1. August 2019 bislang nicht maßgeblich verändert. Auch über Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG nehme nur ein Teil der Länder einen Ausgleich im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse vor, beispielsweise durch die landesweite Deckelung von Beiträgen oder die Einführung einer (nahezu) vollständigen Beitragsfreiheit.

Zudem beleuchten die Zwischenberichte der Evaluationsstudien die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG hinsichtlich des Ziels zur Verbesserung der Teilhabe. Elf Länder setzen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren gemäß § 2 Satz 2 KiQuTG um. Die Umsetzungsstudie stellt zunächst fest, dass diese bereits 2019 oder 2020 in Kraft traten, so dass Eltern seitdem bereits von den Entlastungen profitierten. In einer näheren Betrachtung arbeitet die Umsetzungsstudie heraus, dass die Länder bei der Entlastung von Eltern zwar Ziele benennen, die mit der Prävention von Armut, dem Abbau von Bildungsbenachteiligung und der Stärkung von Chancengleichheit zusammenhängen. In den meisten der elf Länder, die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG umsetzen, würden die Eltern jedoch unabhängig von ihrem sozioökonomischen Status entlastet, beispielsweise durch eine allgemeine Beitragsfreiheit für bestimmte Altersgruppen oder eine pauschale Reduzierung der Beiträge. Spezifische, gezielt auf den Abbau von Zugangshürden ausgerichtete Entlastungen für Eltern mit geringem Erwerbseinkommen gibt es demnach nur in einem einzigen Land. Beide Studien kommen jedoch zu dem Schluss, dass zur Erreichung des Ziels der Teilhabeverbesserung insbesondere Familien mit sozialen Benachteiligungen von Gebühren für die Kindertagesbetreuung entlastet werden sollten. Bei der Entlastung der Eltern bei den Gebühren sollten deshalb vor allem Eltern mit geringem Einkommen unterstützt werden, um die Mittel zur Gebührentlastung zielgerichtet einzusetzen. Ferner weisen die Autorinnen und Autoren der Wirkungsstudie darauf hin, dass eine Budgetkonkurrenz zwischen Gebührentlastung und Qualitätssteigerung vermieden werden sollte.

Die Bundesregierung stimmt dem Befund zu, dass im Hinblick auf eine Teilhabeverbesserung insbesondere Familien mit geringem Einkommen von einer Entlastung von den Gebühren profitieren würden. Ziel bleibt es unverändert, die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in der Kindertagesbetreuung qualitativ möglichst hochwertig zu gewährleisten und die Teilhabe zu verbessern (vgl. S. 19 Bundestagsdrucksache 19/4947).

5. Mögliche Perspektiven für die bundesweite Weiterentwicklung der Qualität und die Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege

Mit dem Gute-KiTa-Gesetz (in Artikel 3 für 2019 und Artikel 4 für 2020 bis 2022) wurde das Finanzausgleichsgesetz dahingehend geändert, dass zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus Artikel 1 und Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz sich die Umsatzsteuereinnahmen für den Bund zwischen 2019 und 2022 um rund 5,5 Milliarden Euro verringern und für die Länder im gleichen Zeitraum entsprechend erhöhen.

Sowohl die Umsetzungsstudie als auch die Wirkungsstudie sprechen diesbezüglich von einer Befristung der Mittel und kommen zu dem Ergebnis, dass diese Befristung der Implementierung langfristiger nachhaltiger Maßnahmen entgegensteht und daher zugunsten einer kontinuierlichen Finanzierung aufgehoben werden sollte. Beide Zwischenberichte der Evaluationsstudien stellen außerdem heraus, dass die Mittel nach Möglichkeit erhöht werden müssten, um größere Wirkungen zu erzielen und steigenden Kosten (insbesondere für Personal) Rechnung zu tragen.

Die Autorinnen und Autoren der Wirkungsstudie sehen die Gefahr, dass bereits wirksame Effekte verpuffen könnten, weil beispielsweise pädagogische Fachkräfte nicht mehr weiterbeschäftigt und Maßnahmen auslaufen würden, wenn es zu keiner Verstetigung der Mittel des KiQuTG käme. Eine Verstetigung würde auch zu mehr Planungssicherheit auf Seiten der Akteurinnen und Akteure führen, was insbesondere für kleine Träger wichtig sei. Die Ergebnisse der qualitativen Befragungen der Wirkungsstudie weisen darauf hin, dass in den Ländern, in denen Landesregelungen an die Laufzeit der Mittel des KiQuTG gekoppelt sind, eher Unzufriedenheit und Verunsicherung geäußert wird. Von den Befragten werde ein „Zurückschrauben“ der erreichten Verbesserungen befürchtet.

Die Autorinnen und Autoren der Umsetzungsstudie erklären zudem, dass sich die Ziele, mit Hilfe der Kindertagesbetreuung die Bildungschancen für alle Kinder und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern sowie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet anzustreben, nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt abschließend erreichen lassen. Angesichts der demographischen, sozioökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen sei die Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe ein stetiger Prozess, der einer laufenden inhaltlichen Anpassung auf der Basis (neuer) fachlicher, wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisse bedürfe. Dass hierfür ein Bedarf an Unterstützung über Bundesmittel gesehen werde, zeige sich in den letzten Jahren schon allein an der Vielzahl von unterschiedlichen Förderprogrammen, Investitionszuschüssen und Beschlüssen zur Erhöhung des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer. Die Umsetzungsstudie kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass die Handlungsfelder des KiQuTG größtenteils Daueraufgaben darstellen, die über das Jahr 2022 hinaus von Bedeutung sein werden. In diesem Zusammenhang stellt die Umsetzungsstudie dar, dass einige Länder angesichts der nur befristet verfügbaren Bundesmittel teilweise befristete Maßnahmen initiiert hätten. Zwar würden über einige dieser befristet angelegten Projekte nachhaltig nutzbare Konzepte und Instrumente entwickelt; die meisten über das KiQuTG angestoßenen Maßnahmen bedürften aber einer Verstetigung, da sie mit laufenden Kosten einhergingen. Daher hätten sich andere Länder für eine dauerhafte gesetzliche Verankerung von Maßnahmen entschieden.

Die Bundesregierung stimmt mit beiden Evaluationsstudien überein, dass es sich bei der Kindertagesbetreuung um eine Aufgabe von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung handele, stellt aber insbesondere mit Blick auf die von den Autorinnen und Autoren in den Zwischenberichten der Evaluationsstudien thematisierte Bedeutung der Gewährleistung einer kontinuierlichen Finanzierung für eine nachhaltige Entwicklung auch fest, dass die Umsetzung und Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Für die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung bedarf es einer Fokussierung landespolitischer Prioritäten sowie eines weiter verstärkten finanziellen Eigenengagements der Länder in diesem Bereich. Die Bundesregierung begrüßt vor diesem Hintergrund, dass einige Länder zur Umsetzung von Maßnahmen nach dem KiQuTG bereits gesetzliche Regelungen getroffen haben, die auch über 2022 hinaus Wirkung entfalten. Im Rahmen der von der Bundesregierung beschlossenen Maßnahmen zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ wurde festgehalten, dass der Bund auch für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung über 2022 hinaus seine Verantwortung wahrnehmen wird.

Die Umsetzungsstudie und die Wirkungsstudie weisen zudem darauf hin, dass eine mögliche Fortführung des KiQuTG weiterhin mit klaren Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern verknüpft werden sollte. Laut Umsetzungsstudie könnte eine Zukunftsperspektive darin bestehen, über eine etwaige Novellierung des KiQuTG die Kombination einer Anpassung der Umsatzsteuerverteilung mit an den Zielen von Qualität und Teilhabe orientierten Verträgen oder anderen Steuerungsmechanismen dauerhaft gesetzlich zu verankern. Dabei sollte, so die Autorinnen und Autoren der Umsetzungsstudie, vorgesehen werden, dass in bestimmten Zeitabständen Ziele überprüft und weiterentwickelt, sowie darauf basierend Maßnahmen und eventuell auch Handlungsfelder neu definiert und Folgeverträge abgeschlossen werden. Die Umsetzungsstudie stellt zudem heraus, dass der dem Gute-KiTa-Gesetz vorgesetzte diskursive Zielfindungsprozess ein Vorbild für weitere partizipative Prozesse im Vorfeld jeder neuen Runde der Überprüfung und Weiterentwicklung von Zielen darstellen könnte. Dies könnte dazu beitragen, dass sich die entsprechenden Akteurinnen und Akteure in den Ländern mit den vereinbarten Zielen identifizieren und sich für eine gelingende Implementation des Gesetzes einsetzen würden. Die Umsetzungsstudie stellt außerdem fest, dass dabei keineswegs immer nur neue Maßnahmen förderfähig sein müssten: Vielmehr sei es im Sinne der Nachhaltigkeit auch möglich und sinnvoll, vorhandene Maßnahmen an die weiterentwickelten Ziele zu adaptieren, auszubauen oder veränderte Akzente zu setzen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass mit den Verträgen zwischen Bund und Ländern ein grundsätzlich erfolgversprechender Steuerungsmechanismus eingeführt wurde, der weiter zu evaluieren sein wird.

Durch die Weiterentwicklung der Qualität und die Verbesserung der Teilhabe entsprechend den Entwicklungsbedarfen der Länder werden bundesweit gleichwertige Standards angestrebt. Im jetzigen Bericht werden die bisherigen Ergebnisse der Evaluationsstudien dargestellt. Die in der Evaluation zu prüfende Frage, ob durch länderspezifische Fortschritte der Qualitätsentwicklung in allen Handlungsfeldern eine Ausgangssituation erreicht wird, die bundesgesetzliche Regelungen von Qualitätskriterien ermöglicht, oder ob vielmehr zunächst eine weitere Phase vereinbarter länderspezifischer Anforderungen notwendig ist, muss weiter untersucht werden und wird Gegenstand des nächsten Evaluationsberichtes sein.

Zwischenbericht der
Evaluationsstudie zur Umsetzung
des Gesetzes zur Weiterentwicklung
der Qualität und zur Verbesserung
der Teilhabe in Tageseinrichtungen
und in der Kindertagespflege
(KiQuTG)

Duisburg • Berlin • Schwäbisch Gmünd

2021



Offen im Denken



Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey
Dr. Karola Köhling
Dr. Sandra Fischer



Prof. Dr. Katharina Kluczniok
Dr. Marisa Schneider



ZQM
Zentrum für Qualitätsforschung und Monitoring in
der Kinder- und Jugendhilfe

Prof. Dr. Stefan Faas
Dr. Sabrina Dahlheimer
Can Zhao, M.A.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	4
Übersichtsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
Vorbemerkung	8
1. Hintergrund und Aufbau der Umsetzungsstudie.....	10
1.1 Das Gute-KiTa-Gesetz im Überblick	10
1.2 Aufbau der Umsetzungsstudie	13
1.3 Das Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung.....	15
2. Kontextbedingungen für die Umsetzung des KiQuTG.....	19
2.1 Die Governance-Strukturen in der Kindertagesbetreuung	19
2.2 Strukturen in den Ländern: Die Ausgangslage für die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung.....	24
2.3 Bundesprogramme und Initiativen großer Träger zur Stärkung von Qualität und Teilhabe als Kontextbedingungen	29
3. Umsetzungsstrategien in den Ländern.....	30
3.1 Die Umsetzung des KiQuTG im Überblick	30
3.1.1 Die Handlungs- und Finanzierungskonzepte.....	31
3.1.2 Die Fortschrittsberichte 2019	34
3.2 Umsetzungs- und Partizipationstypen.....	36
3.2.1 Umsetzungstypen: Landesspezifische Vorgehensweisen bei der Auswahl der Handlungsfelder	37
3.2.2 Partizipationstypen: Unterschiedliche Beteiligungsstrukturen und -prozesse	38
3.3 Strategieprofile der Länder	39
3.3.1 Baden-Württemberg (BW)	41
3.3.2 Bayern (BY).....	42
3.3.3 Berlin (BE).....	43
3.3.4 Brandenburg (BB).....	44
3.3.5 Bremen (HB)	45
3.3.6 Hamburg (HH).....	46
3.3.7 Hessen (HE).....	47
3.3.8 Mecklenburg-Vorpommern (MV).....	48
3.3.9 Niedersachsen (NI).....	49
3.3.10 Nordrhein-Westfalen (NW).....	50
3.3.11 Rheinland-Pfalz (RP).....	51
3.3.12 Saarland (SL)	52
3.3.13 Sachsen (SN)	53
3.3.14 Sachsen-Anhalt (ST)	54
3.3.15 Schleswig-Holstein (SH)	55
3.3.16 Thüringen (TH)	56
3.4 Erste Erfahrungen, Herausforderungen und Gelingensbedingungen	57

3.4.1	Impulse durch den Kooperationsprozess in der AG Frühe Bildung	57
3.4.2	Verträge als Instrument der Verknüpfung von bundesweiter Zweckbindung und landesspezifischer Strategie.....	59
3.4.3	Kriterien für die Auswahl von Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 KiQuTG	61
3.4.4	Politischer Kontext der Auswahl von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren	63
3.4.5	Unterschiedliche Partizipationsstrukturen und -prozesse	65
3.4.6	Land und Kommunen: Fragen regionaler Disparitäten	68
3.4.7	Die Zukunft des KiQuTG aus Länderperspektive: Forderung nach Verstetigung der Bundesmittel	70
4.	Die Umsetzung des KiQuTG in den Handlungsfeldern: Eine erste Bestandsaufnahme	72
4.1	Cluster Personal.....	73
4.1.1	Kontext der Maßnahmen im Cluster Personal.....	74
4.1.2	Handlungsfeld 2: Fachkraft-Kind-Schlüssel.....	79
4.1.3	Handlungsfeld 3: Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte	84
4.1.4	Handlungsfeld 4: Stärkung der Leitung	89
4.2	Pädagogische Arbeit	92
4.2.1	Handlungsfeld 5: Verbesserung der räumlichen Gestaltung	93
4.2.2	Handlungsfeld 6: Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung	94
4.2.3	Handlungsfeld 7: Förderung der sprachlichen Bildung	95
4.2.4	Handlungsfeld 8: Stärkung der Kindertagespflege.....	97
4.2.5	Handlungsfeld 10: Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen.....	106
4.3	Cluster System	109
4.3.1	Handlungsfeld 1: Bedarfsgerechtes Angebot	109
4.3.2	Handlungsfeld 9: Verbesserung der Steuerung des Systems.....	111
4.3.3	Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren	114
5.	Zusammenfassung und Ausblick.....	127
5.1	Die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG: Eine erste Zwischenbilanz	128
5.2	Stärkung von Teilhabe und Entlastung von Eltern: Sozioökonomische und interkommunale Disparitäten	131
5.3	Gelingensbedingungen und Herausforderungen für einen zweckgerichteten Einsatz der KiQuTG-Mittel.....	133
5.4	Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung: Die Frage der Verstetigung und Weiterentwicklung des KiQuTG	134
	Literaturverzeichnis	136

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Öffentliche Mittel im Bildungsbudget für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder im Alter bis zum Schuleintritt (2016; in Milliarden Euro).....	23
Tabelle 2: Finanzierungstrukturen in den Ländern	26
Tabelle 3: Gewählte Handlungsfelder.....	32
Tabelle 4: KiQuTG-Mittel nach Handlungsfeld (in Mio. Euro).....	32
Tabelle 5: KiQuTG-Mittel nach Handlungsfeld (in Prozent der Gesamtmittel pro Land)	33
Tabelle 6: Finanzdaten laut Fortschrittsberichten (KiQuTG-Mittel; in Mio. Euro; gerundet)	35
Tabelle 7: Zentrale länderspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen zum Fachkraft-Kind-Schlüssel bzw. Personalschlüssel	75
Tabelle 8: Maßnahmen im Handlungsfeld 2	82
Tabelle 9: Finanzmittel im Handlungsfeld 2	83
Tabelle 10: Maßnahmen im Handlungsfeld 3	85
Tabelle 11: Finanzmittel im Handlungsfeld 3	89
Tabelle 12: Maßnahmen im Handlungsfeld 4	91
Tabelle 13: Finanzmittel im Handlungsfeld 4	92
Tabelle 14: Maßnahmen im Handlungsfeld 5	94
Tabelle 15: Finanzmittel im Handlungsfeld 5	94
Tabelle 16: Maßnahmen im Handlungsfeld 7	97
Tabelle 17: Finanzmittel im Handlungsfeld 7	97
Tabelle 18: Zentrale länderspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen der Kindertagespflege	100
Tabelle 19: Maßnahmen im Handlungsfeld 8	104
Tabelle 20: Finanzmittel im Handlungsfeld 8	105
Tabelle 21: Maßnahmen im Handlungsfeld 10	108
Tabelle 22: Finanzmittel im Handlungsfeld 10	109
Tabelle 23: Maßnahmen im Handlungsfeld 1	111
Tabelle 24: Finanzmittel im Handlungsfeld 1	111
Tabelle 25: Maßnahmen im Handlungsfeld 9	113
Tabelle 26: Finanzmittel im Handlungsfeld 9	114
Tabelle 27: Elternbeitragsregelungen in den Ländern (Stand: Kindergartenjahr 2020/21)	119
Tabelle 28: Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG	123
Tabelle 29: Finanzmittel für Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG	124

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Empfohlene Vorgehensweise für eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung	15
Abbildung 2: Geplante Mittelverwendung Baden-Württemberg	41
Abbildung 3: Geplante Mittelverwendung Bayern	42
Abbildung 4: Geplante Mittelverwendung Berlin	43
Abbildung 6: Geplante Mittelverwendung Bremen	45
Abbildung 7: Geplante Mittelverwendung Hamburg	46
Abbildung 8: Geplante Mittelverwendung Hessen	47
Abbildung 9: Geplante Mittelverwendung Mecklenburg-Vorpommern	48
Abbildung 10: Geplante Mittelverwendung Niedersachsen	49
Abbildung 11: Geplante Mittelverwendung Nordrhein-Westfalen	50
Abbildung 12: Geplante Mittelverwendung Rheinland-Pfalz	51
Abbildung 13: Geplante Mittelverwendung Saarland	52
Abbildung 14: Geplante Mittelverwendung Sachsen	53
Abbildung 15: Geplante Mittelverwendung Sachsen-Anhalt	54
Abbildung 16: Geplante Mittelverwendung Schleswig-Holstein	55
Abbildung 17: Geplante Mittelverwendung Thüringen	56

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 1: Auszüge aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018 (Gute-KiTa-Gesetz).....	10
Übersicht 2: Bündelung der Handlungsfelder (HF) in thematische Cluster	13
Übersicht 3: Steuerungstypen: Kompetenzen für die Gestaltung der finanziellen Förderung von Kita-Trägern	27
Übersicht 4: Vorgaben zu Handlungs- und Finanzierungskonzepten im KiQuTG	31
Übersicht 5: Vorgaben zu Handlungs- und Finanzierungskonzepten (Bund-Länder-Verträge)	31
Übersicht 6: Vorgaben zu den Fortschrittsberichten in den Bund-Länder-Verträgen	34
Übersicht 7: Erläuterungen zu Abweichungen von der Planung laut Fortschrittsberichten	35
Übersicht 8: Umsetzungstypen (U)	37
Übersicht 9: Partizipationstypen (P).....	38
Übersicht 10: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 2.....	80
Übersicht 11: Geplante Prüfkriterien für die Analyse des Handlungsfelds 2	84
Übersicht 12: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 3.....	85
Übersicht 13: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 4.....	90
Übersicht 14: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 5.....	93
Übersicht 15: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 6.....	95
Übersicht 16: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 7	96
Übersicht 17: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 8	103
Übersicht 18: Geplante Prüfkriterien für die Analyse des Handlungsfeldes 8	106
Übersicht 19: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 10	107
Übersicht 20: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 1	110
Übersicht 21: Geplante Prüfkriterien für die Analyse der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren.....	126

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
Art.	Artikel
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BeKi	Berliner Kita-Institut für Qualitätsentwicklung
BlfF	Berliner Institut für Frühpädagogik
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
d.h.	das heißt
f.	auf der nächsten Seite
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FB	Fortschrittsbericht(e) der Länder
ff.	auf den nächsten Seiten
FIVE	Forschungs- und Innovationsverbund an der Evangelischen Hochschule Freiburg e.V.
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GTP	Großtagespflegestellen
Gute-KiTa-Gesetz	Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung
HB	Bremen
HE	Hessen
HF	Handlungsfeld(er)
HFK	Handlungs- und Finanzierungskonzept(e)
HH	Hamburg
inkl.	inklusive
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
JFMK	Jugend- und Familienministerkonferenz
JMK	Jugendministerkonferenz (seit 2006 Jugend- und Familienministerkonferenz)
Kap.	Kapitel
Kifög	Kinderförderungsgesetz
KiQuTG	KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz
Kita	Kindertageseinrichtung(en)
KMK	Kultusministerkonferenz
KTP	Kindertagespflege
KV	Koalitionsverträge
Mio.	Millionen
MV	Mecklenburg-Vorpommern
mpA	mittelbare pädagogische Arbeit
NI	Niedersachsen
NQI	Nationale Qualitätsinitiative
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖTJ	Örtlicher Träger der Jugendhilfe
o.J.	ohne Jahr/ohne Jahresangabe

P	Partizipationstypen
QHB	Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege
rGFA	retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch
SGe	Standort-Gemeinde
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
ST	Sachsen-Anhalt
TAG	Tagesbetreuungsausbauigesetz
TH	Thüringen
U	Umsetzungstypen
u.a.	unter anderem
U3/Ü3	unter Dreijährige/über Dreijährige
UN	United Nations/Vereinte Nationen
VwV	Verwaltungsvorschrift
z.B.	zum Beispiel

Vorbemerkung

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat im Jahr 2019, im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – kurz: KiQuTG), sowohl eine Umsetzungsstudie als auch eine Wirkungsstudie ausgeschrieben bzw. anschließend in Auftrag gegeben. In diesen Studien sollen – über das KiQuTG hinaus – auch die Umsetzung und Wirksamkeit der in Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes geregelten Änderung des § 90 Achtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) in den Blick genommen werden. Insgesamt zielen beide Untersuchungen darauf, grundlegende Erkenntnisse für den gesetzlich vorgeschriebenen Evaluationsbericht der Bundesregierung zu ermitteln.

Der vorliegende Zwischenbericht ist der erste Zwischenbericht und beschreibt den gegenwärtigen Arbeitsstand sowie die sich zu diesem Zeitpunkt abzeichnenden Ergebnisse der Umsetzungsstudie; der Abschlussbericht folgt im Jahr 2023. Die Umsetzungsstudie fokussiert zum einen auf die Darstellung und Bewertung des Umsetzungsstands in den verschiedenen Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 KiQuTG und der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren gemäß § 2 Satz 2 KiQuTG sowie des geänderten § 90 SGB VIII im Hinblick auf die Ausgestaltung von Elternbeiträgen und vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangslage in den Ländern. Zum anderen werden die Herausforderungen und Gelingensbedingungen für die Implementation des KiQuTG analysiert. Insbesondere werden hierzu die Kontextbedingungen der Gesetzesumsetzung auf Bundes- und Landesebene in den Blick genommen und gefragt, wie sich diese auf die Entwicklungsprozesse in den Ländern und die im Rahmen der verschiedenen Handlungsfelder zur Qualitätsverbesserung und Stärkung der Teilhabe initiierten Strukturveränderungen auswirken. Die Art und Weise der Implementierung des Gesetzes unter den komplexen Rahmenbedingungen eines föderalen Systems dürfte eine der zentralen Erfolgsbedingungen dafür sein, dass Wirkungen hinsichtlich einer Verbesserung der pädagogischen Qualität von Kindertagesbetreuung und einer stärkeren Teilhabe möglichst aller Kinder und Familien erzielt werden können. Die Evaluation der Umsetzung bildet vor diesem Hintergrund auch eine wichtige Grundlage für die Untersuchung und Bewertung der Wirksamkeit des Gesetzes, die in der zweiten Studie im Mittelpunkt steht.

Die Gliederung des vorliegenden Zwischenberichts erfolgt entlang der bisher in der Umsetzungsstudie vollzogenen Arbeitsschritte. Nach einer Einleitung, welche das zu evaluierende Gesetz und seine Hintergründe, das methodische Vorgehen sowie die Arbeitsschwerpunkte im Jahr 2020 darstellt (Kap. 1), werden die Kontextbedingungen der Gesetzesumsetzung (Kap. 2) sowie die zu erkennenden Umsetzungsstrategien der einzelnen Länder zusammenfassend dargestellt (Kap. 3). Weiterführend werden die bisher eingeleiteten Entwicklungsprozesse bzw. Fortschritte in den verschiedenen Handlungsfeldern beleuchtet (Kap. 4). Aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge zwischen den Handlungsfeldern erfolgt die handlungsfeldbezogene Darstellung strukturiert nach den Clustern Personal, Pädagogische Arbeit und System (siehe dazu Kap. 1.2). Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Befunde werden zusammenfassend im abschließenden Kapitel aufgezeigt und ein Ausblick auf zukünftige Arbeitsschritte und Analysen gegeben (Kap. 5).

Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass die in diesem Zwischenbericht dargestellten Ergebnisse, d.h. die getroffenen Aussagen und Interpretationen, vor dem Hintergrund der Erkenntnisse nach einem knappen Jahr Gesetzevaluation bzw. Umsetzung des Gesetzes zu sehen und einzurichten sind. Es bleibt letztlich abzuwarten, inwiefern sich diese im weiteren Verlauf der Umsetzung verdichten, schärfen bzw. bestätigen lassen.

An dieser Stelle möchten wir es nicht versäumen, uns bei all jenen Personen zu bedanken, die uns bei den bislang erfolgten Evaluationsschritten und der Erstellung dieses Zwischenberichts unterstützt haben. Hierzu zählen insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter der Länder, die uns trotz extremer zeitlicher Belastung während der Corona-Pandemie nicht zuletzt im Rahmen von Interviews Rede und Antwort gestanden haben; die Kolleginnen und Kollegen der Universität Bamberg und des Forschungs- und Innovationsverbundes an der Evangelischen Hochschule Freiburg e.V. (FIVE), die parallel die Wirkungsstudie zum Gute-KiTa-Gesetz durchführen und stets kollegial und zielorientiert mit uns zusammengearbeitet haben.

Berlin, Duisburg und Schwäbisch Gmünd im Januar 2021

Katharina Kluczniok, Sybille Stöbe-Blossey und Stefan Faas

1. Hintergrund und Aufbau der Umsetzungsstudie

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (das sogenannte Gute-KiTa-Gesetz) beschreibt das bislang umfassendste Vorhaben des Bundes im Bereich der Qualitätsentwicklung und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Hierfür werden den Ländern von 2019 bis 2022 rund 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Welche Strategien die Länder bei der Umsetzung verfolgen, welche konkreten Maßnahmen zur Umsetzung sie ergreifen und wie diese wirken, ist in der gesetzlich verankerten Evaluation zu untersuchen (§ 6 Absatz 3 KiQuTG). Hierzu wurden zwei Evaluationsstudien in Auftrag gegeben: (1) eine Umsetzungsstudie, die die Realisierung der Maßnahmen in den Ländern untersucht, in den jeweiligen Kontext einordnet und dabei überprüft, welche Faktoren sich bei der Umsetzung als förderlich bzw. eher hinderlich erweisen; (2) eine Wirkungsstudie, die sich schwerpunktmäßig mit der Frage befasst, ob das Gesetz und die damit verbundenen Maßnahmen die beabsichtigten Wirkungen entfalten.

Der vorliegende Zwischenbericht thematisiert die zum aktuellen Zeitpunkt vorliegenden Ergebnisse und Erkenntnisse der **Umsetzungsstudie**. Zu deren Einordnung werden im Folgenden zunächst das zu evaluierende Gesetz und dessen Entstehungskontext im Überblick dargestellt (Kap. 1.1), der Aufbau der Umsetzungsstudie skizziert (Kap. 1.2) sowie die Anwendung des hierbei zentralen Verfahrens der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung beschrieben (Kap. 1.3).

1.1 Das Gute-KiTa-Gesetz im Überblick

Das Gute-KiTa-Gesetz zielt auf die Weiterentwicklung der Qualität der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung, die Stärkung der Teilhabe von Kindern und Familien an Angeboten der Kindertagesbetreuung sowie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Damit soll ein wichtiger Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet geleistet werden. Artikel 1 des Gute-KiTa-Gesetzes enthält hierzu das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG), das zum 01.01.2019 in Kraft trat, und Artikel 2 umfasst eine Änderung des SGB VIII im Hinblick auf die Ausgestaltung von Elternbeiträgen (Übersicht 1), die zum 01.08.2019 in Kraft trat.

Übersicht 1: Auszüge aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018 (Gute-KiTa-Gesetz)

Artikel 1 Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)
§ 1 Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung
(1) Ziel des Gesetzes ist es, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden.
(2) Kindertagesbetreuung im Sinne dieses Gesetzes umfasst die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege im Sinne des § 22 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch bis zum Schuleintritt. Maßnahmen nach § 2 dieses Gesetzes sind Maßnahmen, die frühestens ab dem 1. Januar 2019 begonnen werden und 1. Maßnahmen im Sinne von § 22 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch sind oder 2. Maßnahmen sind, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung hinausgehen.
§ 2 Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung
Satz 1: 10 Handlungsfelder
Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung werden auf folgenden Handlungsfeldern ergriffen:
1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, welches insbesondere die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst,
2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen sicherstellen,
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen,
4. die Leistungen der Tageseinrichtungen stärken,
5. die Gestaltung der in der Kindertagesbetreuung genutzten Räumlichkeiten verbessern,
6. Maßnahmen und ganzheitliche Bildung in den Bereichen kindliche Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung fördern,
7. die sprachliche Bildung fördern,
8. die Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) stärken,

9. die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung im Sinne eines miteinander abgestimmten, kohärenten und zielorientierten Zusammenwirkens des Landes sowie der Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe verbessern oder
10. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung bewältigen, insbesondere die Umsetzung geeigneter Verfahren zur Beteiligung von Kindern sowie zur Sicherstellung des Schutzes der Kinder vor sexualisierter Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung, die Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen, die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien, die Nutzung der Potentiale des Sozialraums und den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype.
Satz 2:
Förderfähig sind zusätzlich auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern. Maßnahmen gemäß § 2 Satz 1 Nummern 1 bis 4 sind von vorrangiger Bedeutung.
Artikel 2 Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch
Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 10 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
1. Dem § 22 wird folgender Absatz 4 angefügt: „(4) Für die Erfüllung des Förderungsauftrags nach Absatz 3 sollen geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Förderung von Kindern in Tagesseinrichtungen und in der Kindertagespflege weiterentwickelt werden. Das Nähere regelt das Landesrecht.“
2. § 90 wird wie folgt geändert: a) Absatz 1 Satz 2 bis 4 wird aufgehoben. b) Dem Absatz 2 werden die folgenden Sätze angefügt: „Für die Feststellung der zumutbaren Belastung gelten die §§ 82 bis 85, 87, 88 und 92a des Zwölften Buches entsprechend, soweit nicht Landesrecht eine andere Regelung trifft. Bei der Einkommensberechnung bleiben das Baukindergeld des Bundes sowie die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.“
c) Die Absätze 3 und 4 werden wie folgt gefasst: „(3) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. Als Kriterien für die Staffelung können insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt das Baukindergeld des Bundes außer Betracht. Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden. (4) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 wird der Kostenbeitrag auf Antrag erlassen oder auf Antrag ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buches oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen oder wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu beraten. Absatz 2 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.“

Inhaltlich liegt dem Gesetz ein multidimensionales Qualitätsverständnis zugrunde, das über zehn Handlungsfelder (HF) operationalisiert wird (§ 2 Satz 1 KiQuTG). Die Verbesserung der Teilhabe soll durch die Entlastung der Eltern von Gebühren für Angebote der Kindertagesbetreuung realisiert werden (§ 2 Satz 2 KiQuTG). Neben dem KiQuTG trägt hierzu auch die in Artikel 2 des Gute-KiT-Gesetzes enthaltene und zum 01.08.2019 in Kraft getretene Änderung von § 90 SGB VIII bei. Neu an dieser Regelung sind vor allem die Pflicht zur Staffelung der Gebühren in allen Ländern, allerdings ohne konkrete Kriterien hierfür, und die verbindliche Definition von Gruppen, die ganz von Gebühren freizustellen sind, nämlich Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen (einschließlich Kinderzuschlag und Wohngeld). Darüber hinaus ist die Verpflichtung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zur Beratung der Eltern über die Möglichkeiten der Stellung von Anträgen auf Befreiung von Kostenbeiträgen zu nennen. Weiterhin ist mit dem Verweis auf § 90 Absatz 2 Satz 2 bis 4 auch für Eltern, die nicht unmittelbar nach § 90 Absatz 4 Satz 2 von Beiträgen befreit werden müssen, vorgesehen, dass ggf. die Zumutbarkeit von Gebühren nach den §§ 82 bis 85, 87, 88 und 92a SGB XIII geprüft werden muss.

Die Entstehung des Gute-KiT-Gesetzes und insbesondere die Entwicklung bzw. Definition der zehn Handlungsfelder des KiQuTG sowie der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren wurden wesentlich durch einen von Bund und Ländern gemeinsam getragenen, im Rahmen der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) verankerten Prozess zur Weiterentwicklung und finanziellen Sicherung der frühen Bildung geprägt. Ende 2014 hat sich, aufbauend auf dem Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ vom 06.11.2014 die AG Frühe Bildung konstituiert. Dieser gehören Vertreterinnen und Vertreter des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), der Länder und der drei Kommunalen Spitzenverbände an. In Expertendialogen wurden darüber hinaus Verbände und Organisationen aus dem Bereich der Kindertagesbetreuung einbezogen, ebenso wissenschaftliche Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertreter aus der Praxis. Des Weiteren wurde die Arbeitsgruppe durch das Deutsche Jugendinstitut, die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Technischen Universität Dortmund sowie Ramboll Management Consulting begleitet und unterstützt. Die AG Frühe Bildung hatte den Auftrag, einen Zwischen-

bericht zur Weiterentwicklung der Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sowie zu den Möglichkeiten eines finanziellen Engagements des Bundes in diesem Zusammenhang zu erarbeiten (BMFSFJ & JFMK, 2016).

Mit dem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe wurden erstmals gemeinsame Ziel- und Entwicklungsperspektiven von Bund und Ländern für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung vorgelegt sowie Kostenabschätzungen und mögliche Finanzierungswege aufgezeigt.

Auf der Grundlage des Zwischenberichts verabschiedete die Bund-Länder-Konferenz vom 15./16.11.2016 die Erklärung „Frühe Bildung – mehr Qualität für alle Kinder“ (BMFSFJ & JFMK, 2016). Mit dieser wurde die Arbeitsgruppe aufgefordert, einen Vorschlag für die weitere Ausgestaltung des Qualitätsentwicklungsprozesses und dessen finanzielle Absicherung vorzulegen. Dieser Entwurf sollte sowohl den gemeinsam vereinbarten Ziel- und Entwicklungsperspektiven als auch den unterschiedlichen Stärken und Entwicklungsbedarfen der Länder Rechnung tragen. Entsprechende Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz wurden von der Arbeitsgruppe entwickelt und im Mai 2017 von der Jugend- und Familienministerkonferenz verabschiedet.

Im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung enthielten schon das Communiqué und der Zwischenbericht die inhaltlichen Felder, die heute im § 2 Satz 1 des KiQuTG genannt werden (mit Ausnahme des Handlungsfeldes „Förderung der sprachlichen Bildung“, das allerdings im Handlungsfeld „Inhaltliche Herausforderungen“ mitumfasst war). Die Gestaltung der Elternbeiträge hingegen wurde im Bericht vor allem im Kontext der Finanzierung der Kindertagesbetreuung thematisiert; unter dem Aspekt der Teilhabe fand die Ausgestaltung von Elternbeiträgen aber auch im Zusammenhang mit der Schaffung eines bedarfsgerechten Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebots Berücksichtigung. Angesprochen ist damit das Ziel, Hürden für die Inanspruchnahme von Angeboten frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung abzubauen und dabei vor allem Kinder aus bildungsfernen oder sozial benachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund stärker einzubeziehen. Es sollten insbesondere jene Familien bzw. Kinder erreicht werden, die bislang die Angebote weniger in Anspruch nehmen, obwohl sie besonders davon profitieren würden. (BMFSFJ & JFMK, 2016)

Für die Finanzierung der angestrebten Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und die Beteiligung des Bundes in diesem Zusammenhang wurden unterschiedliche Modelle diskutiert (Dohmen, 2016). Dabei war es zum einen notwendig, verfassungsrechtlich realisierbare Lösungen für eine Beteiligung des Bundes nicht nur an den Investitionskosten, sondern auch an den Betriebskosten in der Kindertagesbetreuung – also den laufenden Kosten für Personal und Sachmittel – zu finden. Zum anderen musste dem Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und den unterschiedlichen Kontextbedingungen in den Ländern Rechnung getragen werden. Es ging insofern darum, auch im Kontext der Finanzierungsfrage Lösungen zu finden, mit denen die Operationalisierung der Ziele der Qualitätsentwicklung angepasst an die jeweils landesspezifischen Kontextbedingungen dezentral gestaltet werden können.

Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung zu sehen, den Ländern über die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) Mittel per Umsatzsteuerpunkte zur Verfügung zu stellen. Zudem verpflichteten sich die Länder, mit dem Bund einen Vertrag zu schließen, in dem sie diejenigen Handlungsfelder auswählen konnten, die für ihren spezifischen Bedarf prioritär sind und den Mitteleinsatz für die konkreten Maßnahmen festzulegen. Der Abschluss der 16 Bund-Länder-Verträge war Voraussetzung für das Inkrafttreten der Änderung des FAG. Somit hat der Bund bis zum 20.11.2019 mit jedem einzelnen Land einen Vertrag zur Umsetzung des KiQuTG abgeschlossen. Die Verträge enthalten jeweils die Liste der im jeweiligen Land ausgewählten Handlungsfelder, eine Analyse der Ausgangslage vor Ort, für die Kriterien in einem Muster vorgegeben wurden, und ein entsprechendes Handlungs- und Finanzierungskonzept (HFK). Dieses konkretisiert die geplanten Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern und den Zeitplan für die Umsetzung und weist die für die Kindertagesbetreuung im Landeshaushalt eingesetzten Mittel aus, wobei die Nutzung der nach dem KiQuTG zusätzlich bereitgestellten Ressourcen separat dargestellt wird. Jedes Land verpflichtet sich dabei, sein Handlungs- und Finanzierungskonzept bei Bedarf anzupassen und fortzuschreiben, weitere geeignete Maßnahmen zur Qualitätsent-

wicklung zu nutzen, jährlich sechs Monate nach Ablauf eines Haushaltsjahres einen Fortschrittsbericht (FB) jeweils zum 30.06. vorzulegen und jeweils zum 15.07. eines Jahres Daten für das im Gesetz vorgesehene Monitoring zur Verfügung zu stellen.

Mit den Verträgen, verbunden mit Handlungs- und Finanzierungskonzepten und der Überprüfung der Zielerreichung über Monitoring, Fortschrittsberichte und Evaluation, wurde ein innovatives Instrument im Verhältnis zwischen Bund und Ländern im deutschen Föderalismus entwickelt. Vertragspartner sind jeweils der Bund und das einzelne Land. Damit trägt das jeweilige Land die Steuerungsverantwortung, also die Verantwortung für die Entwicklung geeigneter Maßnahmen, die Erfüllung des Vertrages im Sinne der Umsetzung der darin enthaltenen Maßnahmen und die Erreichung der damit verbundenen Ziele. Inwiefern sich dies in den einzelnen Ländern vollzieht und wie die gewählten Strategien zur Erreichung der Ziele beitragen können, ist Gegenstand der Umsetzungsstudie.

1.2 Aufbau der Umsetzungsstudie

Vor diesem Hintergrund fragt die Umsetzungsstudie, basierend auf dem Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (Kap. 1.3), insbesondere danach, wie die Umsetzung des Gesetzes gelingt, welcher Novellierungsbedarf sich daraus ergibt und welche Schlussfolgerungen in Bezug auf ein Engagement des Bundes über 2022 hinaus zu ziehen sind. Während in der parallel durchgeführten Wirkungsstudie die Erreichung der dem Gesetz zugrundeliegenden Ziele im Mittelpunkt steht, fokussiert die Umsetzungsstudie auf die damit verbundenen Herausforderungen und Gelingensbedingungen sowie die erreichten Veränderungen im Gesamtsystem der Kindertagesbetreuung. Im Kern geht es darum, zu erfassen, welche Entwicklungsprozesse die Länder initiieren und welche Strukturen sie schaffen, um eine Basis für die Erreichung der Ziele des KiQuTG herzustellen. Für eine Gesamtbewertung der Umsetzung des Gesetzes werden daher zuerst die Kontextbedingungen der Umsetzung auf Bundes- und Landesebene (Kap. 2) und die Strategien in den einzelnen Ländern (Kap. 3) analysiert. Zudem wird der Umsetzungsstand in den Handlungsfeldern und der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren gemäß § 2 Satz 2 KiQuTG sowie der Änderung des § 90 SGB VIII vor dem Hintergrund der jeweiligen Ausgangslagen in den Ländern bewertet (Kap. 4).

Die Handlungsfelder wurden für die Umsetzungsstudie zu drei thematischen Clustern gebündelt: Personal, Pädagogische Arbeit und System (Übersicht 2).

Übersicht 2: Bündelung der Handlungsfelder (HF) in thematische Cluster

Clusterübersicht												
Handlungsfeld Cluster	HF 1	HF 2	HF 3	HF 4	HF 5	HF 6	HF 7	HF 8	HF 9	HF 10	Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG	§ 90 SGB VIII
Cluster Personal												
Cluster Pädagogische Arbeit												
Cluster System												

Quelle: Eigene Darstellung

Ausgangspunkt für die Clusterbildung sind die inhaltlichen Zusammenhänge zwischen den Handlungsfeldern. So werden im Cluster Personal Handlungsfelder subsumiert, die sich im Sinne der Weiterentwicklung der Strukturqualität auf nachhaltige Qualitätsverbesserungen mit Bezug auf pädagogische Fachkräfte beziehen (HF 2: Fachkraft-Kind-Schlüssel; HF 3: Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte; HF 4: Stärkung der Leitung). Das Cluster Pädagogische Arbeit umfasst darüber hinaus Qualitätsaspekte, die auf ausgewählte inhaltliche Aspekte der pädagogischen Arbeit in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung einschließlich der Kindertagespflege fokussieren (HF 5: Verbesserung der räumlichen Gestaltung; HF 6: Förderung

der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung; HF 7: Förderung der sprachlichen Bildung; HF 8: Stärkung der Kindertagespflege¹ und HF 10: Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen). Das Cluster System beinhaltet dagegen die Handlungsfelder Bedarfsgerechtes Angebot (HF 1), Verbesserung der Steuerung des Systems (HF 9), Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren sowie die Umsetzung der Novellierung des § 90 SGB VIII, da diese sich auf das System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung insgesamt und seine Steuerung richten. Die Umsetzung des KiQuTG in den Handlungsfeldern wird einer ersten Bestandsaufnahme in Kapitel 4 des vorliegenden Zwischenberichts unterzogen. Dabei werden die Handlungsfelder einzeln, d.h. eingebunden in den jeweiligen thematischen Kontext (Personal, Pädagogische Arbeit, System), dargestellt und ausgewählte Handlungsfelder vertiefend betrachtet.

Die Untersuchungsperspektiven der Umsetzungsstudie beziehen sich somit sowohl auf die Länderebene als auch auf die jeweiligen Handlungsfelder. Der spezifische Blick auf die Länder ist dabei analytisch begründet und ermöglicht es, die Kontextbedingungen, Handlungskonzepte, Prioritätensetzungen und Entwicklungen auf der Länderebene genauer zu erfassen. Die Länderanalysen bilden dabei die Grundlage, um Veränderungen feststellen zu können und Gelingensbedingungen bzw. Herausforderungen bei der Umsetzung des Gesetzes auf Bundesebene zu identifizieren. Auf der Ebene der Handlungsfelder werden die geplanten Maßnahmen, Gelingensbedingungen, Verfahren und Instrumente handlungsfeldbezogen analysiert und mit dem Forschungsstand zu den jeweiligen Handlungsfeldern/Inhaltsbereichen kontrastiert.

Die Umsetzungsstudie untergliedert sich dabei in drei Phasen: In der Konzeptionsphase (März 2020 bis Dezember 2020) wurden die Ausgangslage und der Umsetzungsstand in den Ländern erfasst sowie übergreifende Kontextbedingungen z.B. auf Basis relevanter Bundesprogramme recherchiert. Hierzu wurden leitfadengestützte Auftaktinterviews mit den Ländervertreterinnen und -vertretern gemeinsam mit den Kolleginnen und Kollegen der Wirkungsstudie geführt sowie relevante Dokumente (Handlungs- und Finanzierungskonzepte, Fortschrittsberichte 2019, Interviewprotokolle der Auftaktinterviews, der im Dezember 2020 erschienene Monitoringbericht) analysiert. Auf dieser Basis wurden Strategieprofile für alle Länder erstellt, die die Umsetzungsstrategien aus der Perspektive der einzelnen Länder zu Beginn der Implementation dokumentieren (Kap. 3.3) und somit eine erste Bewertung der Herausforderungen und Gelingensbedingungen der Gesetzesumsetzung ermöglichen. Zudem wurden, dem Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (Kap. 1.3) entsprechend, Prüfkriterien für die handlungsfeldbezogene Analyse entwickelt, um die Umsetzung des Gesetzes an vorher festgelegten Zielen messen zu können.

In der Durchführungsphase (Juli 2020 bis September 2022) werden die Strategieprofile der Länder auf Basis weiterer Dokumentenanalysen (z.B. Fortschrittsberichte der Länder, Monitoring-Ergebnisse, relevante Studien) vertieft und fortgeschrieben. Schwerpunktmaßig findet eine vertiefende Analyse der Handlungsfelder anhand der Prüfkriterien statt, um die Erfahrungen mit der Umsetzung der spezifischen Maßnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern zu eruieren. Hierzu werden neben eingehenden Dokumenten- und Sekundäranalysen auch verschiedene Workshops und Fallstudien durchgeführt. So finden länderübergreifende Experten-Workshops zu den drei thematischen Clustern der Handlungsfelder statt, um die Erfahrungen mit der Implementierung verschiedener Handlungsfelder mit Expertinnen und Experten (u.a. Ländervertreterinnen und -vertreter, Bundesverbände von Kita-Trägern und der Kindertagespflege, Bundeselternterrat) zu diskutieren und daraus Profile der Handlungsfelder und der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren zu erstellen. Ergänzend dienen regionale Fallstudien dazu, die Implementierung von Maßnahmen exemplarisch nachzuzeichnen, vertiefend zu analysieren und Ableitungen für die Umsetzung insgesamt zu treffen. Die Teilnehmergruppe dieser Fallstudien setzt sich aus zentralen Akteuren im Feld zusammen (z.B. Landesjugendamt, Träger/Fachberatungen oder andere relevante Stakeholder wie beispielsweise aus Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung). Darüber hinaus werden gegen Ende der Untersuchung „Bilanz-Workshops“ in den Ländern durchgeführt, die darauf abzielen, Erfahrungen mit der Umsetzung der Maßnahmen

¹ Die Einordnung in das Cluster Pädagogische Arbeit ist nicht ganz trennscharf, da das Handlungsfeld 8 auch Aspekte der anderen beiden Cluster umfasst. Allerdings besteht zum Cluster Pädagogische Arbeit die größte Schnittmenge.

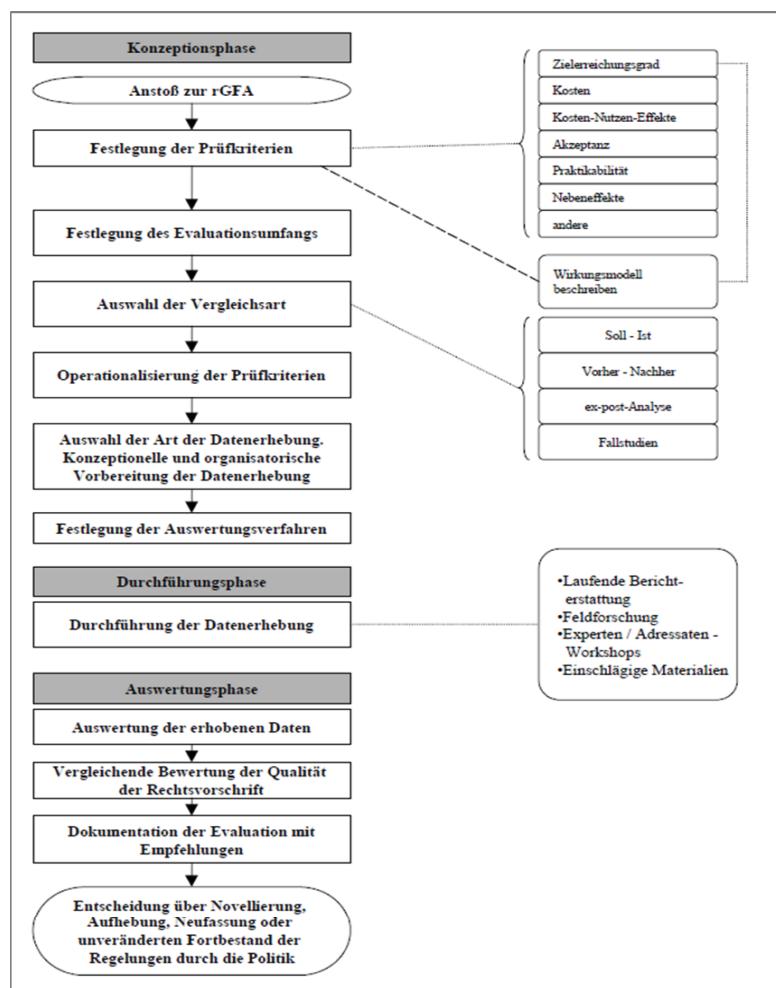
in den im jeweiligen Land ausgewählten Handlungsfeldern zu erheben, ggf. unterschiedliche Einschätzungen zu identifizieren und Ergebnisse zur Implementierung aus unterschiedlichen Perspektiven festzuhalten. Beteiligt werden sollen hierzu neben den Landesministerien beispielsweise Vorsitzende des zuständigen Landtagsausschusses, Vertretungen von Trägerverbänden der sowie Landesinstitute zur Kindertagesbetreuung.

In der Auswertungsphase (Februar 2022 bis November 2022) werden die Ergebnisse dann systematisch aufbereitet, zusammengeführt und auf die Evaluationsfragen bezogen. Die Berichtslegung der Umsetzungsstudie erfolgt in zwei Zwischenberichten zum 31.12.2020 und 31.12.2021 sowie einem Abschlussbericht zum 31.12.2022.

1.3 Das Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung

Das skizzierte Forschungsdesign orientiert sich am Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (rGFA) nach Böhret und Konzendorf (2000, 2001), welches die eingetretenen Folgen einer verabschiedeten Rechtsvorschrift ermittelt, diese mit den zugrundeliegenden Zielen abgleicht und auf dieser Grundlage eventuelle Novellierungsbedarfe identifiziert. Die rGFA gliedert sich dabei in drei Phasen: eine Konzeptions-, eine Durchführungs- und eine Auswertungsphase (Abbildung 1; Kap. 1.2).

Abbildung 1: Empfohlene Vorgehensweise für eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung



Quelle: Böhret & Konzendorf, 2001, S. 24

Einige Elemente, die Böhret und Konzendorf (2000) der Konzeptionsphase zuordnen, sind bereits im Forschungsdesign der Umsetzungsstudie definiert. Dies gilt vor allem für die Festlegung des Evaluationsumfangs, die Auswahl der Vergleichsart, das Konzept der Datenerhebung und die Planung der Auswertungsverfahren. Die zentrale Aufgabe in der Konzeptionsphase ist somit – neben der Operationalisierung des Forschungsdesigns – die Festlegung der Prüfkriterien.

In der Regel gehören der Zielerreichungsgrad, die Kostenentwicklungen, die Kosten-Nutzen-Effekte, die Akzeptanz der Regelung, ihre Praktikabilität und die (nichtintendierten) Nebeneffekte zu den Prüfkriterien. Es können aber, je nach zu evaluierendem Gegenstand und Erkenntnisinteresse, auch andere Prüfkriterien herangezogen werden. Die Festlegung der Prüfkriterien basiert dabei auf „politischen und fachlichen Erwägungen“ (Böhret & Konzendorf, 2001, S. 258).

Für die Festlegung der Prüfkriterien in der hier dargestellten Umsetzungsstudie ist zu beachten, dass das KiQuTG weniger unmittelbare Wirkungen für die Adressatinnen und Adressaten der Kindertagesbetreuung (also die Kinder und ihre Familien) entfalten kann. Vielmehr soll es Entwicklungsprozesse und Strukturveränderungen in den Ländern initiieren und ermöglichen. Die Wirkungen für die Adressatinnen und Adressaten werden dann in erster Linie mittelbar erwartet – als Resultat dieser Entwicklungsprozesse und Strukturveränderungen. Die Analyse etwaiger Wirkungen ist, wie oben bereits ausgeführt, Gegenstand der Wirkungsstudie. Die Folgen des KiQuTG, die es in der Umsetzungsstudie mithilfe der rGFA zu ermitteln gilt, beziehen sich darauf, wie die inhaltlichen Ziele der im Gute-KiTä-Gesetz definierten Handlungsfelder (einschließlich der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren und der Umsetzung der Novellierung des § 90 SGB VIII) in den Ländern aufgegriffen werden. Bei der Analyse der Länderstrategien (Kap. 3) geht es also um die Frage, inwieweit es mit Hilfe des KiQuTG gelingt, Entscheidungen zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung herzustellen und durchzusetzen, die als kollektiv verbindlich anerkannt werden (Grunow, Pamme, Köhling, Lanfer & Wißing, 2011, S. 16).

In einem Föderalstaat zeichnet sich die Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen durch einen vermehrten Koordinations- und Kooperationsbedarf aus, da neben Bund und Ländern eine weitere staatliche Ebene hinzutritt. Diese Ebene besitzt ihre eigenen Entscheidungsbefugnisse und ihre eigenen Volksvertretungen, Exekutiven und Judikativen (Sturm, 2020), was die Anzahl der Akteure im gesamten politisch-administrativen System erhöht. Das verbundföderale System der Bundesrepublik Deutschland ist damit in hohem Maße von einer Politikverflechtung (Scharpf, 1976) gekennzeichnet. Zwar besitzen die Länder gemäß dem Grundgesetz (GG) in einigen Bereichen – insbesondere bei Schulen und Hochschulen – die primäre Zuständigkeit, andere Felder wie die Kindertagesbetreuung unterliegen als Element der „öffentliche[n] Fürsorge“ (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG) aber der konkurrierenden Gesetzgebung (Kap. 2.1). Insgesamt liegen viele Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund, während die Länder hauptsächlich für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig sind und ihre Exekutiven an der Politikformulierung auf der nationalen Ebene über den Bundesrat sowie zusätzliche intergouvernementale Koordinationsgremien mitwirken (Sturm, 2020). Insofern erfolgt auch die Umsetzung des KiQuTG in den einzelnen Ländern. Sie müssen die zu ihren ausgewählten Handlungsfeldern in den Verträgen festgehaltenen Vereinbarungen in Entwicklungsprozesse und Strukturveränderungen in ihrem jeweiligen Land transformieren.

Die hierzu zur Verfügung stehenden Umsetzungsinstrumente lassen sich nach zwei Kriterien differenzieren: Erstens sind die Maßnahmen nach ihrer Rechtsform zu unterscheiden, mit jeweils spezifischen Auswirkungen auf den Verbindlichkeitsgrad und – in zeitlicher Hinsicht – auf die Nachhaltigkeit. Es gibt Gesetze, Verordnungen, Vereinbarungen und Verträge, Richtlinien und Förderprogramme, Projekte, Konzeptentwicklungen und Empfehlungen (Kap. 4). Jedes Land verfügt über ein Gesetz zur Kindertagesbetreuung. Sowohl grundlegende Reformen als auch einzelne Änderungen sind Gegenstand eines parlamentarischen Verfahrens und somit politischer Beschlüsse und eventueller Konflikte. Gesetzliche Regelungen sind meistens langfristig angelegt, können aber auch befristet sein. Verordnungen basieren auf Gesetzen und können vom jeweils zuständigen Ministerium im Rahmen seiner Kompetenzen erlassen werden. Welche Inhalte in Gesetzen und welche in Verordnungen geregelt werden, handhaben die einzelnen Länder unterschiedlich. Anstelle von Verordnungen können für die Regelung dieser

Inhalte auch vertragliche Konstruktionen gewählt werden, beispielsweise in Form von (Rahmen)Vereinbarungen zwischen dem Land und den Verbänden von Kita-Trägern.

Über Förderrichtlinien werden den Kita-Trägern, den Kommunen und anderen Akteuren – in der Regel befristet – Mittel für bestimmte Vorhaben bereitgestellt, womit die über Gesetze, Verordnungen oder Vereinbarungen geregelte Finanzierung der Kindertagesbetreuung ergänzt wird. Schließlich gibt es befristete Projekte der Länder, beispielsweise für den Aufbau von Steuerungsstrukturen, und es werden Konzepte entwickelt. Zweitens ist nach der politischen Form der Steuerung zu unterscheiden, die ebenfalls Folgen für die Verbindlichkeit hat. Eine direkte Steuerung erfolgt über eine regulative Politik, das heißt, es werden bestimmte Vorschriften verabschiedet, die von den Adressatinnen und Adressaten verbindlich zu beachten sind. Eine indirekte Steuerung erfolgt über Anreize durch Finanzierung, über prozedurale Steuerungsmechanismen oder auf dem Weg der Überzeugung. (Braun & Giraud, 2014)

Die Steuerungsformen überlagern einander und werden in der Praxis miteinander verknüpft. So kann beispielsweise regulative Politik bestimmte Standards festlegen, die Voraussetzungen sind für eine öffentliche Finanzierung. Da die Träger der Kindertagesbetreuung im bundesdeutschen System ihre Leistungen ohne eine öffentliche Subventionierung de facto nicht erbringen können, geht die Funktion der öffentlichen Finanzierung über die eines Anreizes hinaus; zumindest die Ausgestaltung der Grundfinanzierung stellt eher eine direkte Form der Steuerung dar und bildet eine Basis für die Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung in dem jeweiligen Land. Dabei ist die Finanzausstattung eng mit der Steuerung verzahnt (Kap. 2.2). Prozedurale Mechanismen der Steuerung beziehen sich vor allem auf Fragen der Qualitätsentwicklung; hier geht es beispielsweise um Beratung und fachliche Unterstützung. Mechanismen der Überzeugung schließlich werden vielfach über Beteiligungsprozesse implementiert, mit der Intention, die Identifikation der beteiligten Akteure mit den zu erreichenden Zielen zu stärken. Da die beteiligten Akteure in der Regel unterschiedliche Erwartungen aufweisen, benötigen diese Steuerungsformen Kommunikationsprozesse, die die Generierung von Wissen und den Aufbau von Vertrauen unterstützen und so zu einer höheren Verbindlichkeit beitragen können (Köhling, 2012). Derartige Steuerungsformen kommen vor allem dann zum Tragen, wenn hierarchische Steuerung an Grenzen stößt – etwa, weil die Autonomie der Adressatinnen und Adressaten relativ hoch ist. Für die Umsetzungsstudie ist daher die Frage von Bedeutung, wie die verschiedenen Steuerungsformen miteinander kombiniert werden.

Gemäß § 3 Absatz 1 KiQuTG waren die Länder verpflichtet, „anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in [den] Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2“ zu analysieren. Darüber hinaus hatten sie laut § 3 Absatz 2 Nummer 2 KiQuTG Kriterien zu ermitteln, „anhand derer eine Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung fachlich und finanziell nachvollzogen werden kann“. Es ging also darum, auf Grundlage fachlicher und datenbasierter Kriterien länderspezifische Bedarfe zu ermitteln, dementsprechend die Handlungsfelder auszuwählen und die weitere Entwicklung in den Handlungsfeldern zu dokumentieren. Für die Umsetzungsstudie stellt sich somit die Frage nach der Rolle dieser fachlichen und datenbasierten Kriterien bei der Entwicklung der Maßnahmen auf Länderebene und danach, ob und ggf. wie die Länder anhand von Indikatoren Annahmen über Ursache-Wirkungs-Beziehungen entwickeln und damit die Wirkungen ihrer Maßnahmen in den Blick nehmen (Zumhasch & Kreft, 2013). In der Verwaltungswissenschaft findet sich dafür der Begriff der „wirkungsorientierten Steuerung“. Dazu gehört, Wirkungsziele zu definieren, auf der Basis von Kriterien bzw. Indikatoren Wirkungs-Controlling zu betreiben und die Wirkungsorientierung der im jeweiligen Feld beteiligten Akteure zu befördern (Schröder & Kettiger, 2001). Als Vorteile der wirkungsorientierten Steuerung gelten unter anderem, dass sie die Ziele der Politik transparenter und damit für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer macht und dass sie die Außenorientierung der Verwaltung stärkt, da sie auf den Nutzen der jeweiligen Maßnahme für die Adressatinnen und Adressaten abstellt (Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich, 2011; Zumhasch & Kreft, 2013).

Da die Zuständigkeit für die Umsetzung des KiQuTG bei den einzelnen Ländern liegt, ist deren Autonomie relativ hoch, zumal das Gesetz keine detaillierten Vorgaben macht, sondern die Um-

setzung eine am Ziel der Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe orientierte aktive Implementierung erfordert. Dabei spielt die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in der AG Frühe Bildung (BMFSFJ & JFMK, 2016) im Sinne eines „kooperativen“ (Bogumil & Jann, 2020, S. 230 f.; Ritter, 1979) oder „Verhandlungsstaates“ (Heinelt, 2005) eine Rolle. Aus dem intergouvernementalen Zusammenwirken beider föderaler Ebenen gingen das – multilateral ausgehandelte – KiQuTG und die bilateralen Bund-Länder-Verträge hervor. Hier ist für die Umsetzungsstudie von Interesse, welche Folgen diese Form der Zusammenarbeit für die Umsetzung(sbereitschaft) auf Länderebene hat und welche Faktoren für eine Verstärkung der multi- und bilateralen Kooperation im Feld der Kindertagesbetreuung sprechen könnten (Schertzer, McDougall & Skogstad, 2018). In der Literatur zu intergouvernementalen Beziehungen wird – bei allen Problemen, die die Kooperation mit sich bringen kann – immer wieder die Tragfähigkeit der Ergebnisse, die Bedeutung von Expertenwissen, das die mit der Umsetzung eines Gesetzes betrauten Personen in die Politikformulierung einbringen können, und die Akzeptanz aller Beteiligten für eine dergestalt ausgehandelte Maßnahme betont (Agranoff, 2007; Wallner, 2008). Der „kooperative“ bzw. „Verhandlungsstaat“ spielt nicht nur im Bund-Länder-Verhältnis eine Rolle. Auch auf Länderebene gilt es, andere Akteure – beispielsweise die Kommunen, die Träger von Kindertageseinrichtungen, die Verbände und nicht zuletzt die Einrichtungen selbst – in Entscheidungsverfahren einzubeziehen. Dementsprechend sieht § 3 Absatz 3 KiQuTG vor, dass insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, die Sozialpartner sowie die Elternschaft in geeigneter Weise beteiligt werden sollen. Es ist davon auszugehen, dass eine rein hierarchische Steuerung nicht ausreicht, um eine zielorientierte Implementierung sicherzustellen; sie würde der Idee einer wirkungsorientierten Steuerung sogar zuwiderlaufen. Darüber hinaus sind es die gerade genannten Akteursgruppen, die in der Regel mit der Bürgerin oder dem Bürger in Kontakt kommen, und sie sind es auch, die eine entsprechende Maßnahme vor Ort umsetzen bzw. anwenden müssen. Insofern kann ihr Expertenwissen bei der Konzipierung einer Maßnahme sehr hilfreich sein und gleichzeitig die passgenaue Umsetzung der Maßnahme befördern. (Agranoff, 2007; Wallner, 2008)

Zu den Stakeholdern im Feld der Kindertagesbetreuung gehören schließlich die Kinder bzw. ihre Eltern. Ihnen die Möglichkeit der Partizipation zu eröffnen und darüber ihr Feedback einzuholen, kann ebenfalls zum Gelingen einer Maßnahme beitragen. Allerdings muss dabei im Auge behalten werden, dass Partizipation (sozial) selektiv verläuft, und daher einige Stimmen im Prozess lauter zu hören sind als andere (Bödeker, 2012; Schäfer, 2015). Für die Umsetzungsstudie ist daher nicht nur die Frage von Bedeutung, ob und wie auf Länderebene andere Akteure an der Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes mitwirken, sondern auch, welche Akteure sich beteiligen.

Vor dem Hintergrund der Analyse der Länderstrategien werden im Anschluss die einzelnen Handlungsfelder (inkl. der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren) analysiert, über die die Erreichung der Ziele des Gute-KiTa-Gesetzes operationalisiert wird. Hierfür sind die oben im Zusammenhang mit der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung angesprochenen Prüfkriterien (siehe Abbildung 1) von zentraler Bedeutung. Sie werden für die einzelnen Handlungsfelder entwickelt und dienen als Grundlage für vertiefte Analysen im Jahr 2021. Auf der Basis einer Auswertung der Fachdiskussion wird jeweils gefragt, welche Elemente im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung als Gelingensbedingungen für die Erreichung von Zielen betrachtet werden können, wie Steuerung und Finanzierung verknüpft werden, wie Verbindlichkeit erzeugt und die Nachhaltigkeit gesichert werden kann. Die Entwicklung der Prüfkriterien in jedem einzelnen Handlungsfeld orientiert sich vor diesem Hintergrund und in Bezugnahme auf die Zielsetzungen des Gesetzes an den folgenden Aspekten:

1. Es wurden Maßnahmen verabschiedet, um Qualität und Teilhabe zu verbessern.
2. Die Maßnahmen orientieren sich in ihrer Ausgestaltung an den fachlich und politisch definierten Zielen.
3. Für die Umsetzung der Maßnahmen werden finanzielle Mittel bereitgestellt, um diese Maßnahmen umzusetzen.
4. Die Maßnahmen enthalten Elemente zur Erzeugung von Verbindlichkeit.
5. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist gesichert.
6. Landesspezifische Kontextbedingungen werden berücksichtigt.

Der vorliegende Zwischenbericht ist entlang der bisher in der Umsetzungsstudie vollzogenen Arbeitsschritte aufgebaut. Nach einer Einleitung, welche das zu evaluierende Gesetz und seine Hintergründe, das methodische Vorgehen sowie die Arbeitsschwerpunkte im Jahr 2020 darstellt (Kap. 1), werden die Kontextbedingungen der Gesetzesumsetzung (Kap. 2) sowie die zu erkennenden Umsetzungsstrategien der einzelnen Länder zusammenfassend dargestellt (Kap. 3). Weiterführend wird eine erste Bestandsaufnahme der bisher eingeleiteten Entwicklungsprozesse bzw. Fortschritte in den verschiedenen Handlungsfeldern vorgenommen (Kap. 4). Aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge zwischen den Handlungsfeldern erfolgt die handlungsfeldbezogene Darstellung strukturiert nach den Clustern Personal, Pädagogische Arbeit und System. Die zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorliegenden Befunde werden zusammenfassend im abschließenden Kapitel aufgezeigt und ein Ausblick auf zukünftige Arbeitsschritte und Analysen gegeben (Kap. 5).

2. Kontextbedingungen für die Umsetzung des KiQuTG

Die Evaluation der Umsetzung des KiQuTG erfordert eine Übersicht über die Kontextbedingungen, die diese Umsetzung prägen. Zunächst erfolgt eine Darstellung der Governance-Strukturen, also der Akteurskonstellationen und des Regulierungs- und Steuerungssystems im Feld der Kindertagesbetreuung in Deutschland (Kap. 2.1) und in den einzelnen Ländern (Kap. 2.2). Relevante Kontextbedingungen ergeben sich weiterhin aus bundesweiten Programmen und Initiativen, die der Förderung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung dienen und in einem kurzen Überblick skizziert werden (Kap. 2.3). Kapitel 3 beleuchtet landesspezifische Kontextbedingungen. Handlungsfeldspezifische Kontextbedingungen werden im Zuge der Analyse der einzelnen Handlungsfelder behandelt. Die Kapitel 4 und 5 enthalten dazu vorläufige Ergebnisse, die im weiteren Verlauf der Evaluation vertieft und erweitert werden.

2.1 Die Governance-Strukturen in der Kindertagesbetreuung

Die Steuerung von Kindertageseinrichtungen erfolgt in einem komplexen Mehrebenen-System, das im deutschen Föderalismus durch das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Kommunen und durch eine wichtige Funktion freier Träger im Sinne des Subsidiaritätsprinzips gekennzeichnet ist. Angebote zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege gehören zu den Aufgaben der Jugendhilfe (§ 2 Absatz 2 Nummer 3 SGB VIII) und sind im Achten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB VIII) sowie in den Ausführungsgesetzen der einzelnen Länder geregelt. Die Basis für das SGB VIII als Bundesgesetz bildet Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes (GG), der die „öffentliche Fürsorge“ als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung definiert. Nach Artikel 72 Absatz 2 GG hat der Bund bei Gegenständen konkurrierender Gesetzgebung dann das „Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Das im KiQuTG verankerte Ziel der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist somit eine Voraussetzung dafür, dass der Bund überhaupt tätig werden konnte.

Das SGB VIII gibt einige Rahmensetzungen für die Kindertagesbetreuung vor, beispielsweise die Definition ihrer Aufgaben (§§ 22, 22a, 23 SGB VIII), nach Altersgruppen differenzierte Rechtsansprüche für die Nutzung der Angebote (§ 24 SGB VIII), Regelungen zur Betriebserlaubnis für Einrichtungen (§ 45 SGB VIII) und zur Erlaubnis für die Kindertagespflege (§ 43 SGB VIII) und die bereits angesprochenen Vorgaben zur Gestaltung der Elternbeiträge in § 90 SGB VIII. Neben dieser Rahmensetzung hat der Bund eine Anregungsfunktion: „Die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde soll die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann.“ (§ 83 Absatz 1 SGB VIII) Die konkreten Aufgabenzuschreibungen im SGB VIII richten sich an die überörtlichen und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die nach Landesrecht bestimmt werden (§ 69 Absatz 1 SGB VIII). Beim überörtlichen Träger ist ein Landesjugendamt einzurichten, beim örtlichen Träger ein Jugendamt (§ 69 Absatz 3 SGB VIII). Die überörtlichen Träger sind in staatlichen Landesbehörden angesiedelt, zum Teil auch bei höheren Kommunalverbänden (in Baden-Württemberg und in Nordrhein-Westfalen, hier aufgeteilt in die Land-

schaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe) (Münster & Trenczek, 2015). Als örtliche Träger galten bis Ende 2008 die Kreise und kreisfreien Städte; im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde die Bestimmung der örtlichen Träger den Ländern übertragen, was allerdings in der Praxis nicht zu grundlegenden Veränderungen geführt hat (Münster & Trenczek, 2015).

Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist in der Regel bei den kreisfreien Städten (Stadtjugendamt) und Kreisen (Kreisjugendamt) angesiedelt. Darüber hinaus können größere kreisangehörige Gemeinden eigene Jugendämter errichten. Von dieser Möglichkeit wurde insbesondere in Nordrhein-Westfalen häufig Gebrauch gemacht, so dass es dort bei 53 kreisfreien Städten und Kreisen 186 örtliche Jugendämter gibt; in anderen Ländern findet sich diese Konstruktion deutlich seltener. Wenn es in einer kreisangehörigen Gemeinde ein Stadtjugendamt gibt, ist dieses der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Für alle anderen kreisangehörigen Gemeinden ist das jeweilige Kreisjugendamt zuständig. Besonderheiten gibt es hier in den Stadtstaaten: Im Stadtstaat Bremen sind die beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in Hamburg und Berlin liegt diese Funktion beim Land (wobei die Aufgabenerfüllung über Bezirksjugendämter erfolgt).

Mit § 79 SGB VIII wird den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe „für die Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung“ (Absatz 1) zugewiesen. Sie sollen gewährleisten, dass „die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“ und dass „eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung nach Maßgabe von § 79a erfolgt“ (Absatz 2). Damit obliegt den öffentlichen Trägern – nicht dem Land – die Aufgabe der Förderung der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII; sie haben unter anderem „Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung für 1. die Gewährung und Erbringung von Leistungen, (...) 4. die Zusammenarbeit mit anderen Institutionen weiterzuentwickeln, anzuwenden und regelmäßig zu überprüfen.“ (§ 79a Satz 1 Nummer 1, Nummer 4 SGB VIII)

Die Aufgaben der Länder beziehen sich vor allem darauf, „die Tätigkeit der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und die Weiterentwicklung der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern“ (§ 82 Absatz 1 SGB VIII) und „auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter und Landesjugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen“ (§ 82 Absatz 2 SGB VIII). Speziell bezogen auf die Kindertagesbetreuung ist darüber hinaus festgelegt, dass die Länder für die Regelung der Finanzierung zuständig sind (§ 74a SGB VIII). Gemäß dem zur Umsetzung des KiQuTG neu eingefügten § 22 Absatz 4 SGB VIII (Kap. 1.1) sollen die Länder außerdem „geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität“ entwickeln.

Für die Förderung der Kindertagespflege sieht das SGB VIII „die Vermittlung des Kindes zu einer geeigneten Tagespflegeperson (...), deren fachliche Beratung, Begleitung und weitere Qualifizierung sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung an die Tagespflegeperson“ (§ 23 Absatz 1 SGB VIII) vor. Die Höhe der laufenden Geldleistung wird nach § 23 Absatz 2a SGB VIII von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe festgelegt, soweit das jeweilige Landesrecht nicht etwas anderes bestimmt. Landesrechtlicher Gestaltungsspielraum besteht auch bei der Regelung der Rahmenbedingungen für die Erteilung einer Erlaubnis zur Kindertagespflege. Das SGB VIII legt fest, dass es einer Erlaubnis bedarf, wer „ein Kind oder mehrere Kinder außerhalb des Haushalts des Erziehungsberechtigten während eines Teils des Tages und mehr als 15 Stunden wöchentlich gegen Entgelt länger als drei Monate betreuen will“ (§ 43 Absatz 1 SGB VIII). Es definiert darüber hinaus einige Kriterien für die Beurteilung der Eignung von Personen für die Kindertagespflege, wie z.B. Sachkompetenz, kindgerechte Räumlichkeiten und vertiefte, in qualifizierten Lehrgängen erworbene Kenntnisse hinsichtlich der Anforderungen der Kindertagespflege (§ 43 Absatz 2 SGB VIII), und legt fest, dass Erziehungsberechtigte und Tagespflegepersonen „Anspruch auf Beratung in allen Fragen der Kindertagespflege“ (§ 43 Absatz 4 SGB VIII) haben. Vorgeschrieben ist auch, dass die Erlaubnis „zur Betreuung von bis zu fünf gleichzeitig anwesenden, fremden Kindern“ (§ 43 Absatz 3 SGB VIII) befugt. Landesrechtlich geregelt werden kann darüber hinaus die sogenannte Großtagespflege, bei der einer Person bzw. einem Zusammenschluss von Tagespflegepersonen „die Erlaubnis zur Betreuung von mehr als fünf

gleichzeitig anwesenden, fremden Kindern erteilt werden kann, wenn die Person über eine pädagogische Ausbildung verfügt“ (§ 43 Absatz 3 SGB VIII). Generell wird den Ländern abschließend die Kompetenz für konkretisierenden Regelungen im Feld der Kindertagespflege zugeschrieben (§ 43 Absatz 5 SGB VIII).

Im Hinblick auf die Aufgabenteilung zwischen überörtlichem und örtlichem Träger innerhalb der Länder geht das SGB VIII grundsätzlich von der Zuständigkeit des Letzteren aus. Die Aufgaben des überörtlichen Trägers sind in § 85 Absatz 2 SGB VIII aufgelistet und betreffen „insbesondere beratende, fördernde, anregende und planende Zuständigkeiten“ sowie die Erteilung der Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII (Münder & Trenczek, 2015). „Leistungen an Kinder, Jugendliche und ihre Eltern“ (§ 86 SGB VIII) liegen in der Verantwortung der örtlichen Träger (§ 86 Absatz 1 SGB VIII). Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Verantwortung für die Ausgestaltung und Durchführung von Leistungen der Jugendhilfe und damit auch für die Kindertagesbetreuung in hohem Maße auf der kommunalen Ebene verortet ist.

Von zentraler Bedeutung für die Kindertagesbetreuung ist schließlich die Rolle der freien Träger gemäß dem Subsidiaritätsprinzip. Nach § 3 Absatz 1 SGB VIII ist die Jugendhilfe „gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen“, und die „Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht“ (§ 3 Absatz 2 SGB VIII). Eine Konkretisierung erfährt das Subsidiaritätsprinzip in § 4 SGB VIII, wonach die öffentliche Jugendhilfe „mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten“ soll und „die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten“ hat (§ 4 Absatz 1 SGB VIII). Des Weiteren soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen, wenn anerkannte Träger der freien Jugendhilfe diese zur Verfügung stellen können (§ 4 Absatz 2 SGB VIII), und sie soll die entsprechenden Träger fördern (§ 4 Absatz 3 SGB VIII). Voraussetzungen für die Förderung bestehen unter anderem darin, dass die Träger fachliche und qualitative Standards erfüllen, gemeinnützige Ziele verfolgen und eine angemessene Eigenleistung erbringen (§ 74 Absatz 1 Satz 1 SGB VIII). Gemäß dem „Wunsch- und Wahlrecht“ (§ 5 SGB VIII) haben die Leistungsberechtigten – im Falle der Kindertagesbetreuung die Erziehungsberechtigten – „das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern“ (§ 5 Absatz 1 SGB VIII).

Nach § 74 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII setzt eine auf Dauer angelegte Förderung in der Regel die Anerkennung als Träger der freien Jugendhilfe nach § 75 SGB VIII voraus. Anerkannte Träger der freien Jugendhilfe sind nach § 75 Absatz 3 SGB VIII die „Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts sowie die auf Bundesebene zusammengeschlossenen Verbände der freien Wohlfahrtspflege“ – die Arbeiterwohlfahrt, der Deutsche Caritasverband, Der Paritätische Gesamtverband, das Deutsche Rote Kreuz, die Diakonie Deutschland – Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung und die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland. Andere Träger können die Anerkennung unter bestimmten Voraussetzungen erhalten (§ 75 Absatz 1 und 2 SGB VIII). Die anerkannten freien Träger der Jugendhilfe haben nicht nur Anspruch auf eine Förderung ihrer Arbeit, sondern sind über die bei den überörtlichen und örtlichen Trägern einzurichtenden Jugendhilfeausschüsse (§ 71 SGB VIII) an der Steuerung der Jugendhilfe beteiligt. Neben den Mitgliedern der jeweiligen Vertretungskörperschaft gehören den Jugendhilfeausschüssen „mit zwei Fünfteln des Anteils der Stimmen Frauen und Männer [an], die auf Vorschlag der im Bereich des öffentlichen Trägers wirkenden und anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt werden“ (§ 71 Absatz 1 SGB VIII).

Die Förderung freier Träger im Sinne des § 74 SGB VIII kann „verschiedene Formen umfassen: von der Beratung und Unterstützung über die Bereitstellung von Sachmitteln und Personalressourcen bis hin zur Finanzierung“ (Münder & Trenczek, 2015, S. 318). In der Praxis der Kindertagesbetreuung findet sich vor allem die Finanzierung über Zuwendungen, die an bestimmte Kriterien geknüpft sind und deren zweckentsprechende und wirtschaftliche Verwendung nachgewiesen werden muss. An Bedeutung gewonnen hat seit den Verwaltungsreformen der 1990er Jahre die Finanzierung über Vertragsmodelle, also über Vereinbarungen über die Höhe der Kos-

ten nach § 77 SGB VIII). Die §§ 78b bis 78g SGB VIII enthalten Regelungen über die Ausgestaltung von Vereinbarungen, die für bestimmte, in § 78a SGB VIII aufgezählte Leistungen der Jugendhilfe gelten und durch Landesrecht auch auf die dort nicht genannte Kindertagesbetreuung übertragen werden können. Die „Voraussetzungen für die Übernahme des Leistungsentgelts“ (§ 78b SGB VIII) werden für diese Leistungen folgendermaßen definiert: „Wird die Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über 1. Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote (Leistungsvereinbarung), 2. differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen (Entgeltvereinbarung) und 3. Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung (Qualitätsentwicklungsvereinbarung)“ (§ 78b Absatz 1 SGB VIII) bestehen. Dabei sind auf Landesebene „Rahmenverträge“ (§ 78f SGB VIII) zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer vorgesehen.

Insgesamt zeigen die Regelungen des SGB VIII, dass an der Steuerung der Kindertagesbetreuung unterschiedliche Akteure beteiligt sind. Der Bund setzt bestimmte Rahmenbedingungen und reguliert einzelne Fragen – z.B. durch die Gewährleistung eines Rechtsanspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz; die Länder steuern die Kindertagesbetreuung einerseits über Finanzen, andererseits über eine auf dem bundesgesetzlichen Rahmen basierende regulative Politik; die Kommunen sind verantwortlich für die Ausgestaltung der örtlichen Infrastruktur und leisten ebenfalls Beiträge zur Finanzierung. Die regulative Politik wird in erster Linie themenbezogen gestaltet, beispielsweise durch die Definition von Rechtsansprüchen auf bestimmte Betreuungszeiten, Vorgaben zu Personalstandards, Verfahren der Qualitätssicherung oder Kriterien für die Festsetzung von Elternbeiträgen. Diese themenbezogenen Regelungen, die als Kontextbedingungen für die Umsetzung des KiQuTG relevant sind, werden bei der Analyse der einzelnen Handlungsfelder behandelt (Kap. 4). Auf die Gestaltungskompetenzen der Kommunen wird im weiteren Verlauf der Evaluationsstudie im Rahmen von Fallstudien eingegangen. Was die Finanzierung betrifft, so ermöglichen die Bildungsförderungen einen Überblick über die mit den Zuständigkeitsregelungen verbundenen Finanzströme im Bundesstaat.

Hier zeigt sich zunächst, dass die Gesamtausgaben für die frühkindliche Bildung stark gestiegen sind – von 19,3 Milliarden Euro im Jahr 2010 auf 29,4 Milliarden Euro im Jahr 2017 (Statistisches Bundesamt, 2019). Bei der Analyse der Finanzströme nach Gebietskörperschaften unterscheidet der Bildungsförderungsbericht zwischen Final Funds und Initial Funds (Statistisches Bundesamt, 2019). Bei den Final Funds geht es um die unmittelbaren Ausgaben, also um die Frage, auf welcher Ebene diese anfallen; bei der Zuordnung zu den Initial Funds wird gefragt, wer die Mittel ursprünglich bereitstellt; hier geht es also um die Grundmittel. Mit dieser Unterscheidung kann erfasst werden, wie viele Mittel von einer Ebene an eine andere weitergeleitet werden. Der Anteil der Bundesmittel an den Ausgaben für die Kindertagesbetreuung beträgt weniger als 1 Prozent, und der Bund gibt diese Mittel nicht unmittelbar aus, sondern leitet sie an die Länder weiter (Tabelle 1). Allerdings wurden in den letzten Jahren unterschiedliche Formen einer finanziellen Beteiligung des Bundes entwickelt, etwa für die notwendigen Investitionen (nicht jedoch die Betriebskosten) zum politisch geforderten Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige in Form eines Sondervermögens (2008-2021²). Die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder ab 2009, mit der der Bund sich an der Finanzierung der Betriebskosten beteiligte, diente ebenfalls der Förderung des Ausbaus der Betreuung für unter Dreijährige und somit auch der Förderung von Teilhabe. Diese Form der Finanzierung hat den finanziellen Spielraum der Länder für den Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige erweitert, ist aber formalrechtlich nicht zweckgebunden. Damit ist sie weder im Haushalt darstellbar noch geht sie im Hinblick auf eine zweckgerichtete Mittelverwendung mit Steuerungsmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Ländern einher. In der Systematik des Bildungsförderungsberichts gehören diese Mittel zu den Grundmitteln der Länder und sind somit anhand der Tabelle nicht zu erkennen. Eine Steuerung von Qualität und Teilhabe

² Im Rahmen des Konjunkturpakets vom 17.06.2020 wurde das 5. Investitionsprogramm Kinderbetreuungsförderung beschlossen, das für die Jahre 2020 und 2021 zusätzlich 1 Milliarde Euro für die Kindertagesbetreuung zur Verfügung stellt. Zusammen mit den anderen vier Investitionsprogrammen hat der Bund damit seit 2008 rund 5,4 Milliarden Euro verausgabt (BMFSFJ, 2020a).

durch den Bund ist mit dieser Finanzierungsform nicht verbunden. Im Hinblick auf die Qualität erfolgte eine Steuerung durch den Bund bislang vor allem über die Finanzierung von unterschiedlichen – jeweils befristeten und projektbezogenen – Bundesprogrammen, die jeweils spezifische inhaltliche Ziele verfolg(t)en (Kap. 2.3). Bezogen auf Teilhabe gab es bislang keine systematische Verknüpfung zwischen der Bundesfinanzierung über nicht zweckgebundene Ressourcen und regulativen Maßnahmen wie die nach Altersgruppen definierten Rechtsansprüche auf Betreuungsplätze (§ 24 SGB VIII) oder die Vorschriften zur Gestaltung von Elternbeiträgen (§ 90 SGB VIII).

Tabelle 1: Öffentliche Mittel im Bildungsbudget für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder im Alter bis zum Schuleintritt (2016; in Milliarden Euro)

	Initial Funds (Grundmittel)	Final Funds (Ausgaben)
Bund	0,2	0,0
Land	7,8	2,9
Kommunen	14,8	19,9
Gesamt	22,8	22,8

Quelle: Eigene Darstellung auf der Basis des Bildungsförderberichts, Statistisches Bundesamt, 2019, Tabellen 2.4-1a und b, S. 108 f.

Die mit dem KiQuTG implementierte Bundesfinanzierung, verbunden mit einer inhaltlichen Steuerung über Verträge mit jedem Land (Kap. 1.1), stellt somit ein neues Instrument dar, das an die Ausgangslage und die unterschiedlichen Strukturen in den einzelnen Ländern anknüpft. Die Finanzierung erfolgt über das Finanzausgleichsgesetz und damit ohne gesonderte Darstellung der Zuflüsse in die Landeshaushalte und ohne formale Zweckbindung; die an den Zielen des KiQuTG ausgerichtete Mittelverwendung soll über die Verträge und das damit verbundene Berichtssystem gewährleistet werden: Indem die Länder aus einem zuvor mit ihnen ausgehandelten Spektrum von Handlungsfeldern eine Auswahl treffen können, soll gesichert werden, dass der Mittelausbau sich auf die so definierten Themenfelder konzentriert. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Länder, die Planung ihrer Maßnahmen im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung an Indikatoren auszurichten und in jährlichen Fortschrittsberichten über Mittelabfluss und Umsetzungsstand zu berichten. Somit sind die KiQuTG-Mittel zwar nicht formal zweckgebunden; dennoch soll ihr zweckgerichteter Einsatz sichergestellt werden. Die Erzeugung von Verbindlichkeit (Kap. 1.3) wird jedoch nicht über das Haushaltrecht, sondern über die Vertragskonstruktion angestrebt.

Tabelle 1 zeigt des Weiteren, dass die Länder nur ein gutes Drittel der Finanzmittel, die sie aus ihren Grundmitteln und den Bundesmitteln für die Kindertagesbetreuung einsetzen (2016 ca. 8 Milliarden Euro), unmittelbar ausgeben; knapp zwei Drittel leiten sie an die Kommunen weiter. Über die Kommunen laufen gut 87 Prozent der Ausgaben für die Kindertagesbetreuung; ein gutes Viertel davon wird über weitergeleitete Landesmittel finanziert. Die Grundmittel der Kommunen machen knapp zwei Drittel der öffentlichen Ausgaben für die Kindertagesbetreuung aus. Vor dem Hintergrund dieser Strukturen ist davon auszugehen, dass auch ein – je nach Land unterschiedlich hoher – Anteil der KiQuTG-Mittel an die Kommunen weitergeleitet wird.

Der hohe Finanzierungsanteil der Kommunen ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einem proportional gleich hohen Einfluss auf die Steuerung der Kindertagesbetreuung, da die Länder nicht nur über die Finanzierung Einfluss nehmen, sondern darüber hinaus durch regulative Politik mehr oder weniger stark nicht nur die Verwendung der weitergeleiteten Landesmittel, sondern auch der kommunalen Grundmittel steuern. Umgekehrt vergeben einige Länder Landesmittel als Zuweisungen ohne detaillierte Vorgaben, so dass die Kommunen über einen größeren Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung vor Ort verfügen. Schließlich sind diejenigen Landesmittel, die nicht zweckgebunden sind, sondern z.B. im Rahmen des interkommunalen Finanzausgleichs an die Kommunen fließen, im kommunalen Haushalt in den meisten Fällen ebenso wenig der Kindertagesbetreuung zugeordnet zu erkennen wie die Umsatzsteueranteile in den Haushalten der Länder.

Die Verteilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Ländern und Kommunen ist im Kontext der Stärkung von Qualität und Teilhabe nicht zuletzt angesichts des Konnexitätsprinzips³ von Bedeutung, wonach, kurzgefasst, diejenige Ebene, die Vorgaben macht, auch verpflichtet ist, die Erfüllung dieser Vorgaben durch eine andere Ebene zu finanzieren. Wenn also ein Land im Wege regulativer Politik Vorgaben zur Stärkung von Qualität und Teilhabe macht, muss es prüfen, ob und gegebenenfalls in welcher Höhe dafür Kosten auf der kommunalen Ebene anfallen, und für einen finanziellen Ausgleich sorgen. Die Finanzierungssysteme der einzelnen Länder spielen für die Steuerung der Kindertagesbetreuung eine zentrale Rolle, weil über die Regulierung der Finanzierung Zuständigkeiten und Handlungsspielräume für bestimmte Akteure definiert werden. Daher wird im Folgenden ein Überblick über die landesspezifischen Finanzierungsstrukturen gegeben, um auf dieser Basis unterschiedliche Typen der Steuerung zu identifizieren.

2.2 Strukturen in den Ländern: Die Ausgangslage für die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung

Jedes Land ist an der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen beteiligt, allerdings im Vergleich zu den Kommunen mit sehr unterschiedlichen Anteilen. Vor allem gibt es in jedem Land Unterschiede zwischen der Finanzierung von Investitionen und von laufenden Betriebskosten. Angesichts dessen, dass das KiQuTG vor allem auf die Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten abzielt⁴, beschränken sich die folgenden Ausführungen auf diesen Teil der Finanzierung. Ebenso werden zusätzliche Projektfinanzierungen, die in den einzelnen Ländern teils gesetzlich verankert, teils über Förderrichtlinien abgewickelt werden, hier zunächst nicht berücksichtigt (etwa Sprachförderung, Familienzentren, Kindertageseinrichtungen in sozial benachteiligten Gebieten); auf diese Elemente wird gegebenenfalls bei der Analyse der einzelnen Handlungsfelder näher einzugehen sein. Schließlich beziehen sich die folgenden Ausführungen zunächst nur auf Kindertageseinrichtungen; die in einem Teil der Länder vorfindbaren strukturellen Unterschiede bei der Finanzierung von Kindertagespflege sind im Kontext des entsprechenden Handlungsfeldes (HF 8) zu betrachten. Bei der Finanzierung der Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen können folgende Kriterien zu Grunde gelegt werden, nach denen sich die Systeme der Länder unterscheiden lassen (in Klammern jeweils die in Tabelle 2 verwendeten Abkürzungen):

Adressatinnen und Adressaten der Landesfinanzierung: Adressatinnen und Adressaten der Landesfinanzierung können die kommunale Ebene oder der jeweilige Kita-Träger (KT) sein. Bei der kommunalen Ebene ist zu unterscheiden zwischen dem örtlichen Träger der Jugendhilfe (ÖTJ) nach § 69 Absatz 3 SGB VIII – also der kreisfreien Stadt, dem Kreis oder auch einer größeren kreisangehörigen Kommune –, bei dem das Jugendamt angesiedelt ist, und der Standort-Gemeinde (SGe), auf deren Gebiet die Kindertageseinrichtung liegt. In Kommunen mit Stadtjugendamt sind der örtliche Träger der Jugendhilfe und die Standort-Gemeinde identisch, für kreisangehörige Kommunen ohne eigenes Jugendamt nimmt der Kreis die Funktion des örtlichen Trägers der Jugendhilfe wahr.

Finanzierungsform: Es gibt eine Vielzahl von unterschiedlichen Finanzierungsformen (Dohmen, 2016), die sich zum Teil überlagern und nicht eindeutig voneinander abgrenzen sind. Für die folgende Darstellung wird zunächst unterschieden zwischen Zuweisungen (Z), die eine Ebene zum Zweck der Förderung der Kindertagesbetreuung erhält und nach eigenen Kriterien verwenden kann, und einer Subjektfinanzierung (S) oder Objektfinanzierung (O), die an bestimmte – in der Regel vom Land definierte – Kriterien geknüpft ist. Die Zuweisungen sind nur zum Teil in den Kita-Gesetzen geregelt, zum Teil sind sie in den Finanzausgleich oder in die allgemeinen Schlüsselzuweisungen des Landes an die Kommunen integriert. In einigen Fällen

³ Setzt die Konnexität an der Gesetzgebungsverantwortung an, muss die Ebene, die eine Aufgabe veranlasst, auch die Kosten dafür tragen (Veranlassungs- oder Gesetzeskausalität). Bezieht sich die Konnexität dagegen auf die Verwaltungszuständigkeit, trägt diejenige Ebene die Kosten, die für die Umsetzung der Aufgabe zuständig ist (Vollzugskausalität) (Renzsch, 2010, S. 127; Wieland, 2017, S. 249-251). In den Landesverfassungen finden sich unterschiedlich weit ausgestaltete Konnexitätsregelungen, deren allgemeine Stoßrichtung aber ist, den Landesgesetzgeber zu verpflichten, bei einer Aufgabenübertragung an die Kommunen „die finanziellen Folgen zu ‚regeln‘, um auf diese Weise [...] die Konnexität zwischen Aufgaben- und Finanzierungslast zu wahren“ (Kluth, 2009, S. 339).

⁴ Der Bund kann sich aber auch an Investitionskosten beteiligen, sofern sie zu einer qualitativen Weiterentwicklung beitragen. Dies wäre etwa bei baulichen Maßnahmen im Rahmen der Handlungsfelder 1 und 5 der Fall. Nicht förderfähig ist dagegen der weitere quantitative Ausbau von Plätzen (Deutscher Bundestag 2018, 20-23).

geht es dabei um jährliche Zuweisungen von allgemeinen Haushaltsmitteln ohne kindbezogene Kriterien (J), in anderen Fällen richtet sich die Höhe der Zuweisungen nach demografischen Kriterien (D), etwa nach der Anzahl der Kinder einer bestimmten Altersgruppe in der Gemeinde, in wieder anderen nach der Anzahl der betreuten Kinder (B).

Mit dem Begriff der Subjektfinanzierung wird die Vergabe von Gutscheinen pro Kind an die Eltern bezeichnet (Kreyenfeld, Spieß & Wagner, 2001). Ein solches System praktizieren Berlin und Hamburg; die Eltern können die Gutscheine in einer Kindertageseinrichtung ihrer Wahl einlösen, der Kita-Träger rechnet auf der Basis einer Vereinbarung (V) über Qualität und Kosten mit dem Land ab. Eine pauschale Objektfinanzierung (PO), z.B. in Form einer Kindpauschale, funktioniert im Prinzip ähnlich; auch hier beruhen die Platzkosten pro Kind auf einer bestimmten Berechnungsbasis, die oft das Alter des Kindes und die Buchungszeit berücksichtigt, so dass der Kita-Träger unabhängig von seinen tatsächlichen Kosten vom Land, dem örtlichen Träger der Jugendhilfe oder der Standort-Gemeinde einen bestimmten Betrag pro Kind erhält. Bei der anteiligen Objektfinanzierung (AO) hingegen liegen die tatsächlichen Kosten des Kita-Trägers zu Grunde, wobei in den meisten Fällen im jeweiligen Gesetz festgelegt ist, welche Kosten – beispielsweise für einen bestimmten Personalschlüssel – als angemessen anerkannt werden. Die anteilige Objektfinanzierung wird zum Teil in Form eines bestimmten Prozentsatzes, z.B. an den Personalkosten, definiert, zum Teil werden Defizite finanziert, etwa die Kosten, die nach Abzug der Mittel aus anderen Quellen verbleiben.

Gestaltungsspielraum der kommunalen Ebene: Die Darstellung der unterschiedlichen Finanzierungsformen deutet bereits darauf hin, dass nicht nur die finanzielle Beteiligung, sondern auch der Gestaltungsspielraum der kommunalen Ebene sehr unterschiedlich ist. Wenn die Kommune (örtlicher Träger der Jugendhilfe oder Standort-Gemeinde) Zuweisungen des Landes erhält, kann sie in der Regel die Weiterleitung an die Kita-Träger gestalten; allerdings gibt es meistens eine Bindung an vom Land gesetzte Mindeststandards für das Personal. Bei der Subjektfinanzierung stellt sich die Frage des kommunalen Gestaltungsspielraumes in der Praxis in Deutschland nicht, weil sich diese Finanzierungsform nur in den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin findet, in denen das Land örtlicher Träger der Jugendhilfe ist. Eine Objektfinanzierung basiert immer auf Vorgaben des Landes, beispielsweise indem das Land bei einer pauschalen Objektfinanzierung die Höhe von Kindpauschalen je nach Alter und Betreuungszeit oder bei einer anteiligen Objektfinanzierung einen bestimmten Anteil an den als angemessen definierten Personalkosten festlegt. Landesmittel (L) werden dabei zum Teil über die Kommunen (örtlicher Träger der Jugendhilfe oder Standort-Gemeinde) an die Kita-Träger weitergeleitet. Kommunale Eigenmittel (E) werden in einigen Fällen zur Aufstockung der weiterzuleitenden Landesmittel eingesetzt, zum Teil ist landesgesetzlich definiert, was die Kommune aus Eigenmitteln zu leisten hat. In einigen Ländern haben die Kommunen stattdessen oder darüber hinaus einen eigenen Spielraum zur Gestaltung der Förderung und somit zur Verwendung ihrer Eigenmittel; teilweise ist dabei der Abschluss von Vereinbarungen mit den Kita-Trägern (nach § 78b-e SGB VIII) vorgeschrieben, wobei diese Vereinbarungen in einigen Fällen auf Rahmenvereinbarungen auf Landesebene (z.B. zwischen Kommunalverbänden und Verbänden der freien Wohlfahrtspflege) basieren.

Eigenanteile der Kita-Träger: Eine Beteiligung der öffentlich geförderten Kita-Träger an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung ist in einigen Ländern verpflichtend vorgesehen, in anderen Fällen können die Träger Eigenmittel einsetzen, um zusätzliche Leistungen oder eine höhere Qualität anzubieten. Bei den Kita-Trägern wird unterschieden zwischen öffentlichen Trägern (dies ist in der Regel die jeweilige Standort-Gemeinde) und anderen Trägern. In einigen Ländern gibt es Unterschiede bei der Finanzierung zwischen öffentlichen und anderen Trägern, zum Teil mit weiteren Differenzierungen innerhalb der Letzteren.

Elternbeiträge: Auf die Zuständigkeiten für die Festsetzung und Vereinnahmung von Elternbeiträgen wird im Zusammenhang mit den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren näher eingegangen (Kap. 4.1.4). Die folgende Darstellung berücksichtigt nur, auf welcher Ebene die Elternbeiträge vereinnahmt werden.

Tabelle 2 zeigt, dass nur ein Teil der Länder direkte Finanzierungsbeiträge an die (öffentlichen und freien) Kita-Träger leistet. Vielfach werden die Landesmittel über die Kommunen ausgezahlt.

Diese haben die Landesmittel entweder auf der Basis von Vorgaben des Landes an die Kita-Träger weiterzuleiten, z.B. in Form einer vom Land definierten Objektpauschale, oder sie binden die Landeszuschüsse in die kommunale Förderung der Kita-Träger ein. Allerdings sind auch dabei Vorgaben des Landes zu beachten, auf die bei der Analyse der feldspezifischen Governance-Strukturen noch näher einzugehen sein wird, etwa im Hinblick auf Personalstandards oder die Ausgestaltung der Elternbeiträge und die darüber zu deckenden Kostenanteile. Umgekehrt gibt es oft auch dort, wo Kommunen sowohl die Landesmittel als auch ihre Eigenmittel nach vom Land vorgegebenen Kriterien an die Kita-Träger weiterleiten, meistens ein mehr oder weniger breites Spektrum an weiteren Förderprogrammen, deren Umsetzung durch die Kommunen (mit)gestaltet wird.

Tabelle 2: Finanzierungstrukturen in den Ländern

Land	Vergabe von Mitteln durch ...						Trägeranteil verpflichtend?	Elternbeiträge an ...		
	Land		örtlichen Träger der Jugendhilfe		Standort-Gemeinde					
	... an	... in Form von	... an	... in Form von	... an	... in Form von				
BW	SGe	ZB			KT	AO-E	ja	KT		
BY	SGe	PO	KT ¹	PO ¹	KT	PO-LE	ja	KT		
BE	ÖTJ	S-V ²	KT	S-LV ²			ja	keine		
BB	OTJ	ZD	KT	E	KT ³	E	ja	KT		
HB	ÖTJ	ZJ	KT	E			ja	ÖTJ/KT		
HH	KT	S-V					nein	KT		
HE	KT	PO	Keine Regelung				ja	KT		
MV	ÖTJ	AO	KT	AO-V (L, E, SGe)	ÖTJ	ZD	nein ⁴	keine		
NI	KT	AO	Keine Regelung				ja	KT		
NW	ÖTJ	PO	KT	PO-LE			ja ⁵	ÖTJ		
RP	ÖTJ	AO	KT	AO-LE	(KT) ⁶	(E) ⁶	ja	KT		
SL	KT	AO	KT	AO-E	KT ⁷		ja	KT		
SN	SGe	ZB			KT ⁸	AO-EV	ja	KT		
ST	ÖTJ	PO ⁹	KT	PO-LE, V	KT ⁹	AO-E	nein	KT		
SH	ÖTJ	PO	KT	PO-L	KT	PO-E	nein ¹⁰	KT		
TH	SGe	ZJ/ZB			KT ¹¹	AO-EV	(ja) ¹¹	KT		

Quelle: Kita-Gesetze der Länder

Legende: ÖTJ = Örtlicher Träger der Jugendhilfe, SGe = Standort-Gemeinde, KT = Kita-Träger, V = Vereinbarung, Z = Zuweisungen, D = Höhe der Zuweisungen nach demographischen Kriterien, B = Höhe der Zuweisungen nach Anzahl der betreuten Kinder, J = Jährliche Zuweisungen von allgemeinen Haushaltssmitteln ohne kindbezogene Kriterien, S = Subjektfinanzierung, O = Objektfinanzierung, AO = Anteilige Objektfinanzierung, PO = Pauschale Objektfinanzierung, L = Landesmittel, E = Kommunale Eigenmittel; Angaben zu Kann- und Soll-Bestimmungen in Klammern.

Erläuterungen (soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Paragraphen auf das Kita-Gesetz des jeweiligen Landes):

¹ BY: Wenn die SGe nicht leistungsfähig ist, hat der KT ersetztweise einen Förderanspruch gegenüber dem ÖTJ (§ 18 Abs. 1).

² BE: In Berlin ist das Land sowohl überörtlicher als auch örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Bezirksjugendämter nehmen die Aufgaben des örtlichen Trägers wahr. Es gibt eine landesweite Leistungsvereinbarung; die Finanzierung – also die Weiterleitung der Landesmittel – erfolgt über die Jugendämter (§ 23 Abs. 1).

³ BB: Die SGe finanziert aus Eigenmitteln Gebäudekosten und Fehlbedarf; der ÖTJ trägt je nach Altersgruppe 84 % bis 88,6 % der Personalkosten (§ 16 Abs. 2, 3).

⁴ MV: Kann-Regelung: „Die Träger von Kindertageseinrichtungen können sich durch nicht refinanzierbare Eigenanteile an den Kosten ihrer Einrichtung beteiligen.“ (§ 25 Abs. 2). Auf diese Weise können Träger Leistungen anbieten, die über den gesetzlichen Standard hinausgehen.

⁵ NW: Detaillierte Prozentangaben des Eigenanteils unterschiedlicher Trägergruppen durch das Land, zwischen 12,5 % (kommunale Träger) und 3,4 % (Elterninitiativen) (§ 36 Abs. 2); Reduzierung gegenüber der bis zum 31.07.2019 geltenden Fassung des Gesetzes.

⁶ RP: Soll-Vorschrift im bisherigen Gesetz: „Die im Einzugsbereich der Kindertagesstätte liegenden Gemeinden sollen sich im Rahmen ihrer Finanzkraft beteiligen; die Zuwendung des Trägers des Jugendamts vermindert sich entsprechend.“ (§ 12 Abs. 6); Neuregelung: „Die im Einzugsbereich einer Tageseinrichtung liegenden Gemeinden sollen zur Deckung der Kosten des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe beitragen. Bei einer Beteiligung werden eigene Aufwendungen der Gemeinden für Kindertagesbetreuung angerechnet.“ (§ 27 Abs. 3)

⁷ SL: Die Leistungen der SGe an den KT beziehen sich nur auf Sachkosten.

⁸ SN: Defizitausgleich durch SGe für nicht durch Elternbeiträge und Trägeranteil gedeckte Kosten (§ 17 Abs. 1 und 2).

⁹ ST: Das Land bezeichnet seine Finanzierungsform als Subjektfinanzierung; gemäß der oben dargestellten, hier zugrunde gelegten Definition fällt die Finanzierungsform in ST jedoch unter die Kategorie der Objektpauschale. Defizitausgleich durch SGe für nicht durch die Objektpauschalen von Land und OTJ gedeckten Kosten (§ 12b).

¹⁰ SH: Entfall des Trägeranteils mit dem neuen Gesetz von 2019; Einsatz von Trägermitteln nur noch für zusätzliche Qualität möglich: „Vom Einrichtungsträger dürfen keine Eigenmittel zur Finanzierung der Standardqualität verlangt werden.“ (§ 15 Abs. 3)

¹¹ TH: Zusätzlich zur allgemeinen jährlichen Zuweisung leistet das Land eine Pauschale an Gemeinden, in deren Gebiet Einrichtungen mit über 100 Kindern betrieben werden (47 € für jedes Kind zwischen 100 und 150 Kindern in diesen Einrichtungen; § 25 Abs. 3 i.V.m. § 27 Abs. 5). Die SGe hat die durch Elternbeiträge nicht gedeckten Betriebskosten zu tragen (§ 21 Abs. 3 und 4). Der KT hat „nach Möglichkeit“ (§ 21 Abs. 1) einen Eigenanteil zu leisten.

In allen Ländern bestehen somit bei der Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung Verflechtungen zwischen der Landes- und der kommunalen Ebene. Dies bedeutet, dass das Konnektivitätsprinzip für die Gestaltung von Maßnahmen zur Verbesserung von Qualität und Teilhabe in allen Ländern relevant ist. Wenn das Land über regulative Politik Maßnahmen zur Umsetzung des KiQuTG trifft – beispielsweise Personalstandards verbessert oder Angebote beitragsfrei stellt –, müssen die Verflechtungen zwischen Land und Kommune berücksichtigt und die KiQuTG-Mittel dementsprechend eingesetzt werden. Darüber hinaus ist die kommunale Ebene durch diese Verflechtungen in allen Ländern in die inhaltliche Umsetzung des KiQuTG involviert.

Dennoch können Unterschiede in der Steuerungsstruktur für die Umsetzung des KiQuTG relevant sein. Daher werden die Länder auf der Grundlage einer Auswertung von Tabelle 2 idealtypisch unterschiedlichen Steuerungstypen zugeordnet (Übersicht 3). Da die Steuerung in der Kindertagesbetreuung wesentlich auf der Regelung für Ansprüche auf finanzielle Förderung basiert, werden die Steuerungstypen zum einen danach differenziert, ob die Kompetenzen für die Ausgestaltung der finanziellen Förderung für die Kita-Träger eher auf der Ebene des Landes oder eher auf der kommunalen Ebene angesiedelt sind; zum anderen lassen sich die Typen danach unterscheiden, über welche Ebene die Landesförderung (in Form von Zuschüssen oder Kostenersstattungen im Wege der Subjekt- oder Objektfinanzierung) an die Kita-Träger abgewickelt werden: direkt durch das Land oder mittelbar über den örtlichen Träger der Jugendhilfe oder die Standort-Gemeinde.

Übersicht 3: Steuerungstypen: Kompetenzen für die Gestaltung der finanziellen Förderung von Kita-Trägern

Finanzierung von Kita-Trägern durch...	Gestaltungsschwerpunkt: Land (S-1) (meistens zuzüglich kommunaler Mittel, die nach Landesvorgaben für die Förderung von Kita-Trägern einzusetzen sind)	Gestaltungsschwerpunkt: Kommune (S-2) (eigener Gestaltungsspielraum für die Förderung von Kita-Trägern, meistens außerdem Landesförderung)
... Land (S-A)	Direkte Landesförderung (S1A) HH, SL	Direkte Landesförderung; keine Regelungen für kommunale Förderung (S2A) HE, NI
... örtlichen Träger der Jugendhilfe (S-B)	Weiterleitung von Landesmitteln (S1B) BE, MV, NW, RP, SH, ST	Förderung aus Landeszuschüssen und Eigenmitteln (S2B) BB, HB
... Standort-Gemeinde (S-C)	Weiterleitung von Landesmitteln (S1C) BY	Förderung aus Landeszuschüssen und Eigenmitteln (S2C) BW, SN, TH

Quelle: Eigene Darstellung

Bei allen Typen ist es grundsätzlich möglich, die Umsetzung des KiQuTG direkt mit den Strukturen der Landesförderung für Kita-Träger zu verknüpfen. Wenn die Landesförderung über die Kommunen abgewickelt wird, kommt dem Dialog zwischen Land und Kommune eine besonders hohe Bedeutung für die Umsetzung des KiQuTG zu, insbesondere dann, wenn die Kommunen nicht vorrangig Landesmittel weiterleiten, sondern darüber hinaus eine eigene Förderung gestalten. Bezogen auf die kommunale Ebene zeigt sich des Weiteren, dass die Aufgabenverteilung zwischen dem örtlichen Träger der Jugendhilfe und der Standort-Gemeinde in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt ist: Das eine Extrem besteht darin, dass die Standort-Gemeinde über ihre Funktion als potenzieller Kita-Träger hinaus im Steuerungs- und Finanzierungssystem keine Rolle spielt, weil alle diesbezüglichen Kompetenzen bei dem örtlichen Träger der Jugendhilfe angesiedelt sind; im anderen Extrem liegen diese Kompetenzen bei der Standort-Gemeinde, während der örtliche Träger der Jugendhilfe nur seine bundesrechtlich geregelten Aufgaben wahrzunehmen hat, ohne an Steuerung und Finanzierung beteiligt zu sein. In einigen Ländern nimmt der örtliche Träger der Jugendhilfe eine zentrale Funktion ein, in anderen die Standort-Gemeinde. Insofern sind bei der Analyse des Handlungsspielraumes von Kommunen Differenzierungen zwischen örtlichem Träger der Jugendhilfe und Standort-Gemeinde vorzunehmen und die Beziehungen zwischen Kreis und Gemeinde im kreisangehörigen Raum zu beachten. Kreisangehörige Gemeinden haben meistens kein eigenes Jugendamt, während in Städten mit eigenem Jugendamt und dort, wo der örtliche Träger der Jugendhilfe zuständig ist, die örtlichen Jugendämter ihre Fachkompetenz in die Förderung der Kita-Träger einbringen können, was auch für die Implementierung des KiQuTG genutzt werden kann.

Die Förderung von Kita-Trägern wird – unabhängig von den Steuerungstypen – zum Teil über Zuwendungen, zum Teil über Verträge geregelt. Für den Abschluss von Verträgen ist in der Regel die kommunale Ebene zuständig, teilweise auf der Basis von landesweiten Rahmenverträgen. Diese Unterschiede sind für die Umsetzung des KiQuTG relevant: Bei Zuwendungen können sowohl regulative Maßnahmen als auch die Höhe der Zuwendung festgelegt werden, bei Verträgen ist beides mit den Trägern zu verhandeln. Auch die Möglichkeiten und Verfahren zur Steuerung und Kontrolle der Qualität unterscheiden sich.

In den meisten Ländern müssen oder sollen die Träger Eigenanteile einbringen. Zum Teil gibt es dazu detaillierte, nach Trägerarten differenzierte landesrechtliche Vorgaben, in anderen Fällen wird die Anforderung einer „angemessenen“ Eigenbeteiligung formuliert, manchmal wird die finanzielle Beteiligung der Träger im Gesetz nicht erwähnt, sondern stillschweigend vorausgesetzt und auf der kommunalen Ebene geregelt. Im Rahmen von Gesetzesänderungen wurden die Träger in den letzten Jahren in einigen Ländern entlastet, beispielsweise durch eine Reduzierung oder Abschaffung der verlangten Eigenanteile. Aus der Perspektive der Kita-Träger handelt es sich hier um einen zentralen Punkt. So wird als Schlussfolgerung aus einer Studie des Paritätischen Gesamtverbandes (2020, S. 12) zum KiQuTG die Forderung einer vollständigen Abschaffung der Trägeranteile abgeleitet. In Ländern, in denen die Kita-Träger Eigenanteile leisten müssen, sind demzufolge mögliche Auswirkungen der Umsetzung des KiQuTG auf die Kostenentwicklung bei den Trägern und gegebenenfalls entsprechende Ausgleichslösungen zu finden. Bezogen auf die Gestaltung von Elternbeiträgen gilt dies vor allem dort, wo diese Beiträge von den Trägern vereinnahmt werden und Entlastungen der Eltern und Beitragsbefreiungen somit unmittelbare Auswirkungen auf die Finanzsituation der Träger haben.

Der kurze Einblick in die Komplexität der Governance-Strukturen in der Kindertagesbetreuung zeigt, dass die Umsetzung des KiQuTG nicht allein auf der Landesebene realisiert werden kann. Auf der Landesebene werden über die Verträge mit dem Bund für die Implementierung Grundlagen geschaffen, die in den einzelnen Ländern unter Berücksichtigung der sich aus Steuerungs- und Finanzierungsstrukturen ergebenden Kontextbedingungen gestaltet werden müssen.

Bei der Analyse der Umsetzungsstrategien der Länder (Kap. 3) und der einzelnen Handlungsfelder (Kap. 4) und im weiteren Verlauf der für 2021 geplanten Untersuchung der Maßnahmen in den einzelnen Handlungsfeldern wird daher die Frage nach der Passung der Gestaltung der Umsetzungsinstrumente zu den landesspezifischen Governance-Strukturen und zu den bestehenden Steuerungstypen zu beachten sein. Darüber hinaus wird anhand der Übersicht über die Governance-Strukturen deutlich, dass die Funktion sowohl der kommunalen Ebene als auch der

Träger über eine bloße Ausführung von Landesvorgaben hinaus geht und somit eine aktive Unterstützung der Implementierung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe von hoher Bedeutung sind. Insofern ist es folgerichtig, dass das KiQuTG auch eine Beteiligung der Akteure an der Umsetzungsplanung vorsieht (Kap. 3.2), um sie frühzeitig in den Prozess zu integrieren.

2.3 Bundesprogramme und Initiativen großer Träger zur Stärkung von Qualität und Teilhabe als Kontextbedingungen

In diesem Abschnitt werden Bundesprogrammen sowie Initiativen großer Trägerverbände zur Qualitätsentwicklung im Bereich der Kindertagesbetreuung skizziert, die als Kontextbedingungen für die Strategien der Länder zur Umsetzung des Gesetzes relevant erscheinen.

Der Bund initiiert schon seit einigen Jahren vielfältige Programme zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (z.B. die Nationale Qualitätsinitiative, NQI, in den 1990er Jahren). Darunter fallen insbesondere die neueren Bundesprogramme Sprach-Kitas, Kita-Einstieg, Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher, ProKindertagespflege und KitaPlus, die als Kontextbedingungen für die Umsetzung des KiQuTG berücksichtigt werden. Bei der Zusammenschau der Programme zeigt sich, dass die Länder unterschiedlich an diesen Programmen partizipieren und den Programmen einen unterschiedlichen Stellenwert hinsichtlich ihrer Bedeutung bzw. Anschlussfähigkeit für das KiQuTG beimessen. So bewerten die Länder diese Programme teilweise eher als Gesamtstrategie des jeweiligen Landes zur Qualitätsentwicklung, weitgehend unabhängig von der KiQuTG-Umsetzung. Andere Länder äußern, dass die Bundesprogramme weniger relevant für die Auswahl der handlungsfeldbezogenen Maßnahmen waren. Des Weiteren finden sich aber auch explizite Bezüge zwischen den Inhalten/Strukturen der Bundesprogramme und den von den Ländern gewählten Maßnahmen der Handlungsfelder im KiQuTG. An den beiden Bundesprogrammen Sprach-Kitas sowie Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher soll dieser Aspekt beispielhaft festgemacht werden. Diese beiden Programme weisen direkte inhaltliche Bezüge zu den Handlungsfeldern des Clusters Personal sowie zum Handlungsfeld 7 (Förderung der sprachlichen Bildung) des Clusters Pädagogische Arbeit auf, was z.B. die Verankerung von Funktionsstellen betrifft. Insgesamt zeigt sich bei den Ländern, die das Handlungsfeld 7 gewählt haben (Kap. 4), dass sie Strukturen des Bundesprogramms Sprach-Kitas – wie z.B. die zusätzlichen Fachkräfte für sprachliche Bildung als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren für alltagsintegrierte sprachliche Bildung – bei der Gesetzesumsetzung aufgreifen und solche Funktionsstellen (etwa Sprachbeauftragte) mit den Mitteln des KiQuTG fördern. Dadurch soll die alltagsintegrierte sprachliche Bildung durch Personalstellenanteile strukturell gesichert werden.

Hinsichtlich der Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher verfolgen die Länder unterschiedliche Umsetzungsstrategien, was die Verzahnung dieses Bundesprogramms mit dem KiQuTG angeht: So haben einige Länder flankierend zu der Fachkräfteoffensive des Bundes weitere vergütete Ausbildungsplätze geschaffen (d.h. landesspezifische Konzepte zur praxisintegrierten Ausbildung in Verbindung mit der Fachkräfteoffensive des Bundes bzw. als Aufstockung der Mittel) oder eigenständig Maßnahmen entwickelt und durchgeführt (z.B. zur Praxisanleitung). Andere Landesvertreterinnen und -vertreter sahen die zeitliche Befristung des Programms und eine zum Teil mangelnde Passgenauigkeit zu den Strukturen des jeweiligen Landes als kritisch an, was für die Umsetzung des KiQuTG im Handlungsfeld 3 bedeutsam ist, kommt hier das Ineinandergreifen von Bundesprogramm und KiQuTG doch besonders zum Tragen.

Insgesamt lassen sich gewisse Bezüge zwischen den Bundesprogrammen und den inhaltlichen Maßnahmen der Handlungsfelder erkennen, die je nach dem landesspezifischen Kontext unterschiedlich wahrgenommen und dementsprechend mal mehr, mal weniger als relevante Kontextbedingung für die Gesetzesumsetzung in den Ländern angesehen werden. Im weiteren Verlauf der Umsetzungsstudie wird darauf zu achten sein, inwieweit sich an den Schnittstellen von Bundesprogrammen und KiQuTG-Handlungsfeldern Synergieeffekte identifizieren lassen.

Eine weitere zentrale Kontextbedingung stellen Maßnahmen der Träger im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung dar. Orientierungsgrundlage für die Entwicklung entsprechender Qualitätshandbücher oder Leitfäden ist der „Gemeinsame Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ (JMK & KMK, 2004). In den vorliegenden Qualitätshandbüchern der großen

Trägerverbände⁵, die überwiegend vor Inkrafttreten des KiQuTG entwickelt wurden, finden sich dabei zum Teil ähnliche Vorstellungen, Leitideen, Inhalte und auch Bezüge zu den Handlungsfeldern des Gesetzes. Die Verbreitung der Handbücher sowie die Umsetzung der darin beschriebenen Maßnahmen variieren jedoch sehr stark. Insgesamt stellt die Trägerautonomie eine große Herausforderung im Hinblick auf die systematische Verknüpfung der Qualitätssicherungsmaßnahmen mit Forderungen des KiQuTG dar, die im weiteren Verlauf der Umsetzungsstudie z.B. im Rahmen der Experten-Workshops zu den jeweiligen Erfahrungen mit der Implementierung der Handlungsfelder aufgegriffen werden kann. Erste Hinweise lassen sich aus den Stellungnahmen bzw. Positionspapieren zum Gesetzesentwurf bzw. zum Inkrafttreten des Gesetzes von den verschiedenen Trägerverbänden (z.B. Caritas, 2019; Der Paritätische Gesamtverband, 2019; Deutscher Verein, 2018; Diakonie, 2018) ableiten. Diese kritisieren in der Gesamtschau, dass die Beitragsfreiheit für Eltern zulasten der Qualität in den Kindertageseinrichtungen gehe und die Langfristigkeit der Maßnahmen aufgrund der Befristung der finanziellen Mittel nicht sichergestellt sei. Von großer Bedeutung für die Qualität seien dagegen diejenigen Handlungsfelder, die bei den Fachkräften ansetzen und somit für das pädagogische Personal bessere strukturelle Rahmen- bzw. Arbeitsbedingungen ermöglichen. Im Cluster Personal (HF 2, 3 und 4) wird demnach trägerübergreifend der größte Handlungsbedarf gesehen, weniger in den inhaltlichen Handlungsfeldern zur unmittelbaren pädagogischen Arbeit.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Umsetzung des KiQuTG unter Berücksichtigung der skizzierten Governance-Strukturen in der Kindertagesbetreuung auf Bundes- und Landesebene sowie eingebettet in die bereits bestehenden Initiativen zur Stärkung von Qualität und Teilhabe zu sehen ist. Vor dem Hintergrund dieser übergreifenden Kontextbedingungen werden im folgenden Kapitel die Umsetzungsstrategien der Länder bezüglich des KiQuTG dargestellt.

3. Umsetzungsstrategien in den Ländern

Gegenstand dieses Kapitels sind die Umsetzungsstrategien in den Ländern. Zunächst erfolgt eine kurze Übersicht über die ausgewählten Handlungsfelder, die eingesetzten Finanzmittel und den Umsetzungsstand (Kap. 3.1). Anschließend werden Typen von Umsetzungsstrategien und von Partizipationsstrukturen und -prozessen dargestellt (Kap. 3.2), die eine Grundlage bilden für die folgende Aufbereitung von Strategieprofilen der Länder. Anschließend werden die Kurzprofile dokumentiert (Kap. 3.3). Auf der Basis einer länderübergreifenden Auswertung werden erste Schlussfolgerungen über Herausforderungen und Gelingensbedingungen für die Umsetzung des KiQuTG abgeleitet (Kap. 3.4). Das Kapitel basiert auf einer Auswertung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder, der Fortschrittsberichte für das Jahr 2019, des im Dezember 2020 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebenen Monitoring-Berichts, ergänzender Internet-Recherchen zum Kontext in den jeweiligen Ländern und der Auftaktinterviews, die im Sommer 2020 mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder geführt wurden. Die Interviews wurden vor allem genutzt, um die strategischen Perspektiven der Länder einordnen zu können und um die Ergebnisse der Dokumentenanalysen zu validieren. Aus Gründen der Anonymisierung der Interviews wird bei der Darstellung auf konkrete Belege durch exemplarische Aussagen verzichtet.

3.1 Die Umsetzung des KiQuTG im Überblick

Im Folgenden wird ein erster Gesamtüberblick über die Umsetzung des KiQuTG in den Ländern gegeben. Zunächst wird dargestellt, welche Handlungsfelder die Länder gewählt haben und welches Mittelvolumen für den Zeitraum von 2019 bis 2022 eingeplant ist (Kap. 3.1.1). Anschließend wird anhand der Fortschrittsberichte 2019 eine erste Bestandsaufnahme der Umsetzung vorgenommen (Kap. 3.1.2).

⁵ Bisher liegen auf Bundesebene Qualitätshandbücher von der Diakonie Deutschland, dem Verband Katholischer Kindertageseinrichtungen und vom Paritätischen Gesamtverband vor; bei der Arbeiterwohlfahrt und beim Deutschen Roten Kreuz ist es den einzelnen Landesverbänden überlassen, entsprechende Handbücher zu verfassen und zu verbreiten.

3.1.1 Die Handlungs- und Finanzierungskonzepte

Grundlegende Informationen über die Strategien der Länder lassen sich zunächst aus den Handlungs- und Finanzierungskonzepten entnehmen (Übersicht 4). Die Erstellung von Handlungs- und Finanzierungskonzepten ist im KiQuTG vorgesehen und stellt eine mit diesem Gesetz eingeführte neue Struktur dar.

Übersicht 4: Vorgaben zu Handlungs- und Finanzierungskonzepten im KiQuTG

§ 3 Handlungskonzepte und Finanzierungskonzepte der Länder

- (1) Die Länder analysieren anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2.
- (2) Auf der Grundlage der Analyse nach Absatz 1 ermitteln die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils
 1. die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1, die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 und konkreten Handlungsziele, die sie zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zusätzlich als erforderlich ansehen sowie
 2. Kriterien, anhand derer eine Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung fachlich und finanziell nachvollzogen werden kann.
- (3) Bei der Analyse der Ausgangslage nach Absatz 1 sowie bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele nach Absatz 2 sollen insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise beteiligt und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden.
- (4) Auf der Grundlage der Analyse der Ausgangssituation nach Absatz 1 und der Ermittlungen nach Absatz 2 stellen die Länder Handlungs- und Finanzierungskonzepte auf, in denen sie anhand der nach Absatz 2 Nummer 2 ermittelten Kriterien darstellen,
 1. welche Fortschritte sie bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erzielen wollen, um ihre Handlungsziele zu erreichen,
 2. mit welchen fachlichen und finanziellen Maßnahmen sie die in Absatz 4 Nummer 1 genannten Fortschritte erzielen wollen und
 3. in welcher zeitlichen Abfolge sie diese Fortschritte erzielen wollen.

Quelle: KiQuTG

In den Verträgen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern wird die Verpflichtung zur Erstellung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte in § 2 des für alle Länder identischen Mustervertrages mit dem Bund konkretisiert (Übersicht 5).

Übersicht 5: Vorgaben zu Handlungs- und Finanzierungskonzepten (Bund-Länder-Verträge)

Vertrag zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege § 2: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes

- (1) Das Land hat entsprechend der Verpflichtung in § 3 KiQuTG anhand einer Analyse der Ausgangslage in den ausgewählten Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 KiQuTG bzw. ausgewählten Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG sowie entsprechend dem als Anlage 1 beigefügten Muster das im Anhang dargestellte Handlungs- und Finanzierungskonzept aufgestellt. (...)
- (2) Das Handlungs- und Finanzierungskonzept in vollständig ausgefüllter Form (s. Anhang) ist Bestandteil des Vertrages. Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, dass die aus dem Handlungs- und Finanzierungskonzept resultierenden Verpflichtungen durch das Land nicht erfüllt werden müssen, solange die für den jeweiligen Zeitraum maßgebliche Finanzierungsausgleichsregelung nicht gemäß Artikel 5 Absatz 3 bzw. Artikel 5 Absatz 4 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in Kraft getreten ist.
- (3) Das Land kann eine Anpassung des Handlungs- und Finanzierungskonzeptes, sofern und soweit dies erforderlich ist, jeweils bis zum 31. Oktober eines Jahres mit Wirkung für das Folgejahr vornehmen. In begründeten Ausnahmefällen kann hiervon im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragspartner abgewichen werden.
- (4) Die Vertragsparteien sind sich darüber einig, dass das Handlungs- und Finanzierungskonzept mindestens für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2020 Gültigkeit haben soll. Das Land verpflichtet sich darüber hinaus, das Handlungs- und Finanzierungskonzept für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2022 nach Maßgabe des Absatzes 3 anzupassen, soweit dies erforderlich ist. Verlängert sich dieser Vertrag über den 31. Dezember 2022 hinaus, so gilt Absatz 3 entsprechend mit der Maßgabe, dass die Anpassung jeweils vor dem Beginn des Verlängerungszeitraums erfolgen muss.

Quelle: Bund-Länder-Verträge

Auf der Grundlage dieses gemeinsamen Rahmens bildet das landesspezifische Handlungs- und Finanzierungskonzept in jedem Land einen Anhang zum Vertrag. In diesem Anhang sind die Auswahl der Handlungsfelder, die Maßnahmen in den einzelnen Feldern, die damit verbundenen Ziele, die geplanten Umsetzungsschritte und Meilensteine sowie die für die einzelnen Maßnahmen eingesetzten Bundes- und gegebenenfalls ergänzenden Landesmittel (inkl. ggf. kommunaler Mittel) dokumentiert.

In den Handlungs- und Finanzierungskonzepten ist dargestellt, welche Handlungsfelder die Länder ausgewählt haben (Tabelle 3), in welchem Umfang KiQuTG-Mittel in die einzelnen Handlungsfelder eingebracht werden (Tabelle 4) und welchen Prozentanteil die einzelnen Handlungsfelder an den Gesamtmitteln des jeweiligen Landes einnehmen (Tabelle 5). Hier zeigt sich bereits, dass die einzelnen Länder sehr unterschiedliche Prioritäten gesetzt haben. Einige Länder

haben sich auf wenige Handlungsfelder konzentriert, andere haben ein breites Spektrum an Maßnahmen ausgewählt. Besonders häufig finden sich Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren sowie die auf das Personal bezogenen Handlungsfelder, darunter insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (HF 2) und zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (HF 3). Dies sind auch die Handlungsfelder mit dem größten Finanzvolumen.

Tabelle 3: Gewählte Handlungsfelder

Handlungsfeld \ Land	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
1. Bedarfsgerechtes Angebot																
2. Fachkraft-Kind-Schlüssel																
3. Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte																
4. Stärkung der Leitung																
5. Verbesserung der räumlichen Gestaltung																
6. Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung																
7. Förderung der sprachlichen Bildung																
8. Stärkung der Kindertagespflege																
9. Verbesserung der Steuerung des Systems																
10. Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen																
Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren																

Quelle: Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder

Tabelle 4: KiQuTG-Mittel nach Handlungsfeld (in Mio. Euro)

Land	HF 1	HF 2	HF 3	HF 4	HF 5	HF 6	HF 7	HF 8	HF 9	HF 10	§ 2 Satz 2	nicht verplant	Summe
BW*			14,5	144,4				1,5				487,8	648,2
BY*				86,3				8,4			139,1	627,0	860,8
BE	14,9		77,3	60,0	21,5			64,7	1,0				239,3
BB*	29,2	4,3							0,5	2,7	111,5	148,1	
HB	17,5	11,5					0,7		1,0		26,3		57,1
HH	121,1												121,1
HE	290,1		116,4										406,5
MV											94,6		94,6
NI***	100,3	100,3	100,3					147,1	0,9		20,0		469,0
NW	140,0		170,2	106,6			78,0	81,3		54,8	517,3	34,5	1.182,7
RP**	168,6	32,7	43,1	13,6			12,8		26,5	1,8	120,0		419,0
SL	4,9	1,9	8,9				0,1				46,8		62,5
SN*	69,9							3,2				196,0	269,0
ST	26,4	25,9									71,5		123,8
SH	102,0										89,0		191,0
TH	61,8	1,9								17,0	61,0		141,6
Summe	154,9	991,8	440,5	666,0	35,1		91,6	306,2	29,4	74,1	1.188,3	1.456,8	5.434,3

Quelle: Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder; Erläuterungen finden sich nach Tabelle 5

Alle Handlungs- und Finanzierungskonzepte wurden im Laufe des Jahres 2019 fertiggestellt, so dass die Verträge spätestens im Herbst 2019 abgeschlossen wurden. Vier Länder – Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Sachsen – haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Handlungs- und Finanzierungskonzepte zunächst nur für 2019 und 2020 zu erarbeiten und für die Jahre 2021 und 2022 erst später das Handlungs- und Finanzierungskonzept anzupassen. In Niedersachsen wurden die Mittel für die personalbezogenen Handlungsfelder (HF 2-4) einer gemeinsamen Förderrichtlinie zugeordnet, so dass der Mitteleinsatz zwischen diesen drei Handlungsfeldern nicht unterschieden werden kann. In Rheinland-Pfalz werden die Gesamtkosten von Maßnahmen ohne Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesmitteln angegeben.

Tabelle 5: KiQuTG-Mittel nach Handlungsfeld (in Prozent der Gesamtmittel pro Land)

Land	HF 1	HF 2	HF 3	HF 4	HF 5	HF 6	HF 7	HF 8	HF 9	HF 10	§ 2 Satz 2	nicht verplant
BW*			2,2	22,3				0,2				75,3
BY*				10,0				1,0			16,2	72,8
BE	6,2		32,3	25,1	9,0			27,0	0,4			
BB*		19,7	2,9							0,3	1,8	75,3
HB	30,7	20,1					1,2		1,8		46,1	
HH	100,0											
HE	71,4		28,6									
MV											100,0	
NI***		21,4	21,4	21,4				31,4	0,2		4,3	
NW	11,8		14,4	9,0			6,6	6,9		4,6	43,7	2,9
RP**		40,2	7,8	10,3	3,2		3,1		6,3	0,4	28,6	
SL		7,8	3,0	14,2			0,1				74,8	
SN*		26,0						1,2				72,8
ST	21,4	20,9									57,8	
SH	53,4										46,6	
TH		43,6	1,3							12,0	43,1	
Anteil gesamt ****	3,9	24,9	11,1	16,7	0,9	0,0	2,3	7,7	0,7	1,9	29,9	

Quelle: Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder

Erläuterungen zu Tabelle 4 und Tabelle 5:

* Das Land hat von der vertraglichen Option Gebrauch gemacht, das Handlungs- und Finanzierungskonzept zunächst für die Jahre 2019 und 2020 festzulegen.

** Gesamtkosten der Maßnahmen finanziert durch Bundes- und Landesmittel.

*** Mittel für die Handlungsfelder 2-4 werden für eine gemeinsame Födererrichtlinie eingesetzt und nicht getrennt ausgewiesen. Für die Darstellung wurde eine gleichmäßige Verteilung der Mittel auf diese Handlungsfelder angenommen.

**** Anteil an den verplanten Mitteln.

Bei der Gesamtschau fällt zunächst auf, dass das Handlungsfeld zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (HF 2) sowie die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren am häufigsten vorzufinden sind. Diese beiden Felder sind es auch, in denen sowohl in der Gesamtsumme als auch anteilig in den meisten Ländern das höchste Mittelvolumen investiert wird; zusammen binden sie mehr als die Hälfte der verplanten Mittel, wobei auf die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren etwas mehr Mittel entfallen als auf das Handlungsfeld zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels. Nimmt man die beiden Handlungsfelder zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte“ (HF 3) und zur Stärkung der Leitung (HF 4) hinzu, so zeigt sich, dass die drei personalbezogenen Handlungsfelder (HF 2-4) zusammen knapp 53 Prozent des bisher verplanten Mittelvolumens umfassen, die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren knapp 30 Prozent.

Zehn Länder befassen sich mit der Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (HF 3), acht mit der Stärkung der Leitung (HF 4). Ein großer Teil der Maßnahmen nach § 2 Satz 1 KiQuTG – und mehr als die Hälfte des gesamten Mitteleinsatzes – betrifft somit das Cluster Personal (HF 2, 3, 4). 15 Länder haben mindestens eines dieser drei Handlungsfelder gewählt, in acht Ländern gibt es zwei personalbezogene Handlungsfelder, in drei Ländern werden alle drei Felder genutzt. Zwei Länder konzentrieren sich ausschließlich auf personalbezogene Handlungsfelder; zwei weitere kombinieren diese Handlungsfelder und Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren; ein Land nutzt die KiQuTG-Mittel ausschließlich für Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren; in elf Ländern findet sich mindestens ein weiteres Handlungsfeld (HF 1, 5-10).

Auf die weiteren Handlungsfelder entfallen knapp 18 Prozent der verplanten Mittel. Sechs Länder haben sich für die Stärkung der Kindertagespflege entschieden (HF 8). Die Handlungsfelder zur unmittelbaren Weiterentwicklung der pädagogischen Arbeit wurden durch je maximal vier Länder gewählt. An erster Stelle stehen hier mit jeweils vier Fällen die Förderung der sprachlichen Bildung (HF 7) und die Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (HF 10); zwei Länder befassen sich im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG mit der Verbesserung der räumlichen Gestaltung (HF 5). In den meisten Fällen umfassen diese Handlungsfelder in den einzelnen Ländern ein

geringes Finanzvolumen; nur bei der Kindertagespflege erreicht es in zwei Ländern etwas weniger als ein Drittel des für das Land vorgesehenen Mittelvolumens. Die Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung (HF 6) wurde in keinem Land gewählt.

Die systembezogenen Handlungsfelder wurden ebenfalls selten ausgewählt – in vier Ländern werden KiQuTG-Mittel für eine Verbesserung der Steuerung des Systems (HF 9) eingesetzt, in zwei Fällen für ein bedarfsgerechtes Angebot (HF 1). Auch hier ist – insbesondere im Handlungsfeld 9 – der Anteil der für das Feld eingesetzten Mittel am Gesamtvolume der auf das Land entfallenden KiQuTG-Mittel gering. Insgesamt lässt sich somit festhalten, dass personalbezogene Maßnahmen und Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren den Schwerpunkt bei der Umsetzung des KiQuTG bilden.

3.1.2 Die Fortschrittsberichte 2019

Einige Länder haben mit den Vorbereitungen zur Umsetzung des KiQuTG schon im Jahr 2018 begonnen, indem für einige Maßnahmen rechtliche Grundlagen geschaffen wurden; in anderen Ländern wurden die entsprechenden Regelungen im Jahr 2019 verabschiedet, die eigentliche Umsetzung beginnt zum Teil später. Zum Teil gab es Vorschaltregelungen, um zu ermöglichen, dass erste Maßnahmen zeitnah implementiert werden konnten. Die Fortschrittsberichte, die die Länder jährlich erstellen müssen (Übersicht 6), ermöglichen einen ersten Einblick darüber, wie die Umsetzung des KiQuTG in den Ländern angelaufen ist und welche Anpassungen gegebenenfalls notwendig sind.

Übersicht 6: Vorgaben zu den Fortschrittsberichten in den Bund-Länder-Verträgen

Vertrag zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege

§ 4 Fortschrittsbericht

Das Land verpflichtet sich, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jeweils bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres einen Bericht zu übermitteln, in dem das Land den Fortschritt der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung, der durch die Umsetzung seines Handlungs- und Finanzierungskonzeptes erfolgt ist, darlegt. In dem Bericht sind im Bedarfsfall auch Anpassungen i.S.v. § 2 Absatz 3 darzustellen.

Quelle: Bund-Länder-Verträge

Die Länder konnten einen Teil der Bundesmittel für die Umsetzung der Novellierung des § 90 SGB VIII einsetzen. Diese Mittel sind in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten nicht erfasst. Für die Umsetzung dieser Novellierung sind, je nach Ausgangslage und der landesspezifischen Kompetenzverteilung für die Festsetzung und Erhebung von Elternbeiträgen, nicht zwingend Maßnahmen des Landes erforderlich, da die Regelungen des § 90 SGB VIII unmittelbar gelten und durch den Träger der örtlichen Jugendhilfe umzusetzen sind. In den Fortschrittsberichten werden diese Mittel nur insofern dokumentiert, als angegeben wird, welche Summe das Land gegebenenfalls eingeplant hat; die Herausgabe hingegen ist nicht Gegenstand des Berichtes. Insofern wird auf die Umsetzung der Regelungen in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII im Kontext der Analyse von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG näher eingegangen (Kap. 4.1.4); im Hinblick auf die Analyse der Gesamtstrategien der Länder kann die Herausgabe der entsprechenden Mittel jedoch nicht berücksichtigt werden.

Die Übersicht über die in den Fortschrittsberichten angegebenen Finanzdaten (Tabelle 6) enthält zunächst die Prognose aus dem Jahr 2018 im Hinblick auf die dem Land voraussichtlich zur Verfügung stehenden Bundesmittel, wie sie durch den Bund berechnet wurden; eventuell abweichende Berechnungen des jeweiligen Landes sind mit Schrägstrich ergänzt. Auf der Grundlage dieser Summe haben die Länder ihre Maßnahmen geplant. Dann ist der tatsächliche Mittelzufluss 2019 angegeben, gegebenenfalls auch hier mit abweichender Berechnung des Landes. Ausgewiesen werden weiterhin die für die Umsetzung der Novellierung des § 90 SGB VIII kalkulierten Mittel, ggf. ergänzt durch eine abweichende Prognose des Bundes aus dem Jahr 2018 und abweichende Berechnungen durch das Land. In der Spalte über den Plan für 2019 ist die Summe der für die einzelnen Handlungsfelder vorgesehenen KiQuTG-Mittel angegeben. Aus dem tatsächlichen Übertrag ins Folgejahr (Ist) lassen sich eventuelle Abweichungen von der Planung entnehmen. In den beiden letzten Spalten finden sich Angaben zur Kofinanzierung von

Land und Kommunen, und zwar die Summen der verplanten und der tatsächlich ausgegebenen Landes- und Kommunalmittel.

Tabelle 6: Finanzdaten laut Fortschrittsberichten (Gute-KiTa-Mittel; in Mio. Euro; gerundet)

Land	Mittel Gute-KiTa-Gesetz 2019					Kofinanzierung Land/Kommunen	
	Prognose Gesamtmit- tel 2018	Mittelzufluss 2019 (Ist)	§ 90 3/4 SGB VIII	Plan KiQuTG- Mittel 2019	Übertrag ins Folgejahr (Ist)	Plan 2019	Mittelverwen- dung 2019
BW	65,7 / 65,0	65,8 / 65,0	20,0 / 8,3	3,8	56,7	0	0
BY	77,6	77,7	0	77,6	29,2	184,6	190,7
BE	21,6	21,7	0	10,1	13,1	0	0
BB	14,9	14,9	3,7 (berei- nigt: 4,5)	11,2 (bereinigt: 10,4)	0,3	0	0
HB	4,0 / 5,2	4,1 / 5,2	1,2 / 0,2	5,0	0	4,7	4,5
HH	10,9	10,9	0	10,9	0	13,2	13,1
HE	37,2 / 36,8	37,2 / 36,8	0	0	36,8	0	0
MV	9,6	9,5	2,9	6,7	0	23,3	30,2
NI	47,5	47,4	14,4	5,1	30,1	0	0
NW	106,6	106,4	0	106,6	0	165,3	163,4
RP	24,3	24,3	7,4	16,9	7,5	18,2	16,4
SL	5,9 / 5,8	5,9 / 5,7	1,8 / 0,3 / 1,8 / 0,0	2,9	3,3	2,5	2,5
SN	24,2	24,2	0	24,2	0	11,2	11,3
ST	13,2 / 12,6	13,1 / 12,7	4,0	3,8	6,0	0	0
SH	17,2	17,2	0	0	17,2	0	0
TH	12,8	12,7 / 12,3	0	0	12,3	0	0

Quelle: Fortschrittsberichte der Länder

Im Folgenden werden die in den Fortschrittsberichten erläuterten Abweichungen von der in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten dokumentierten Planung wiedergegeben (Übersicht 7). Geringfügige Abweichungen im genutzten Finanzvolumen werden dabei nicht berücksichtigt; Ziel ist es vielmehr, herauszuarbeiten, ob es Abweichungen gibt, die auf strukturelle Probleme in der Umsetzung hindeuten. Im Fokus dieses Kapitels steht die Gesamtsituation in den Ländern; die Entwicklungen in den einzelnen Handlungsfeldern werden im Kontext der Analyse der Handlungsfelder (Kap. 4) dokumentiert.

Übersicht 7: Erläuterungen zu Abweichungen von der Planung laut Fortschrittsberichten

BW	Ein Teil der Mittel aus dem Gute-KiTa-Gesetz (8.332.674 Euro) wurden für die Monate August bis Dezember 2019 für Artikel 2 verwendet. Die für Artikel 1 des KiQuTG vorgesehenen Mittel (3.828.000 Euro) wurden nicht verwendet und sollen im Jahr 2020 für die Gewinnung von Fachkräften durch praxisintegrierte Ausbildung verwendet werden. Die Verwaltungsvorschrift hierzu wurde bereits erstellt. Die Maßnahme „Gewinnung von Fachkräften durch praxisintegrierte Ausbildung“ wird in das Handlungs- und Finanzierungskonzept für die Jahre 2021 und 2022, welches im Herbst 2020 angepasst wird, aufgenommen. Bei der Anpassung des Handlungs- und Finanzierungskonzeptes wird auch der Übertrag der Mittel aus 2019 in die Folgejahre berücksichtigt. (FB-BW, S. 6)
BY	Das Handlungs- und Finanzierungskonzept ist für die Jahre 2021 und 2022 fortzuschreiben. Die eingeleiteten Maßnahmen sollen fortgesetzt und verstärkt werden. (...) In Abhängigkeit von der Finanzierung wird im Rahmen der Vorbereitungen zur Verlängerung des Vertrages zur Umsetzung des KiQuTG zwischen dem Bund und dem Freistaat Bayern geprüft, inwieweit die bisherigen Maßnahmen nachjustiert werden sollen, um die Effektivität noch zu erhöhen und einen Beschleunigungseffekt zu erzielen. Darüber hinaus werden derzeit weitere ergänzende Maßnahmen hinsichtlich einer Fortschreibung des Handlungs- und Finanzierungsplans geprüft. Die Vorhaben werden eng mit den Verbänden abgestimmt. Zur Diskussion stehen u.a. als Maßnahme der Qualitätssicherung der Ausbau der pädagogischen Qualitätsbegleitung sowie die Förderung sogenannter Digitalisierungscoaches. (FB-BY, S. 13)
BB	Aufgrund der Planungsunsicherheiten in Bezug auf die Umsetzung der Maßnahmen nach § 2 KiQuTG hatte das Land Brandenburg bei der Mittelveranschlagung 2019 mögliche freie Mittel für die Umsetzung des neuen § 90 SGB VIII zusätzlich im KiQuTG veranschlagt. Diese Mittel wurden aber nicht im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen nach § 2 KiQuTG benötigt, da mehr Beitragsbefreiungen in der „normalen“ Umsetzung des § 90 SGB VIII in 2019 erfolgten. Vor diesem Hintergrund und der ggü. dem Vertrag erhöhten Zuweisung des Bundes wird der Ansatz des KiQuTG für 2019 für das Handlungs- und Finanzierungskonzept wie folgt bereinigt: Die Aufteilung der Mittel auf die Umsetzung des KiQuTG und die Umsetzung der Novellierung des § 90 Ab. 3/4 SGB VIII wurde modifiziert (siehe Hinweis auf bereinigte Daten in der Tabelle 6). (FB-BB, S. 15) Im Land Brandenburg haben in 2019 weniger Kinder als für das KiQuTG angenommen, von der Beitragsfreistellung für Geringverdienende profitiert. Die Inanspruchnahme erfolgte zum einen doch im Rahmen der Antragstellung nach § 90 SGB VIII. Zum anderen ist anzunehmen, dass sich viele Eltern in 2019 noch gescheut haben, von dieser Beitragsfreistellung Gebrauch zu machen. Es ist für 2020 davon auszugehen, dass sich dieses einfache Verfahren etabliert hat und mehr

	Eltern davon Gebrauch machen. Hierbei sind von besonderer Bedeutung die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungssituation. Mit der Fortschreibung des Handlungs- und Finanzierungskonzeptes werden die Haushaltsansätze 2020 – 2022 mit den bisherigen Fallzahlen fortgeschrieben. (FB-BB, S. 19)
HB	In Bremen wurden bei der Planung des Mitteleinsatzes im Handlungs- und Finanzierungskonzept nicht die auf Bundes-ebene nach Einwohnerschlüssel bereit gestellten Mittel zugrunde gelegt, sondern die Mittel, die das Land nach dem Länderfinanzausgleich erwartet. (FB-HB, S. 7)
SL	Dem Saarland sind in 2019 tatsächlich etwas weniger Mittel aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zugeflossen als im Handlungs- und Finanzierungskonzept prognostiziert. Entgegen der Planungen im Handlungs- und Finanzierungskonzept wurden jedoch keine Mittel für die Umsetzung von § 90 SGB VIII in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung eingesetzt, so dass für die Umsetzung der Maßnahmen nach dem KiQuTG 5.692.000 Euro zur Verfügung standen und somit 142.000 Euro mehr als im Handlungs- und Finanzierungskonzept erwartet. (FB-SL, S. 14)
ST	<p>Die für Handlungsfeld 2 vorgesehenen Mittel für eine Finanzierung einer Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf konnten nicht vollständig ausgegeben werden, da nach der Veröffentlichung der Richtlinie zunächst Personal gewonnen werden musste. (FB-ST, S. 14)</p> <p>Die Umsetzung der für das Jahr 2019 vorgesehenen Maßnahmen gemäß dem Handlungs- und Finanzierungskonzept erfolgte ab dem 1. August 2019. Durch den knappen Zeitrahmen und den hohen Zeitaufwand für die Ausgestaltung der Maßnahmen, konnte die Umsetzung nicht – wie geplant – vollständig im Jahr 2019 vollzogen werden. Dennoch können Erfolge verzeichnet werden, die eindrücklich zeigen, wie sehr die Fachpraxis auf allen Ebenen an der Umsetzung des KiQuTG mitwirkt: Die Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf konnte gesteigert werden. Es wird von einer weiteren Steigerung im Jahr 2020 ausgegangen, nachdem alle 137 vorgesehenen VZAs besetzt werden konnten. Die im Jahr 2019 aufgetretenen Probleme und gefundenen Problemlösungen sowie die gewonnenen Erfahrungen, z. B. im Hinblick auf die Zeitplanung und die Kommunikation zwischen den beteiligten Ebenen, werden zur Verbesserung der Umsetzung der weiteren Maßnahmen in den Folgejahren beitragen.</p> <p>Da für die Maßnahme im Handlungsfeld zwei (Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderen Entwicklungsbedarfen) weniger Mittel verausgabt werden konnten, als im Handlungs- und Finanzierungskonzept veranschlagt, können die nicht verausgabten Mittel im Jahr 2020 zusätzlich in die Maßnahme investiert, bzw. zur Deckung von Mehrbedarfen in anderen Maßnahmen genutzt werden. Es wird daher geprüft, ob eine Anpassung des Handlungs- und Finanzierungskonzeptes erfolgen soll. Die genaue Höhe der nicht verausgabten Mittel lässt sich erst nach Prüfung der Verwendungs nachweise der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ermitteln. (FB-ST, S. 15)</p>

Quelle: Fortschrittsberichte der Länder

Abweichungen bei dem Mitteleinsatz beziehen sich somit erstens auf Verschiebungen zwischen für Artikel 1 und Artikel 2 des Gute-KiT-Gesetzes eingesetzten Finanzmitteln und zweitens auf unterschiedliche Berechnungen bzw. Differenzen zwischen erwarteten und tatsächlich zugeflossenen Mitteln. In einzelnen Fällen hat es Verzögerungen bei der Implementierung der notwendigen Umsetzungsinstrumente gegeben. Einzelne Länder haben 2019 mehr Eigenmittel aufgewendet als geplant. Im Kontext der Analyse der einzelnen Handlungsfelder werden Abweichungen und die Gründe dafür genauer zu betrachten sein (Kap. 4). Die Gesamtübersicht gibt keine Hinweise auf strukturelle Probleme und deutet auf eine weitgehend planmäßige Umsetzung des KiQuTG im ersten Jahr hin.

3.2 Umsetzungs- und Partizipationstypen

Nach dem ersten Überblick zur Umsetzung des KiQuTG soll im Folgenden analysiert werden, wie die einzelnen Länder bei der Umsetzung vorgegangen sind. Im Vordergrund stehen dabei Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und deren Integration in die Gesamtstrategie, die das jeweilige Land bei der Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung verfolgt, sowie die mit der Planung der KiQuTG-Umsetzung verbundenen Partizipationsstrukturen und -prozesse. Das KiQuTG enthält dazu Vorgaben, die von den Ländern bei der Aufstellung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte zu beachten waren (Kap. 3.1).

Im Hinblick auf die Strategien der einzelnen Länder kristallisieren sich sowohl bezogen auf die Umsetzungsplanung als auch auf die Partizipationsstrukturen und -prozesse Unterschiede heraus. Um einen Orientierungsrahmen für die Analyse der Prozesse in den Ländern zu erstellen, wurden auf der Basis einer ersten Auswertung der Auftaktinterviews in den Ländern Idealtypen der Umsetzungsplanung und der Partizipation ermittelt. Diese Umsetzungs- und Partizipations-typen werden hier einleitend dargestellt. Im weiteren Verlauf der Evaluation bilden sie einen Orientierungsrahmen, der die Einordnung der Länderstrategien und die Ermittlung von Einflüssen dieser Strategien auf die Maßnahmenplanung ermöglicht. Da die hier entwickelten Idealtypen auf ersten Auswertungen der Auftaktinterviews in den Ländern basieren, ist darauf hinzuweisen, dass die idealtypischen Umsetzungs- und Partizipationsstrategien die eigenen Darstellungen der Länder spiegeln. Die Einschätzungen anderer Akteure sind (bisher) nicht in die Typisierung eingeflossen.

3.2.1 Umsetzungstypen: Landesspezifische Vorgehensweisen bei der Auswahl der Handlungsfelder

Die Umsetzungsstrategien lassen sich idealtypisch zum einen danach unterscheiden, ob sie eher von laufenden politischen Prozessen in dem jeweiligen Land geprägt waren oder ob das KiQuTG explizit zum Anlass genommen wurde, Prozesse der Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe einzuleiten. Zum anderen lag der Fokus bei der Auswahl der Handlungsfelder zum Teil vor allem bei der Frage, welche Handlungsfelder die Möglichkeit boten, ein Bündel von Maßnahmen zu entwickeln, das sich in eine Gesamtstrategie einpasst; in anderen Fällen stand eher die Priorisierung bestimmter Felder im Vordergrund, in denen ein besonders großer Handlungsbedarf gesehen wurde oder die als besonders gut über die Ressourcen des KiQuTG realisierbar eingestuft wurden (Übersicht 8). In den Strategieprofilen der Länder wird dargestellt, welchem Strategiertyp ein Land am ehesten entspricht (Kap. 3.3).

Übersicht 8: Umsetzungstypen (U)

Fokus	U-1 Reformprozess im Land	U-2 KiQuTG als Anlass
U-A Gesamtsystem	Einbindung der KiQuTG-Umsetzung in eine laufende Reform des Systems (U1A)	KiQuTG als Anlass oder Beschleuniger für systembezogene Initiativen (U2A)
U-B Einzelne Handlungsfelder	Einbindung in laufende (politische) Diskussionsprozesse (U1B)	Nutzung des KiQuTG zur Bearbeitung bestimmter Themen (U2B)

Quelle: Eigene Darstellung

Einbindung der KiQuTG-Umsetzung in eine laufende Reform des Systems

In einigen Ländern war die Planung der Umsetzung des KiQuTG in einen zeitgleich laufenden Reformprozess im Land eingebunden. Dabei handelt es sich in einigen Fällen um die Erarbeitung eines neuen Kita-Gesetzes oder um eine grundlegende Revision des vorhandenen Gesetzes, teilweise verbunden mit einer Neuordnung der Finanzierungsstruktur. Der Diskussionsprozess um die Umsetzung des KiQuTG ist in diesen Fällen integriert in die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung. Die Handlungsfelder des KiQuTG werden genutzt, um Maßnahmen zu entwickeln und zu finanzieren, die die angestrebte Reform unterstützen. Fachdebatten und politische Diskurse sind in diesen Fällen eher von landesspezifischen Herausforderungen als von der Umsetzung des KiQuTG geprägt. So heben einige Vertreterinnen und Vertreter der Länder hervor, dass ein grundlegender Bedarf an Reformen der Finanzierung gesehen wurde, beispielsweise um Strukturen zu vereinfachen oder um Träger, Kommunen oder Eltern zu entlasten. Derartige Reformen werden teilweise als Voraussetzung für die Realisierbarkeit qualitativer Verbesserungen bezeichnet. Ein Teil der Länder stellt im Rahmen ihrer laufenden Reformprozesse ein breites Spektrum an Maßnahmen zusammen, die aus KiQuTG-Mitteln (ko)finanziert werden; andere konzentrieren sich zur Umsetzung ihres Gesamtkonzeptes die KiQuTG-Mittel auf einzelne Felder und finanzieren andere Elemente komplett mit Ressourcen des Landes.

Einbindung in laufende (politische) Diskussionsprozesse

In anderen Ländern war die Auswahl der Handlungsfelder ebenfalls stark durch laufende Diskussionsprozesse im Land geprägt, aber ohne, dass ein grundlegender Bedarf an Strukturreformen bestünde. In diesen Fällen gibt es zwar keine umfassende Gesetzesänderung, aber politische Auseinandersetzungen oder – beispielsweise in Koalitionsverträgen festgehaltene – Absichten zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung. In diesen Fällen werden einzelne Handlungsfelder ausgewählt, die besonders gut in den jeweiligen Gesamtkontext passen. So finden sich z.B. Hinweise darauf, dass es in einigen Ländern seit Jahren intensive politische Auseinandersetzungen um einen angemessenen Personalschlüssel gegeben hat, weswegen dieses Handlungsfeld aufgegriffen wurde.

KiQuTG als Anlass oder Beschleuniger für systembezogene Initiativen

In einer anderen Gruppe von Ländern wurde das KiQuTG zum Anlass genommen, Maßnahmen der Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe zu initiieren; die Umsetzungsplanung dient hier zum Teil der Vorbereitung übergreifender Reformprozesse. In einigen Ländern wurden und werden dabei umfassende, teils projektförmig organisierte Prozesse durchgeführt, um über die Umsetzung des KiQuTG das Gesamtsystem weiterzuentwickeln, teilweise verbunden mit der Vorbereitung eines neuen Gesetzes. Dabei wird das KiQuTG zum Teil als Impuls für Strukturerweiterungen betrachtet, beispielsweise um das Verhältnis zwischen Land und Kommunen neu zu strukturieren oder um an Belastungen von Sozialräumen orientierte Kriterien zur Mittelzuweisung einzuführen.

Nutzung des KiQuTG zur Bearbeitung bestimmter Themen

In anderen Ländern werden einzelne Handlungsfelder ausgewählt, in denen gute Möglichkeiten gesehen werden, mit Hilfe der KiQuTG-Mittel Fortschritte zu erzielen. Die Ressourcen aus dem KiQuTG werden hier genutzt, um bestimmte Themen aufzugreifen, bei denen Entwicklungsbedarf wahrgenommen wird. Das KiQuTG bildet in diesen Fällen den Anlass, diese Bedarfe zu berücksichtigen. Zum Teil sind die Auswahlprozesse auch von der Frage geprägt, welche Themen sich mit Hilfe von zunächst nur befristet zur Verfügung stehenden Mitteln bearbeiten lassen.

3.2.2 Partizipationstypen: Unterschiedliche Beteiligungsstrukturen und -prozesse

In allen Ländern gab – und gibt – es Prozesse der Beteiligung unterschiedlicher Akteure an der Planung der Umsetzung des KiQuTG. Diese Prozesse sind nicht nur dadurch zustande gekommen, dass sie gemäß § 3 Absatz 3 KiQuTG vorgeschrieben sind; vielmehr knüpfen sie in den meisten Ländern an eine Tradition der Partizipation an. Allerdings gibt es ebenso wie bei den Umsetzungsstrategien auch hier erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Idealtypisch lassen sich unterschiedliche Schwerpunkte der Partizipationsstrategie identifizieren. In einigen Ländern stehen formale, institutionalisierte Formen im Vordergrund, in anderen wurde – meistens ergänzend – eine projektförmige Partizipation organisiert (Übersicht 9). Zum Teil wurde die Planung der Umsetzung des KiQuTG in allgemeine, bereits vorher bestehende oder im Rahmen der Gesamtstrategie zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung im Land neu initiierte Beteiligungsstrukturen und -prozesse eingebunden. In anderen Fällen wurden Strukturen und Prozesse eigens für die Umsetzung des KiQuTG auf den Weg gebracht, manchmal in einer Form, die bis dahin in dem Land nicht existiert hatte. Wie bezogen auf die Umsetzungstypen wird in den Länderprofilen (Kap. 3.3.) auch dargestellt, welchem Partizipationstyp ein Land am nächsten kommt.

Übersicht 9: Partizipationstypen (P)

Fokus	P-1 Allgemeine Beteiligungsstrukturen und -prozesse des Landes	P-2 Anlassbezogene, für die Umsetzung des KiQuTG initiierte Beteiligungsstrukturen und -prozesse
P-A Institutionalisierte Einbindung	Einbindung der Umsetzungsplanung in bestehende Partizipationsstrukturen (P1A)	Formale Beteiligung bei der Umsetzung des KiQuTG (P2A)
P-B Projektförmige Partizipation	Erweiterte Partizipationsprozesse bei der Entwicklung des Gesamtsystems (P1B)	Die Umsetzung des KiQuTG als Partizipationsprojekt (P2B)

Quelle: Eigene Darstellung

Einbindung der Umsetzungsplanung in bestehende Partizipationsstrukturen

In einigen Ländern wurden für die Planung der Umsetzung des KiQuTG keine eigenen Strukturen oder Prozesse angestoßen; vielmehr bildet die Umsetzung des KiQuTG eines von mehreren

Elementen, zu denen eine Partizipation stattfindet. Diese Form der Partizipation gibt es vor allem in Ländern des Umsetzungstyps U1A/B, in denen die Umsetzung des KiQuTG ein Element eines Reformprozesses im Land ist. Zum Teil stehen dabei institutionalisierte Verfahren im Vordergrund. Wenn neue Gesetze, Verordnungen und Richtlinien verabschiedet wurden und die Planung der Umsetzung des KiQuTG in diese Prozesse integriert war, wurden die üblichen Anhörungen und Stellungnahmen der Verbände durchgeführt. In vielen Ländern bestehen darüber hinaus feste Partizipationsstrukturen in Form von ständigen Gremien zum Austausch zwischen Ministerium und Verbänden, die dann auch für Beratungen zur Umsetzung des KiQuTG genutzt wurden.

Erweiterte Partizipationsprozesse bei der Entwicklung des Gesamtsystems

Einige Länder gehen über diese institutionalisierten Prozesse und Strukturen hinaus und haben (meistens zusätzlich) eine projektförmige Beteiligung initiiert, um die Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Kindertagesbetreuung partizipativ zu gestalten. In den Handlungs- und Finanzierungskonzepten bzw. den Auftaktinterviews wird in diesen Fällen hervorgehoben, dass es intensive Beteiligungsprozesse gegeben habe, die in der Umsetzungsphase weitergeführt werden. Hier wird oft neben den landesweit organisierten Verbänden ein breiteres Spektrum an Akteuren einbezogen – beispielsweise Fachberatungen, Ausbildungsinstitutionen, wissenschaftliche Institute oder lokale Elternvertretungen und Initiativen. Es gibt Fach-Workshops, Regionalkonferenzen oder Befragungen, und zum Teil wird hervorgehoben, dass großer Wert auf die Dokumentation der Ergebnisse und ihre Einspeisung in den weiteren Prozess gelegt wird.

Formale Beteiligung bei der Umsetzung des KiQuTG

In anderen Ländern sind die Beteiligungsstrukturen und -prozesse speziell auf die Umsetzung des KiQuTG ausgerichtet und speziell aus diesem Anlass heraus initiiert worden. Auch hier findet sich in einigen Fällen eine Konzentration auf institutionalisierte Verfahren. Neben Anhörungen und Stellungnahmen zur Verabschiedung von Richtlinien lassen sich hier auch anlassbezogene Gespräche einordnen, in denen die Verbände über Planungen der Landesregierung informiert werden.

Die Umsetzung des KiQuTG als Partizipationsprojekt

Einige Länder haben darüber hinaus für die Planung der Umsetzung des KiQuTG projektförmige Partizipationsstrukturen und -prozesse eingeleitet, die in der Gestaltung mit denen im Typ P1B vergleichbar sind. Mit der Einrichtung von Strukturen und mit ersten Diskussionen wurde oft bereits vor der Verabschiedung des KiQuTG begonnen, die Auswahl der Handlungsfelder wurde zum Teil breit diskutiert, und in einigen Fällen sollen die Partizipationsprozesse nach der Planungsphase auch in der Zeit der Umsetzung, beispielsweise bis Ende 2022, weitergeführt werden. Zum Teil wird dabei an vorhandene Strukturen angeknüpft, indem in bestehenden, allgemein auf die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung ausgerichteten Gremien spezifische Arbeitsgruppen eingerichtet werden, die sich mit der Umsetzung des KiQuTG befassen.

3.3 Strategieprofile der Länder

Der folgende Abschnitt umfasst für jedes Land ein Kurzprofil der Strategie zur Umsetzung des KiQuTG. Im Vordergrund der Analyse stehen Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder und deren Integration in die Gesamtstrategie, die das jeweilige Land zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung verfolgt, sowie die mit der Planung der KiQuTG-Umsetzung verbundenen Beteiligungsstrukturen und -prozesse. Die zentrale Basis für die Strategieprofile ergibt sich aus der Auswertung der jeweiligen Handlungs- und Finanzierungskonzepte, ergänzt durch Aussagen in den Auftaktinterviews in den Ländern. Die Strategieprofile basieren somit vor allem auf der Darstellung der Umsetzungsstrategien und der Beteiligungsstrukturen und -prozesse aus der Perspektive der einzelnen Länder. Jedes Strategieprofil schließt mit einem kurzen Überblick über den Umsetzungsstand im Jahr 2019, wie die Länder ihn in ihren Fortschrittsberichten aus dem Jahr 2020 dargelegt haben und wie er im vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Dezember 2020 herausgegebenen Monitoringbericht (BMFSFJ 2020c) wiedergegeben wurde.

In den Einleitungen der Handlungs- und Finanzierungskonzepte geben die meisten Länder – unterschiedlich ausführlich – einen Einblick in ihre Strategie zur Umsetzung des KiQuTG. Ergänzt durch die Interviewauswertung ermöglichen diese programmatischen Aussagen ein Bild darüber, wo die einzelnen Länder die Schwerpunkte in der Entwicklung ihres Systems der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sehen und welche Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder leitend waren. Einzelne Länder haben in der Einleitung zum Handlungs- und Finanzierungskonzept nur Angaben zum Stand der Versorgung mit Kita-Plätzen gemacht und Landesprogramme aufgelistet. Vor allem in diesen Fällen wurden für die Analyse – soweit vorhanden – zusätzliche Informationen aus weiteren Abschnitten des Handlungs- und Finanzierungskonzepts hinzugezogen. Darüber hinaus enthalten die Handlungs- und Finanzierungskonzepte Aussagen zur „Darstellung der Beteiligung nach Maßgabe des § 3 Absatz 3 KiQuTG“. Diese Aussagen wurden für die Analyse der Beteiligungsstrukturen in den einzelnen Ländern ausgewertet und ebenfalls durch Ergebnisse der Interviewauswertung ergänzt.

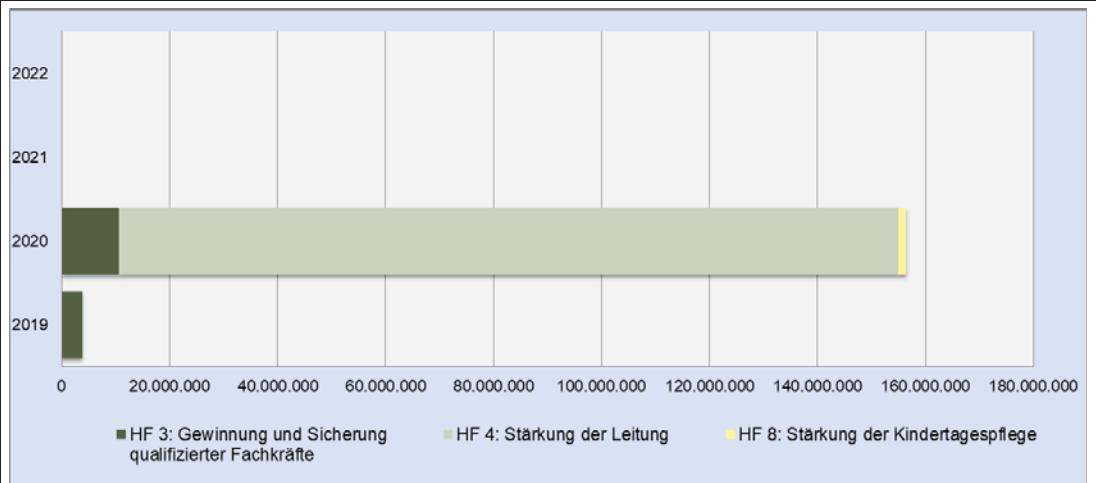
Die folgenden Kurzprofile enthalten jeweils Angaben zum aktuellen Kita-Gesetz des jeweiligen Landes und zu den ausgewählten Handlungsfeldern, eine kurze Zusammenfassung zur Umsetzungs- und Partizipationsstrategie sowie einen Überblick über den Umsetzungsstand im Jahr 2019. Im Detail erfolgen die Begründungen für die Auswahl der Handlungsfelder ebenso wie die Bezugnahmen auf die Analyse der Ausgangslage in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten in vielen Fällen gemäß den Vorgaben des KiQuTG handlungsfeldspezifisch, das heißt, orientiert an dem Bedarf in dem einzelnen Handlungsfeld und bezogen auf die konkreten Umsetzungsmaßnahmen und nicht im Sinne einer systematischen Priorisierung zwischen den Handlungsfeldern. Dies gilt insbesondere für die drei auf das Personal bezogenen Handlungsfelder, auf deren hohe Bedeutung fast jedes Land in seiner Einleitung hinweist. Die handlungsfeldspezifischen Aussagen wurden nicht bei der Analyse der Umsetzungs- und Partizipationsstrategien ausgewertet, sondern werden im Kontext der Analyse der Handlungsfelder behandelt (Kap. 4); in den folgenden Kurzprofilen der Länder geht es darum, feldübergreifend herauszuarbeiten, welche Strategie die Länder bei der Auswahl der Handlungsfelder verfolgten und welche Prozesse dabei eine Rolle spielten. Der Umsetzungs- und Partizipationstyp (Kap. 3.2), dem das jeweilige Land den bisherigen Analysen zufolge am ehesten zuzuordnen ist, wird durch kursive Schriftsetzung kenntlich gemacht.

3.3.1 Baden-Württemberg (BW)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege – Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 19.03.2009; zuletzt geändert am 11.02.2020

Abbildung 2: Geplante Mittelverwendung Baden-Württemberg



Quelle: HFK-BW

Das Handlungs- und Finanzierungskonzept Baden-Württembergs läuft zunächst bis Ende 2020. Das Land wählt einen breiten Weg bei der angestrebten Erhöhung der pädagogischen Qualität in Kindertageseinrichtungen (weitere Handlungsfelder für die Jahre 2021/22 sind geplant). Es setzt hierbei stark auf verschiedene fachliche Schwerpunkte, die seitens der auf Landesebene gegründeten Arbeitsgruppe zum Thema frühkindliche Bildung als besondere Handlungs- und Entwicklungsbedarfe ausgewiesen wurden. Eine umfassende Reform liegt der Zielrealisierung somit nicht zugrunde und wird auch nicht angestrebt. Vielmehr erfolgt die Umsetzung des KiQuTG in erster Linie bedarfsoorientiert über die Auswahl einzelner Handlungsfelder – das KiQuTG wird also dazu *genutzt, bestimmte Themen zu bearbeiten*. Die konkrete *Umsetzungsplanung ist in bestehende Partizipationsstrukturen* in Form der seit dem Jahr 2000 bestehenden Arbeitsgruppe *eingebunden*.

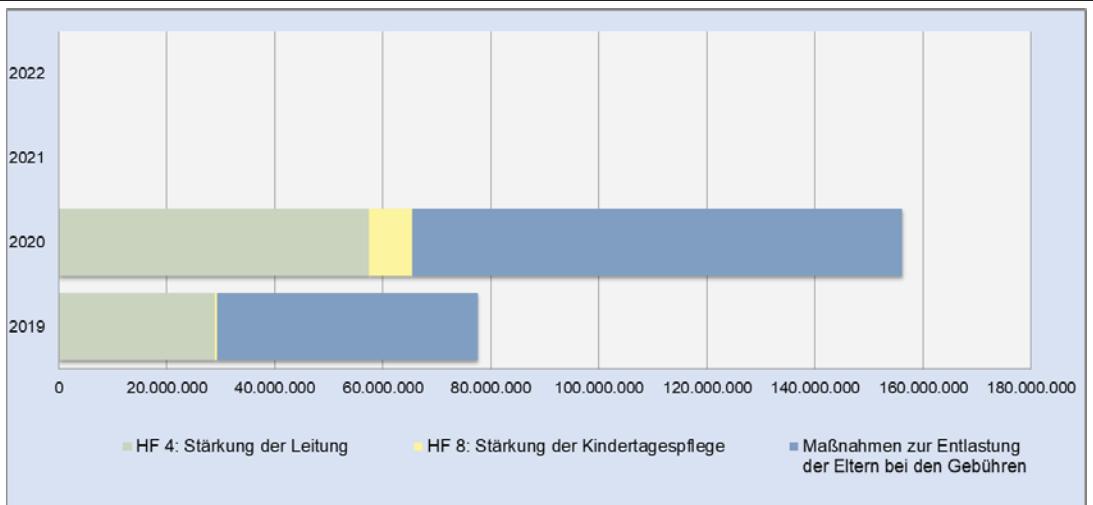
In Baden-Württemberg sind die Maßnahmen in den Handlungsfeldern 4 (Stärkung der Leitung) und 8 (Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen) gemäß dem Bund-Länder-Vertrag für 2020 vorgesehen. Die ursprünglich für 2019 geplante Maßnahme im Handlungsfeld 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte) wurde nicht umgesetzt: Diese sollte das Bundesprogramm Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher flankieren; da aber alle interessierten Träger am Bundesprogramm teilnehmen konnten, hat sich das Land entschlossen, die für Handlungsfeld 3 vorgesehenen Mittel für die Gewinnung von Fachkräften durch eine praxisintegrierte Ausbildung im Jahr 2020 zu verwenden (BMFSFJ, 2020c, S. 134).

3.3.2 Bayern (BY)

Gesetzliche Grundlage

Bayerisches Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege – Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) vom 08.07.2005; zuletzt geändert am 23.12.2019

Abbildung 3: Geplante Mittelverwendung Bayern



Quelle: HFK-BY

In Bayern wurden die beiden Handlungsfelder „Stärkung der Leitung“ und „Stärkung der Kindertagespflege“ sowie ein Ausbau der Beitragsentlastungen für Eltern ausgewählt. Ein grundlegender Reformbedarf im System der Kindertagesbetreuung wird nicht benannt; als zentrale Herausforderungen im Kontext des KiQuTG werden die befristet zur Verfügung stehenden Mittel und der Fachkräftemangel gesehen.

Mit der Wahl des Handlungsfelds „Stärkung der Leitung“ sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die Leitungen vom Gruppen- und Dienstleistungsdienst freizustellen (z.B. durch neu eingestellte Verwaltungskräfte). Das Handlungsfeld „Stärkung der Kindertagespflege“ wurde mit dem Ziel ausgewählt, neue Tagespflegepersonen zu gewinnen bzw. im Feld der Kindertagesbetreuung zu binden und – vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels – auch mittelfristig als Assistenzkräfte in den Kitas weiter zu qualifizieren. In Bayern wird das KiQuTG somit genutzt, um, ergänzend zu weiteren Maßnahmen des Landes, gezielt bestimmte Themen zu bearbeiten. Die Beteiligungsstrukturen und -prozesse sind hierbei anlassbezogen auf die Umsetzung des KiQuTG ausgerichtet und in Form einer im Frühjahr 2019 für die formale Beteiligung an der Umsetzung des KiQuTG gegründeten Arbeitsgruppe initiiert worden. Das Handlungs- und Finanzierungskonzept läuft zunächst bis Ende 2020.

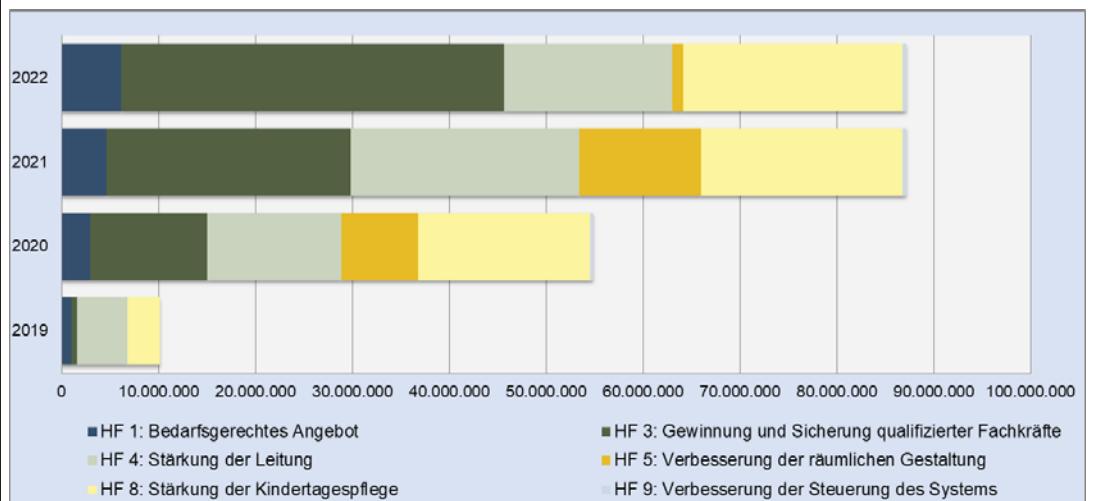
2019 verausgabte Bayern nur die geplanten Mittel für eine Maßnahme zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren: Erhielten Eltern zuvor einen Beitragszuschuss im letzten Kindergartenjahr, werden seit dem 01.04.2019 100 Euro pro Monat und Kind während der gesamten Kindergartenzeit gewährt. Für die Maßnahmen in den Handlungsfeldern 4 (Stärkung der Leitung) und 8 (Stärkung der Kindertagespflege) bereitete man jeweils eine Förderrichtlinie vor, die 2020 verkündet werden konnten. Im Handlungsfeld 4 dient die Förderrichtlinie der Einführung eines Leitungs- und Verwaltungsbonus, im Handlungsfeld 8 der Förderung der Festanstellung in der Kindertagespflege (BMFSFJ, 2020c, S. 153).

3.3.3 Berlin (BE)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege – Kindertagesförderungsgesetz (KitaFöG) vom 23.06.2005; zuletzt geändert am 12.10.2020

Abbildung 4: Geplante Mittelverwendung Berlin



Quelle: HFK-BE

Die Beitragsfreiheit für Kindertagesbetreuung war in Berlin bereits eingeführt, als mit der Diskussion um die Umsetzung des KiQuTG begonnen wurde. Ebenso gab es bereits ein institutionalisiertes Verfahren der Qualitätsentwicklung und einer entsprechenden Steuerung. Schwerpunkte der letzten Jahre liegen bei dem quantitativen Ausbau von Kita-Plätzen (bei einer Ausdehnung des Kitaplatz-Rechtsanspruchs von halbtags auf Teilzeit), bei der Fachkräftegewinnung durch Ausbau der Ausbildungskapazitäten und Möglichkeiten des Quereinstiegs sowie der Weiterentwicklung des Qualitäts- und Praxisunterstützungssystems. Die Planung der Umsetzung des KiQuTG wurde in Berlin als ein eigenständiges Projekt definiert, das das Gesamtsystem der Kindertagesbetreuung in den Blick nimmt, an vorhandene Initiativen zur Qualitätsentwicklung und an bestehende Beteiligungsstrukturen anknüpft und durch einen projektförmig organisierten Partizipationsprozess begleitet wird. Eine grundlegende Gesetzesnovellierung ist nicht vorgesehen. Insofern fungiert das KiQuTG teils als Anlass, teils als *Beschleuniger für systembezogene Initiativen*; die Umsetzung erfolgt als Partizipationsprojekt.

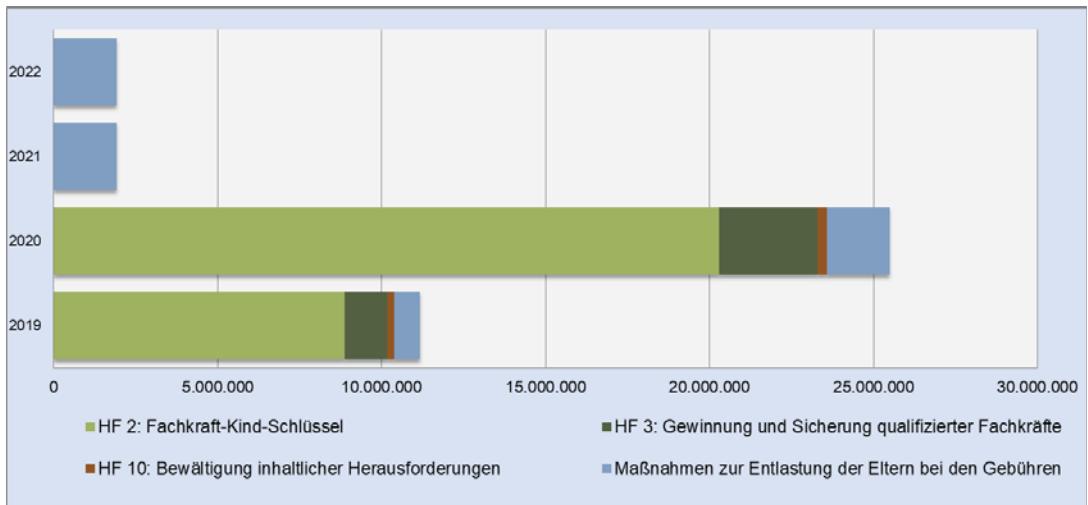
Berlin hat im Jahr 2019 mehrere Maßnahmen umgesetzt: Rückwirkend zum 01.01.2019 finanziert das Land die Ausweitung des Angebots für Kinder mit komplexem Unterstützungsbedarf (HF 1 – Bedarfsgerechtes Angebot). Im Rahmen des Handlungsfelds 4 (Stärkung der Leitung) nutzt das Land seit dem 01.08.2019 KiQuTG-Mittel, um eine weitere Verbesserung des kindbezogenen Leitungsschlüssels zu erreichen. Schließlich führte Berlin planmäßig zum 01.01.2019 gesetzlich die mittelbare pädagogische Arbeit ein (HF 8 – Stärkung der Kindertagespflege), um die Vergütung von Kindertagespflegepersonen zu verbessern. Vorbereitet wurden 2019 die für das Jahr 2020 geplante Einführung eines heilpädagogischen Fachdienstes im Rahmen des Handlungsfelds 1 und der Ausbau eines Praxisunterstützungssystems in Kindertageseinrichtungen im Handlungsfeld 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte) (BMFSFJ, 2020c, S. 186). Weitere Maßnahmen sind für das Jahr 2020 geplant: die Ausgestaltung pädagogischer Räume, Barrierefreiheit und Gesundheitsförderung im Handlungsfeld 5 (Verbesserung der räumlichen Gestaltung) und die Steuerung und Begleitung des fortlaufenden Qualitätsprozesses im Handlungsfeld 9 (Verbesserung der Steuerung des Systems).

3.3.4 Brandenburg (BB)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – Kindertagesstättengesetz (KitaG) vom 10.06.1992 in der Bekanntmachung der Neufassung vom 27.06.2004; zuletzt geändert am 25.06.2020

Abbildung 5: Geplante Mittelverwendung Brandenburg



Quelle: HFK-BB

In Brandenburg findet die Umsetzung des KiQuTG parallel zu den Diskussionen und Vorbereitungen einer umfassenden Kitarechtsreform statt. Beide Prozesse werden dabei zusammen gedacht. 2019 gab es bereits eine Novellierung des Kita-Gesetzes. Das Finanzierungssystem ist in Brandenburg komplex. Kindertagesbetreuung wird als eine Aufgabe in vorwiegend kommunaler Verantwortung betrachtet, wird aber vom Land in zunehmendem Maße finanziell unterstützt und gefördert (Betonung des Konnexitätsprinzips). Mit der Reform sollen das Kita-Gesetz transparenter und die Finanzverantwortlichkeiten (Verhältnis Land-Kommune) überschaubarer werden. Die KiQuTG-Maßnahmen knüpfen in Brandenburg an eine Reihe von Schritten an, die in den letzten Jahren bereits im Bereich der Professionalität der Fachkräfte, der Stärkung der Elternbeteiligungsrechte und in Richtung Beitragsfreiheit und Strukturqualität gegangen worden sind. In der KiQuTG-Umsetzung besteht im Bereich der Personalbemessung der politische Anspruch, der Kitarechtsreform nicht vorzugreifen und insbesondere auch vor der Novelle des Kita-Gesetzes keine Erweiterung der bereits komplexen Finanzierungsstränge durch Gesetzesänderungen vorzunehmen. In Brandenburg wurde das KiQuTG genutzt, um – flankiert von einem *erweiterten, projektförmig organisierten Partizipationsprozess* – Reformen auf Landesebene vorzubereiten. Somit diente das *KiQuTG* teils als *Anlass*, teils als *Beschleuniger für systembezogene Initiativen*. Das Handlungs- und Finanzierungskonzept läuft zunächst bis Ende 2020.

2019 hat das Land im Handlungsfeld 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel) eine Maßnahme zur quantitativen Verbesserung der Personalausstattung umgesetzt, um für Kinder im vorschulischen Bereich verlängerte Betreuungszeiten gewährleisten zu können. Zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (HF 3) implementierte man die Verbesserung der Ausbildung am Lernort Praxis durch mehr qualifizierte Anleitung von Personen im Quer- und Seiteneinstieg im vorschulischen Bereich. Darüber hinaus widmete sich das Land der Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (HF 10) und initiierte eine Verbesserung der Elternbeteiligung: So sind z.B. die Landkreise und kreisfreien Städte nun verpflichtet, Kreiselternbeiräte einzurichten und anzuhören. Schließlich erfolgte als Maßnahme zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren die

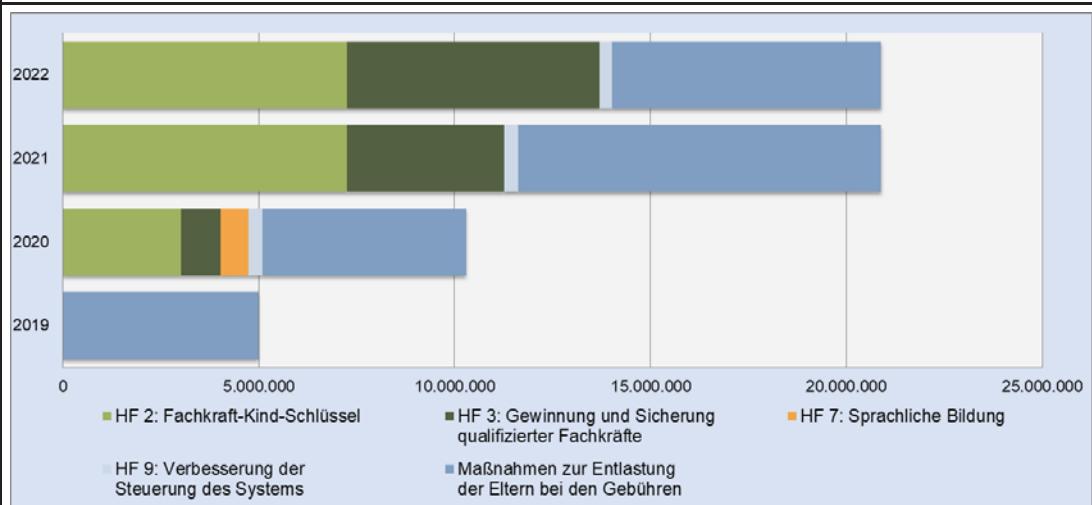
Beitragsfreistellung von geringverdienenden Familien, die sich nicht im Transferleistungsbezug befinden. Alle Maßnahmen sind zum 01.08.2019 in Kraft getreten (BMFSFJ, 2020c, S. 231 f.).

3.3.5 Bremen (HB)

Gesetzliche Grundlage

Bremisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege – Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz (BremKtG) vom 19.12.2000; zuletzt geändert am 05.03.2019

Abbildung 6: Geplante Mittelverwendung Bremen



Quelle: HFK-HB

In Bremen ist eine Weiterentwicklung der Steuerungsstrukturen auf Landesebene im Rahmen einer Reform des Bremischen Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetzes geplant. Die Umsetzung des KiQuTG ist mit diesen Planungen verbunden. Die Umsetzung des KiQuTG kann hier daher teils als Anlass, teils als Beschleuniger für systembezogene Initiativen betrachtet werden. Insbesondere die Erarbeitung von Steuerungsinstrumenten knüpft an die Besonderheiten der Strukturen in Bremen als Stadtstaat mit zwei Stadtgemeinden mit relativ hoher Autonomie an. Die Notwendigkeit, für die Umsetzung des KiQuTG geeignete Verfahren für eine an inhaltlichen Zielen orientierte Weiterleitung von Bundesmitteln an die beiden Kommunen und die Träger zu finden, hat vor diesem Hintergrund zusätzliche Impulse für die Entwicklung neuer gesetzlicher Grundlagen gegeben. Darüber hinaus spielen in Bremen die Belange benachteiligter Kinder und Familien eine große Rolle, nicht nur im Kontext der Beitragsbefreiung für die gesamte Kindergartenzeit, sondern auch bei der Ausgestaltung verschiedener Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG – etwa bei der Stärkung der Sprachbildung oder der besonderen Berücksichtigung von Kindertageseinrichtungen in sozioökonomisch benachteiligten Stadtteilen bei der Verbesserung des Personalschlüssels. Die Planung und Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG ist in Bremen als Partizipationsprojekt angelegt, wobei an vorhandene Beteiligungsstrukturen angeknüpft wird, die durch speziell auf das KiQuTG bezogene, projektförmige Formate ergänzt werden.

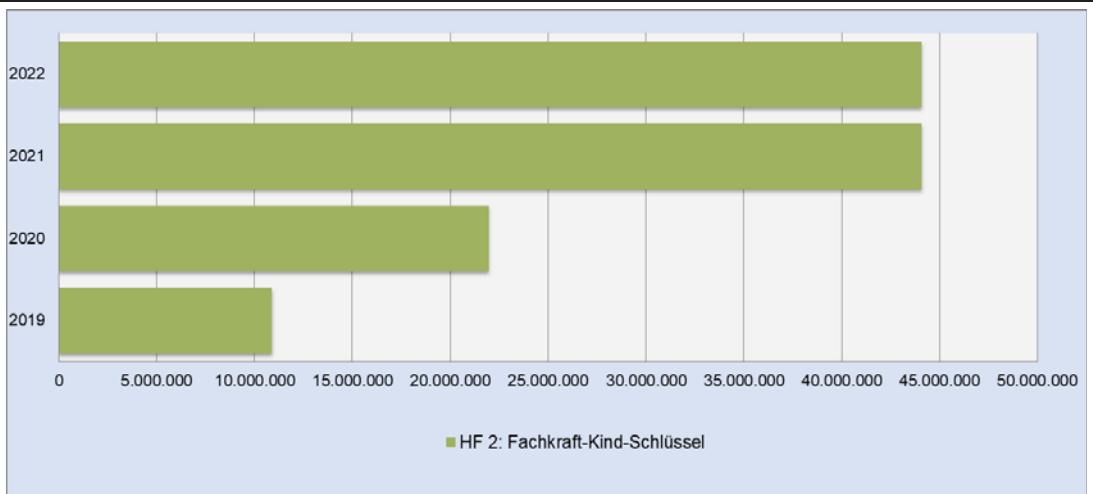
Zum 01.08.2019 wurde planmäßig die Kita-Beitragsfreiheit ab dem vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt. Dazu wurden das Kita-Gesetz und die Beitragsordnungen der beiden Stadtgemeinden entsprechend angepasst. Die Umsetzung der Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel), 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte), 7 (Förderung der sprachlichen Bildung) und 9 (Verbesserung der Steuerung des Systems) erfolgte ebenfalls planmäßig: Sie wurde 2019 vorbereitet, beginnt aber erst 2020 (BMFSFJ, 2020c, S. 232).

3.3.6 Hamburg (HH)

Gesetzliche Grundlage

Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG) vom 27.04.2004; zuletzt geändert am 18.12.2020

Abbildung 7: Geplante Mittelverwendung Hamburg



Quelle: HFK-HH

In Hamburg wurden die Ressourcen des KiQuTG auf ein einzelnes Handlungsfeld – die Verbesserung des Fachkraftschlüssels im Krippenbereich – konzentriert, das in besonderem Maße im Zentrum politischer Debatten gestanden hatte. Das KiQuTG war somit nicht der Auslöser der Debatte, sondern ermöglichte die Realisierung von landespolitisch im Fokus stehenden Problemlösungen, und war damit *in laufende (politische) Diskussionsprozesse eingebunden*. Die Schlüsselverbesserungen, nebst der Möglichkeit, anlassunabhängige Überprüfungen von Kindertageseinrichtungen durchzuführen, wurden unbefristet eingeführt. Ein grundlegender Reformbedarf im Hinblick auf Steuerungsstrukturen wird angesichts der im Kontext des Hamburger Gutscheinsystems entwickelten Verfahren der Qualitätsentwicklung und -kontrolle nicht gesehen. Die Beteiligungsverfahren zum KiQuTG konzentrierten sich demzufolge inhaltlich auf das ausgewählte Handlungsfeld und knüpften an die landespolitischen Diskussionskontakte an. Neben den formalen Beteiligungsstrukturen gibt es mit dem Hamburger Kita-Netzwerk eine weitere Beteiligungsstruktur, die ein breites Spektrum an Akteuren einbezieht. Anders als in vielen anderen Ländern liegt hier der intensiven Beteiligung keine projektförmige Organisation durch das Land, sondern eine Bottom-up-Initiative zugrunde, die die Grundlage für erweiterte Partizipationsprozesse bei der Entwicklung des Gesamtsystems bildet.

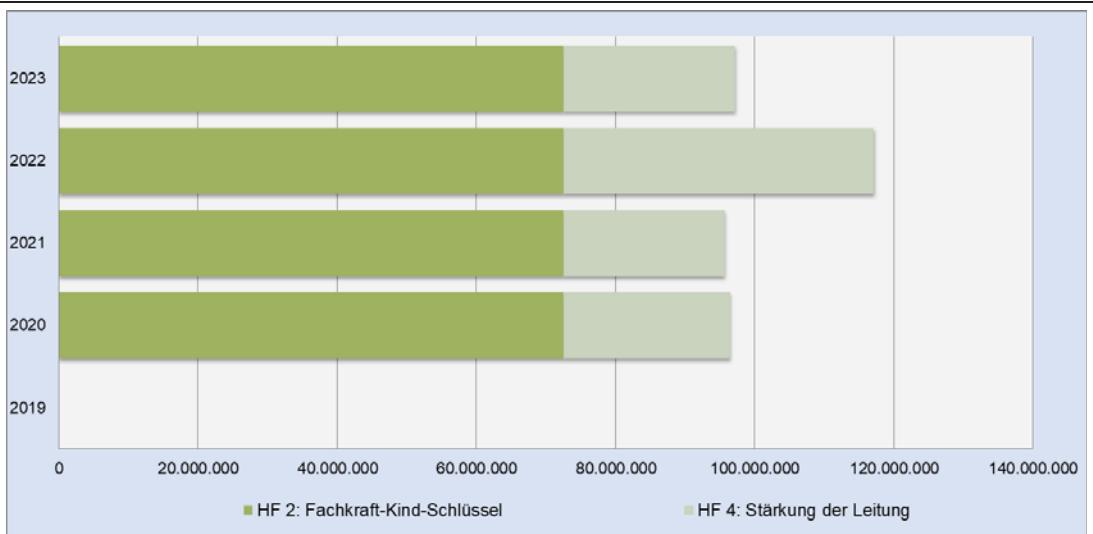
Die Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraftschlüssels wurden in Hamburg 2019 planmäßig umgesetzt (BMFSFJ, 2020c, S. 241).

3.3.7 Hessen (HE)

Gesetzliche Grundlage

Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) – Zweiter Teil – Tageseinrichtungen für Kinder, Kindertagespflege vom 18.12.2006; zuletzt geändert am 25.06.2020

Abbildung 8: Geplante Mittelverwendung Hessen



Quelle: HFK-HE

Die konkreten Planungen des Einsatzes der Mittel aus dem KiQuTG wurden in Hessen mit der Vorlage des Gute-KiTä-Gesetzesentwurfs eingeleitet. Die Auswahl der Maßnahmen knüpft in Hessen nicht an die der Verabschiedung des KiQuTG vorausgegangenen Planungs-, Entscheidungs- oder Reformprozesse im Dialog zwischen Bund und Ländern an. Grundlegende Reformen im Land sind nicht geplant. Der Fokus liegt auf der Verbesserung der Personalausstattung. Die gesetzliche Verankerung der Maßnahmen ist zunächst bis 2025 befristet, da in Hessen alle Landesnormen auf fünf Jahre zu befristen sind. Eine Beitragsfreistellung für alle Kindergartenjahre besteht bereits seit 2018 im Umfang von täglich sechs Betreuungsstunden. Die Umsetzung des KiQuTG ist handlungsfeldspezifisch ausgerichtet und in *laufende (politische) Diskussionsprozesse eingebunden*. Begleitet wird die Umsetzung durch einen speziell dafür initiierten Partizipationsprozess; die *Umsetzung des KiQuTG erfolgt demnach als Partizipationsprojekt*.

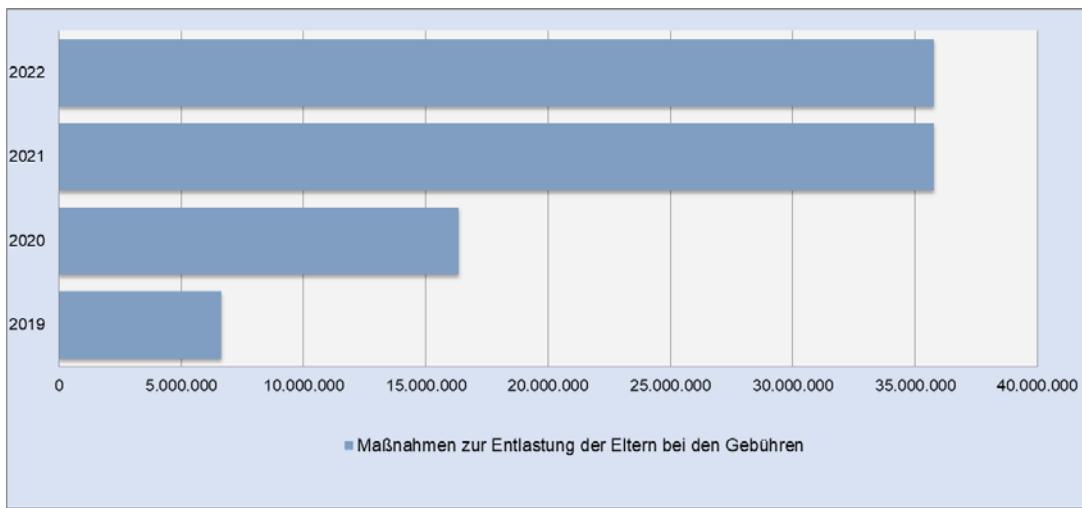
Gemäß dem Handlungs- und Finanzierungskonzept hat Hessen 2019 noch keine Maßnahmen umgesetzt, aber die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die im Jahr 2020 geplante Umsetzung der Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel) und 4 (Stärkung der Leitung) geschaffen (BMFSFJ, 2020c, S. 250).

3.3.8 Mecklenburg-Vorpommern (MV)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Kindertagesförderungsgesetz (KiFöG M-V) vom 04.09.2019

Abbildung 9: Geplante Mittelverwendung Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: HFK-MV

Die Gestaltung der Umsetzung des KiQuTG war in Mecklenburg-Vorpommern in eine umfassende Gesetzesnovellierung und damit in eine *laufende Reform des Gesamtsystems* eingebunden, die nicht nur aus Bundesmitteln finanzierte Maßnahmen umfasste, sondern über den Einsatz von Landesmitteln unterschiedliche Qualitätsfelder adressierte. Eine zentrale Bedeutung für die weitere Entwicklung der Kindertagesbetreuung im Land wird dabei der Reform der Finanzierungsstruktur zugeschrieben. Die über das KiQuTG kofinanzierte Abschaffung der Elternbeiträge stellt ein Element dieser Reform dar und hat aus der Sicht des Landes die Möglichkeit gebracht, sich im Gesetzgebungsprozess und bei der weiteren Entwicklung auf Fragen der Qualität zu konzentrieren, da die politischen Diskussionen um Beiträge abgeschlossen werden konnten. Eine Beteiligung von Akteuren fand im Gesetzgebungsverfahren statt. Da die Umsetzung der im KiQuTG gewählten Maßnahme ein mit anderen Maßnahmen verzahntes Element der Gesamtstrategie ist, waren für die Umsetzung des KiQuTG keine gesonderten Beteiligungsverfahren vorgesehen, sodass die *Umsetzungsplanung innerhalb bestehender Partizipationsstrukturen* ablieft.

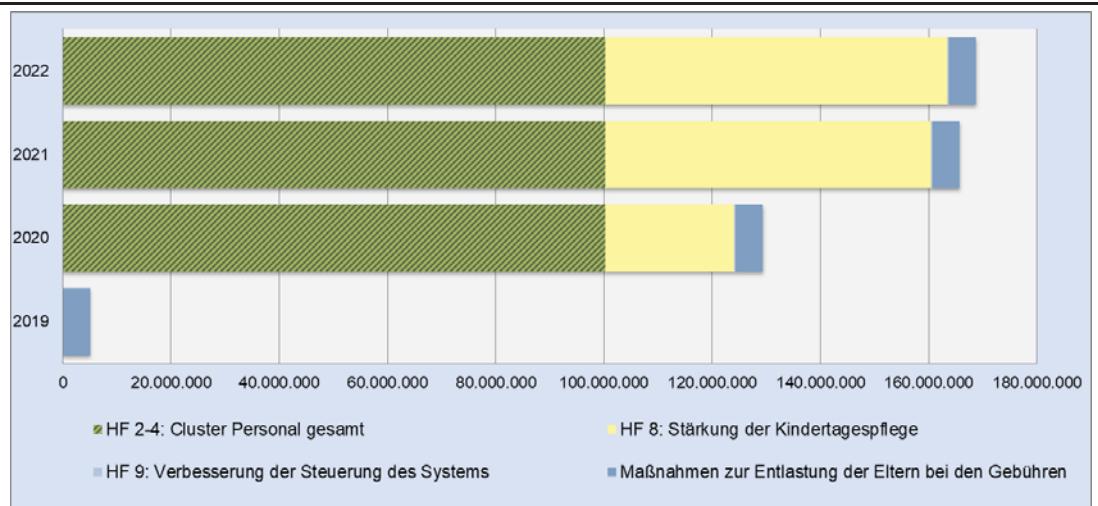
Zum 01.01.2019 führte Mecklenburg-Vorpommern planmäßig im Rahmen der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren die Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder ein, indem das Kita-Gesetz geändert wurde. Die in einem zweiten Schritt vorgenommene Novellierung des Kita-Gesetzes bringt wie geplant ab dem 01.01.2020 die vollständige Elternbeitragsfreiheit mit sich (BMFSFJ, 2020c, S. 265).

3.3.9 Niedersachsen (NI)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 07.02.2002; zuletzt geändert am 10.12.2020

Abbildung 10: Geplante Mittelverwendung Niedersachsen



Quelle: HFK-NI

Niedersachsen hat für die Umsetzung des KiQuTG einzelne Handlungsfelder ausgewählt und Maßnahmen entwickelt, die vorhandene Programme des Landes ergänzen. Das KiQuTG wurde folglich dazu genutzt, bestimmte Themen zu bearbeiten. Die Beteiligung bei der Umsetzung des KiQuTG erfolgte vorrangig im Rahmen der vorhandenen formalen Strukturen, ergänzt durch Formate zur Konkretisierung der Umsetzung der Maßnahmen im KiQuTG. Angesichts dessen, dass die Mittel aus dem KiQuTG nur für den Zeitraum bis 2022 verbindlich zugesagt sind, wurde zeitlich befristeten Maßnahmen der Vorrang gegeben. Ergänzend wird das KiQuTG genutzt, um Reformbedarf bei der Steuerung zu adressieren, indem Instrumente zur Verbesserung der Bedarfsplanung entwickelt werden. Weitergehende Bedarfe für Strukturreformen werden nicht gesehen.

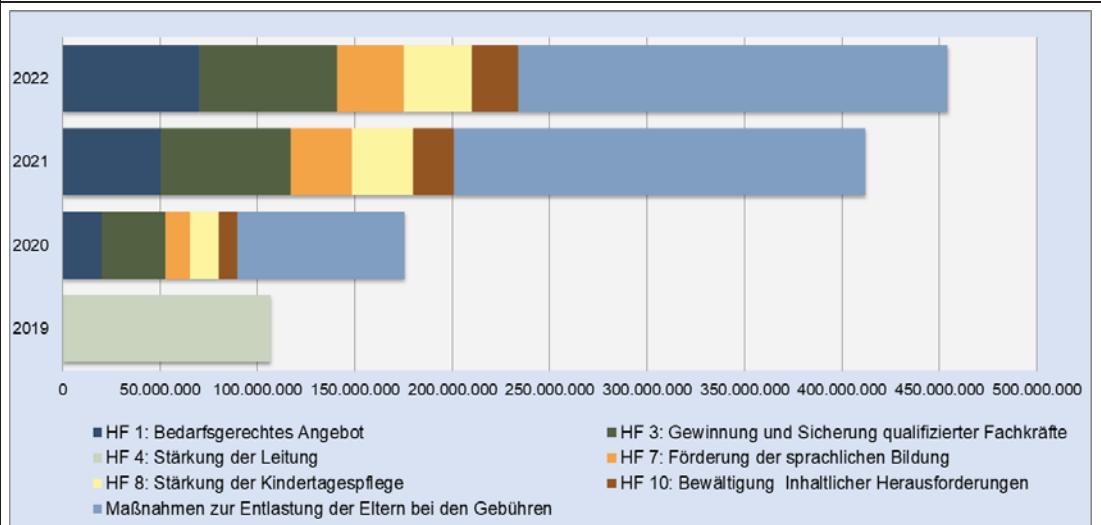
Im Jahr 2019 hat Niedersachsen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren implementiert: Rückwirkend zum 01.01.2019 gewährleistet das Land auf Grundlage einer Richtlinie Beitragsfreiheit für Kinder im Kindergartenalter, die ausschließlich in der Kindertagespflege betreut werden (BMFSFJ, 2020c, S. 288). Die Umsetzung der Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel), 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte), 4 (Stärkung der Leitung), 8 (Stärkung der Kindertagespflege) und 9 (Verbesserung der Steuerung des Systems) ist für das Jahr 2020 anvisiert; entsprechende Richtlinien wurden zum 01.01.2020 in Kraft gesetzt. Die gesetzliche Verankerung der Kindertagespflege hat aufgrund von Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess noch nicht stattgefunden, was zu einer Änderung des Handlungs- und Finanzierungskonzepts führte.

3.3.10 Nordrhein-Westfalen (NW)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Kinderbildungsgesetz (KiBiz) – Sechstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 03.12.2019

Abbildung 11: Geplante Mittelverwendung Nordrhein-Westfalen



Quelle: HFK-NW

Die Umsetzung des KiQuTG und die damit verbundenen Beteiligungsstrukturen sind in Nordrhein-Westfalen Teil einer Reform des Kita-Gesetzes – die *Einbindung der KiQuTG-Umsetzung in eine laufende Reform des Systems* ging mit der *Einbindung der Umsetzungsplanung in bestehende Partizipationsstrukturen* Hand in Hand. Die Auswahl der Handlungsfelder ist in diese Gesamtstrategie eingebunden. Die Reform des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) zum Kindergartenjahr 2020/21 implizierte zwar keine strukturelle Änderung des Finanzierungssystems; entscheidend im Kontext der Finanzierungsreform war vielmehr die Beseitigung der im fachpolitischen Diskurs betonten Unterfinanzierung. Hierfür werden jährlich zusätzlich rund 750 Millionen Euro je Hälfte vom Land und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe zur Verfügung gestellt. Die KiQuTG-Mittel werden im Rahmen der Gesetzesreform dafür eingesetzt, um bestehende Maßnahmen auszubauen und weiterzuentwickeln sowie neue Maßnahmen zu initiieren.

Im Jahr 2019 setzte das Land mithilfe eines Übergangsgesetzes im Handlungsfeld 4 (Stärkung der Leitung) planmäßig eine Maßnahme zur Sicherung von Leistungsstunden um (BMFSFJ, 2020c, S. 312). Alle anderen Maßnahmen wurden in das zum Kindergartenjahr 2020/21 in Kraft getretene reformierte Kinderbildungsgesetz integriert.

3.3.11 Rheinland-Pfalz (RP)

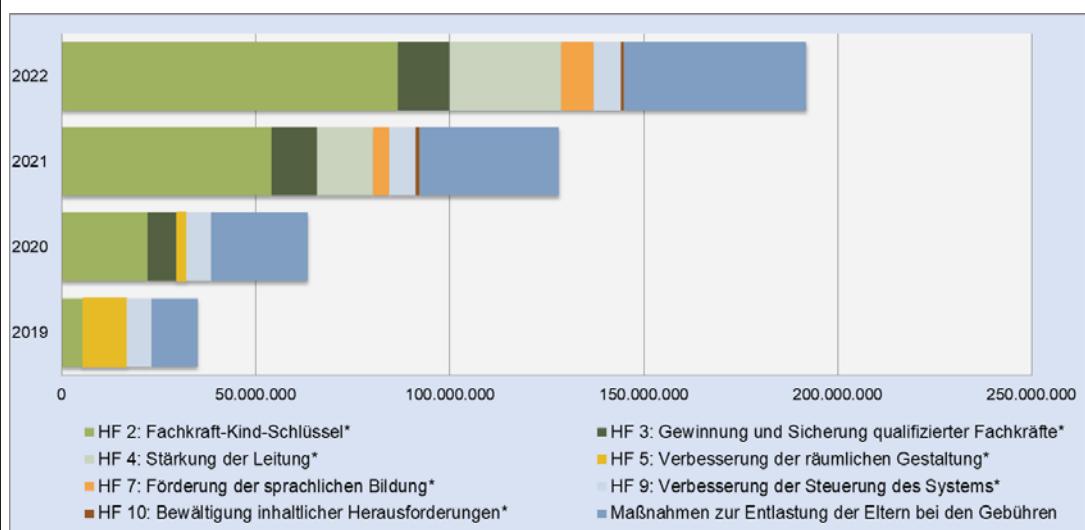
Gesetzliche Grundlage

Landesgesetz über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiTaG) vom 03.09.2019

und

Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz (KTagStG RP) vom 15.03.1991, zuletzt geändert am 03.09.2019; gültig bis 30.06.2021

Abbildung 12: Geplante Mittelverwendung Rheinland-Pfalz



Quelle: HFK-RP

Die Umsetzung des KiQuTG in Rheinland-Pfalz ist in eine zeitgleich laufende Reform des Systems im Land eingebunden, so dass die gewählten Handlungsfelder in das Gesamtkonzept des Landes einbezogen sind. Zwischen der Finanzierung aus Landesmitteln und aus KiQuTG-Mitteln wird in den Darstellungen des Landes zum Teil nicht unterschieden. Die konzeptionelle Verknüpfung des landespolitischen Reformprozesses mit dem KiQuTG war bereits in der Vorbereitungsphase angelegt, indem die Diskussionen in der AG Frühe Bildung im Rahmen des gemeinsamen Qualitätsprozesses von Bund und Ländern mit dem Diskurs innerhalb des Landes verbunden wurden. Insofern gab und gibt es Strukturen für erweiterte Partizipationsprozesse bei der Entwicklung des Gesamtsystems, die eine intensive Beteiligung bei der Planung und Begleitung der Umsetzung des KiQuTG beinhalten.

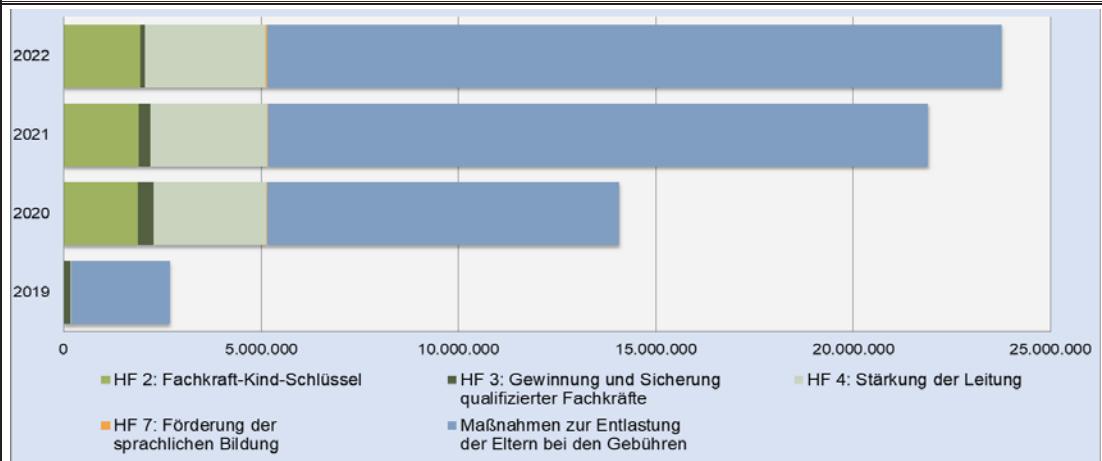
Von den sieben ausgewählten Handlungsfeldern sowie den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren hat Rheinland-Pfalz 2019 in drei Handlungsfeldern Maßnahmen umgesetzt. Im Handlungsfeld 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel) implementierte das Land ein Sozialraumbudget, um strukturelle Benachteiligung durch Berücksichtigung spezifischer Sozialräume bei der Personalbemessung der Kindertageseinrichtungen zu überwinden. Auf Grundlage einer Förderrichtlinie wurde im Handlungsfeld 5 (Verbesserung der räumlichen Gestaltung) eine Maßnahme umgesetzt, die darauf zielt, dass Kindertageseinrichtungen räumlich in der Lage sind, einem Angebot mit Mittagessen angemessen entsprechen zu können. Im Rahmen des Handlungsfeldes 9 (Verbesserung der Steuerung des Systems) konnten Maßnahmen zur Unterstützung der Einrichtungsträger bei Qualitätsentwicklung und zum Aufbau eines webbasierten Monitoring- und Administrationssystems implementiert werden (BMFSFJ, 2020c, S. 347). Die Umsetzung weiterer Maßnahmen in den anderen Handlungsfeldern und zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren erfolgt 2020 und mit Inkrafttreten der dritten und letzten Stufe des neuen Kita-Gesetzes zum 01.07.2021.

3.3.12 Saarland (SL)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz Nummer 1649 – Saarländisches Ausführungsgesetz nach § 26 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG) vom 18.06.2008; zuletzt geändert am 19.06.2019

Abbildung 13: Geplante Mittelverwendung Saarland



Quelle: HFK-SL

Im Saarland wurde insbesondere im konstatierten Mangel an Betreuungsplätzen eine zentrale Herausforderung gesehen. Dabei geht es darum, den notwendigen quantitativen Ausbau ohne Einschränkungen bei der Qualität zu bewältigen. Daher war eine mittlerweile in Kraft getretene Novellierung des SKBBG geplant, in deren Rahmen die Vorgaben zur Personalausstattung dem vorliegenden Bedarf angepasst werden sollten. Dementsprechend wurde auch bei der Auswahl der Handlungsfelder ein personalbezogener Schwerpunkt gelegt. Das Ziel einer schrittweisen Beitragsbefreiung für Eltern ist im Koalitionsvertrag festgehalten; das KiQuTG wird demnach für eine schrittweise Absenkung von Beiträgen genutzt. Themen wie Sprachentwicklung, Sprachbildung und Sprachförderung in der Kindertagesbetreuung sind im Saarland schon aufgrund der Grenzlage ein stetiges Thema. Die Auswahl entsprechender Handlungsfelder erfolgte somit auf der Grundlage landesspezifischer Bedarfe. Insgesamt ging die KiQuTG-Umsetzung also mit *laufenden politischen Diskussionsprozessen* einher. Die *Planung der Umsetzung* wurde – ergänzt durch zusätzliche, projektförmige Formate, wie der Durchführung von Befragungen – in *bestehende Partizipationsstrukturen eingebunden*.

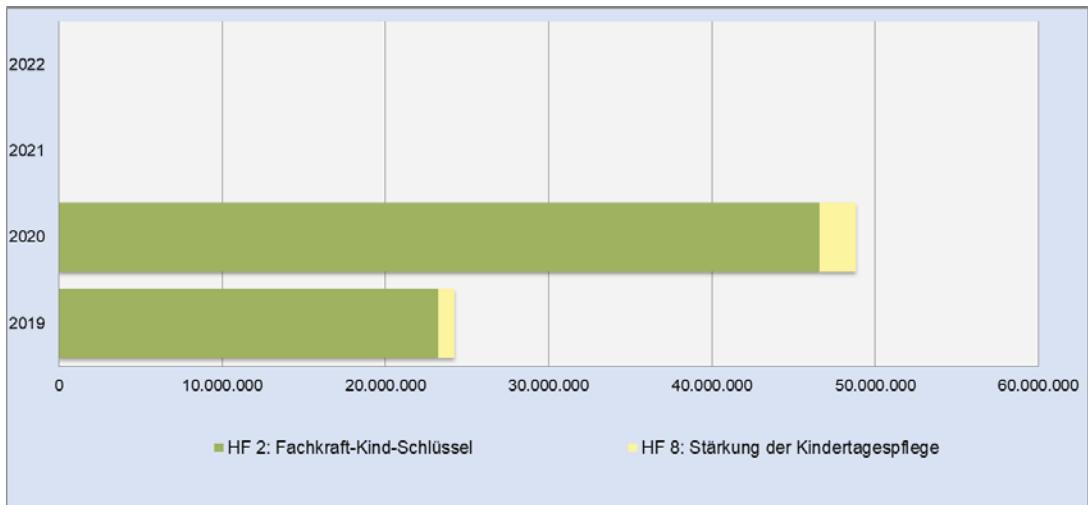
Zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (HF 3) setzte das Saarland zum Schuljahr 2019/2020 eine Ausweitung der praxisintegrierten, dualisierten Ausbildung um. In Anlehnung an das Bundesprogramm Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher können darüber hinaus Praxisanleiterinnen und Praxisanleiter für die Betreuung der Fachschülerinnen und Fachschüler der praxisintegrierten, dualisierten Ausbildung für diese Aufgabe freigestellt werden. Ein Abruf der Mittel für diese Maßnahme hat 2019 allerdings noch nicht stattgefunden, da dem Mittelabruf Personalkostenabrechnungen zugrunde liegen, welche erst 2020 kassenwirksam werden. Zur Stärkung der Leitung (HF 4) bereitete man 2019 die Einführung eines berufsbegleitenden Zertifikatsstudiengangs vor, der ursprünglich zum Wintersemester 2019/2020 starten sollte. Der Akkreditierungsprozess und die Corona-Pandemie führten dazu, dass der Studiengang erst zum Wintersemester 2020/2021 beginnen konnte. Im Rahmen von Handlungsfeld 7 (Förderung der sprachlichen Bildung) startete im Saarland zum Wintersemester 2019/2020 ein überarbeiteter berufsbegleitender Zertifikatsstudiengang Fachkraft für Sprache, Differenzsensibilität und interkulturelle Bildung. Schließlich wurden erste Schritte zur Senkung der Beiträge für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege realisiert (BMFSFJ, 2020c, S. 375).

3.3.13 Sachsen (SN)

Gesetzliche Grundlage

Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen – Gesetz über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG) vom 27.11.2001 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.05.2009; zuletzt geändert am 17.12.2020

Abbildung 14: Geplante Mittelverwendung Sachsen



Quelle: HFK-SN

Die Umsetzung des KiQuTG ist im Freistaat Sachsen nicht mit einer umfassenden Reform verbunden, vielmehr werden einzelne fachliche Schwerpunkte gesetzt, die auf Basis von Umfrage- und Abstimmungsprozessen beschlossen wurden. Die Ressourcen aus dem KiQuTG werden dabei als Möglichkeit gesehen, *bestimmte Themen zu bearbeiten*, bei denen seit Längerem Handlungsbedarf gesehen wird. Für die Umsetzungsplanung des KiQuTG wurde ein Beirat für den Dialogprozess ins Leben gerufen, der in enger Abstimmung mit dem Land agiert – die *Umsetzung des KiQuTG* erfolgt also als *Partizipationsprojekt*, das über die KiQuTG-Umsetzung hinaus auch weitere Bereiche der Qualitätsentwicklung umfasst. Das Handlungs- und Finanzierungskonzept läuft zunächst bis Ende 2020; die auf Grundlage eines für die Jahre 2021 und 2022 angepassten Handlungs- und Finanzierungskonzepts vorgesehenen Mittel sollen in Form einer Förderrichtlinie umgesetzt werden.

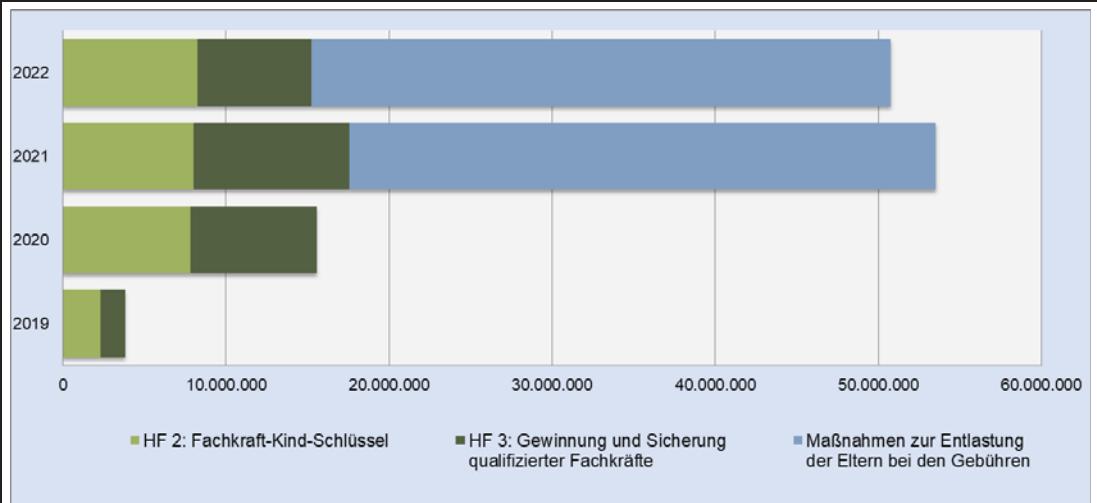
Sachsen hat mit einer Neuregelung im Kita-Gesetz zum 01.06.2019 planmäßig die gesetzliche Grundlage gelegt, um Maßnahmen im Handlungsfeld 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel) und 8 (Stärkung der Kindertagespflege) umzusetzen. In beiden Handlungsfeldern zielt die jeweilige Maßnahme auf die Anerkennung der mittelbaren pädagogischen Arbeit: Allen pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen und allen Kindertagespflegepersonen wird ein Mindestbudget an Zeit eingeräumt, um mittelbare pädagogische Tätigkeiten auszuführen (BMFSFJ, 2020c, S. 389).

3.3.14 Sachsen-Anhalt (ST)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt – Kinderförderungsgesetz (KiFöG LSA) vom 05.03.2003; zuletzt geändert am 16.01.2020

Abbildung 15: Geplante Mittelverwendung Sachsen-Anhalt



Quelle: HFK-ST

Der Planung der Umsetzung des KiQuTG gingen in Sachsen-Anhalt eine umfassende Evaluation des KiFöG LSA (2016) sowie eine umfassende Gesetzesnovellierung (2019) voraus. Mit der Novellierung wurden Entlastungen für Eltern, Verbesserungen für die pädagogischen Fachkräfte (auch des Mindestpersonalschlüssels) sowie die Vereinfachung des Finanzierungssystems (Paradigmenwechsel in der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen) vorgenommen. Durch eine effiziente Ausschöpfung der KiQuTG-Mittel sollen die positiven, aus der Novellierung hervorgehenden Veränderungen mittelfristig ausgeweitet werden; eine weitere, umfangreiche Gesetzesreform ist im Kontext der KiQuTG-Umsetzung nicht geplant. Die Auswahl der KiQuTG-Handlungsfelder und -Maßnahmen ergibt sich zudem aus politischen Schwerpunktsetzungen der letzten Jahre, sodass das *KiQuTG genutzt wird, um bestimmte Themen zu bearbeiten*. Vor diesem Hintergrund wurden die Handlungsfelder anhand von wahrgenommenen Bedarfen über einen projektförmig organisierten Beteiligungsprozess ausgewählt – die *Umsetzung des KiQuTG erfolgt dementsprechend als Partizipationsprojekt*. Die Umsetzung erfolgt zu großen Anteilen befristet.

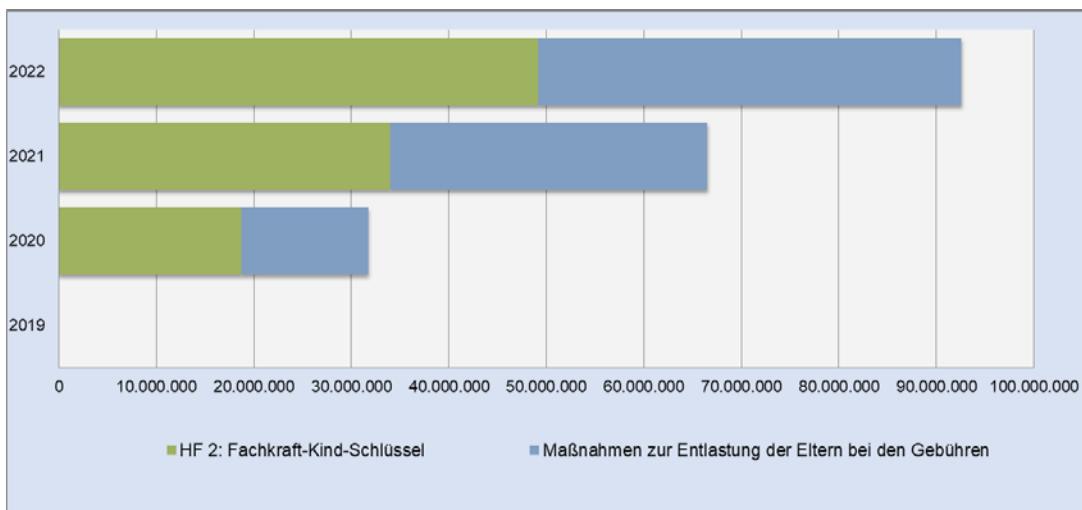
2019 hat Sachsen-Anhalt im Handlungsfeld 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel) planmäßig eine Maßnahme umgesetzt, die auf die Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf zielt. Im Handlungsfeld 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte) implementierte das Land rückwirkend zum 01.08.2019 die Schulgeldfreiheit für die Ausbildung an Schulen in freier Trägerschaft. Die Umsetzung weiterer Maßnahmen in den beiden Handlungsfeldern und zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren ist für 2020 geplant; die gesetzlichen Grundlagen sind verabschiedet (BMFSFJ, 2020c, S. 412).

3.3.15 Schleswig-Holstein (SH)

Gesetzliche Grundlage

Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege – Kindertagesförderungsgesetz (KiTaG) vom 12.12.2019; zuletzt geändert am 10.12.2020

Abbildung 16: Geplante Mittelverwendung Schleswig-Holstein



Quelle: HFK-SH

Der Prozess der Umsetzung des KiQuTG war in Schleswig-Holstein in die Reform des KiTa-Gesetzes und die diesbezüglichen Beteiligungsstrukturen eingebunden. Daher fanden zum KiQuTG, über punktuelle Gespräche mit den Gewerkschaften hinaus, keine gesonderten Beteiligungsformate statt. Der Reformprozess im Land zielte vor allem auf ein neues Finanzierungssystem, mit dem Qualität und Teilhabe verbessert und interkommunale Unterschiede reduziert werden sollten. Wert gelegt wurde auf eine umfassende, über die vorgeschriebene Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren hinausgehende Mitwirkung unterschiedlicher Akteure und die Erreichung eines breiten Konsenses. Die KiQuTG-Umsetzung ist dementsprechend *in eine laufende Reform des Systems eingebunden* und wurde von *erweiterten Partizipationsprozessen für die Entwicklung des Gesamtsystems flankiert*.

2019 hat das Land planmäßig noch keine Maßnahmen in den beiden Handlungsfeldern umgesetzt (BMFSFJ, 2020c, S. 424); die gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung ab 2020 sind verabschiedet.

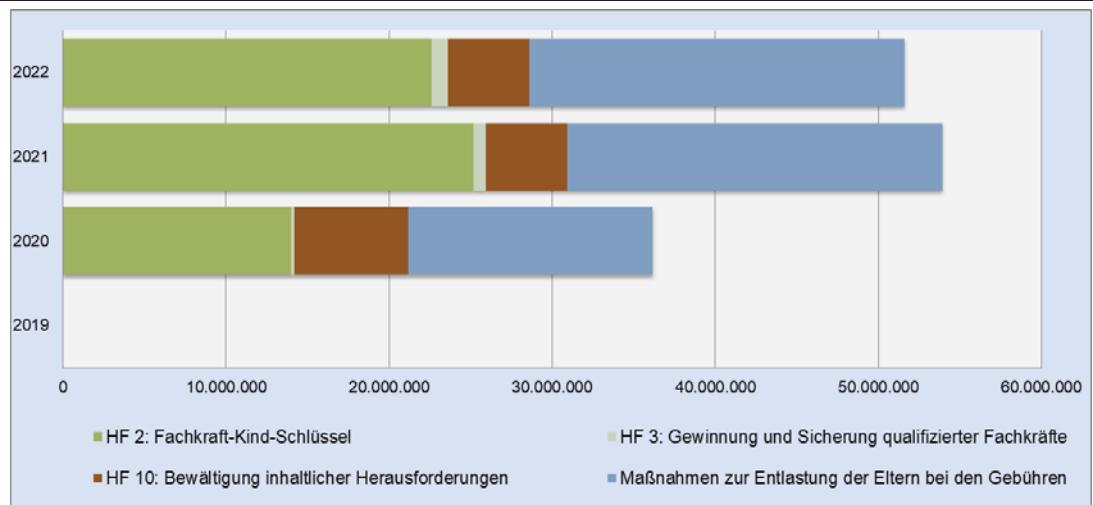
3.3.16 Thüringen (TH)

Gesetzliche Grundlage

Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – Thüringer Kindergartengesetz (ThürKigaG) (vormals ThürKitaG) vom 18.12.2017; zuletzt geändert am 11.06.2020

(Mit dem Gesetz zur Änderung des Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetzes vom 10.10.2019 wurde der bisherige Name des Thüringer Gesetzes über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz (ThürKitaG) geändert.)

Abbildung 17: Geplante Mittelverwendung Thüringen



Quelle: HFK-TH

Die Diskussion um die Planung der Umsetzung des KiQuTG fiel in Thüringen eng zusammen mit der Novellierung des ThürKigaG und knüpft inhaltlich in Teilen auch an diese an; das KiQuTG diente somit teils als *Anlass*, teils als *Beschleuniger für systembezogene Initiativen*. Neben der Notwendigkeit weiterer Verbesserungen des Personalschlüssels und der Ausweitung der Beitragsfreiheit wird der Ausbau der Fachberatung fokussiert, deren Rolle für die Qualitätsentwicklung im Kita-System in Thüringen stark betont wird. Die Auswahl der Handlungsfelder war demnach zum einen am Ziel einer Weiterentwicklung in bestimmten Themenfeldern orientiert, zum anderen – im Hinblick auf die Erweiterung der Elternbeitragsfreiheit – durch Verhandlungen zwischen unterschiedlichen Akteuren geprägt und erfolgte in einem umfassenden, projektförmig organisierten Partizipationsprozess; das KiQuTG wurde folglich als *Partizipationsprojekt umgesetzt*.

Im Jahr 2019 hat Thüringen wie geplant Gesetzesänderungen vorgenommen, um ab 2020 Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2 (Fachkraft-Kind-Schlüssel), 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte) und 10 (Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen) sowie zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren umsetzen zu können. Die Änderung des ThürKigaG schuf darüber hinaus die Basis, um die bereits für das letzte Kindergartenjahr bestehende Beitragsfreiheit auch auf das vorletzte Jahr auszudehnen. Die 2019 erfolgte Änderung der Fachschulordnung zielt darauf, die Voraussetzungen für eine praxisintegrierte Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher im Rahmen des Handlungsfelds 3 zu schaffen. Schließlich hat man 2019 damit begonnen, eine Förderrichtlinie zu entwerfen, die Grundlage sein soll für das im Handlungsfeld 10 umzusetzende Modellprojekt „Vielfalt vor Ort begegnen“ (BMFSFJ, 2020c, S. 451).

3.4 Erste Erfahrungen, Herausforderungen und Gelingensbedingungen

Ein Überblick über die Kurzprofile der Länder (Kap. 3.3) zeigt, dass sich die eingangs konzipierten Umsetzungs- und Partizipationstypen (Kap. 3.2) empirisch identifizieren lassen. Zwischen den einzelnen Typen gibt es Überschneidungen, und die Übergänge zwischen den Typen sind oft fließend; dennoch lassen sich empirisch einige charakteristische Merkmale erkennen, anhand derer sich die Strategien der Länder einordnen lassen. Im Folgenden wird auf der Grundlage der Länderprofile eine übergreifende Auswertung vorgenommen. Ergänzend werden dabei Auswertungen von Kurzprotokollen aus den im Rahmen der Wirkungsstudie durchgeföhrten Experten-Workshops herangezogen. Da der Kreis der Teilnehmenden an diesen Workshops unterschiedlich zusammengesetzt war (beispielsweise Fachberatungen, Verbände, Jugendämter, Aus- und Weiterbildung, vereinzelt auch Kita-Leitungen und Verantwortliche aus den Ministerien), ist keine systematische Analyse der Positionen unterschiedlicher Akteure möglich; die Protokolle erlauben jedoch einen ersten Einblick in die Perspektiven von Beteiligten außerhalb der fachlich zuständigen Landesministerien. Vertiefte Analysen dieser Perspektiven mit Blick auf die für die Umsetzungsstudie relevanten Fragestellungen sind für den weiteren Verlauf der Evaluation geplant (Kap. 1.2).

Auf Basis der bisher möglichen Auswertungen werden im Folgenden erste Schlussfolgerungen im Hinblick auf Gelingensbedingungen und Herausforderungen für die Umsetzung des KiQuTG formuliert. Diese Schlussfolgerungen können angesichts des auf einer ersten Exploration des Materials basierenden Standes der Auswertungen zunächst nur vorläufiger Natur sein. Ergänzungen und eventuelle Veränderungen im weiteren Evaluationsprozess sind zu erwarten. Die formulierten Schlussfolgerungen bieten zum einen eine Diskussionsgrundlage für eine erste Zwischenbilanz zur Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes, zum anderen werden Fragestellungen und Hinweise für den weiteren Verlauf der Evaluation abgeleitet. Jeder Absatz schließt ab mit einer kurzen Zusammenfassung von Zwischenergebnissen und sich daraus ableitenden Gelingensbedingungen und (gegebenenfalls) Herausforderungen für eine an den Zielen der Stärkung von Qualität und Teilhabe orientierte Umsetzung des KiQuTG sowie von Hinweisen auf die Bedeutung dieser vorläufigen Auswertungen für den weiteren Verlauf der Evaluation.

3.4.1 Impulse durch den Kooperationsprozess in der AG Frühe Bildung

Die Prozesse zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in den Ländern sind – bei allen Unterschieden im Detail – an gemeinsamen Zielen orientiert. Die gemeinsame Zielorientierung ergibt sich nicht zuletzt aus dem durch einen Expertendialog begleiteten gemeinsamen Qualitätsentwicklungsprozess von Bund und Ländern, verbunden mit der gemeinsamen Erarbeitung von Handlungsfeldern in der AG Frühe Bildung. Die Länder haben ihre inhaltlichen Vorstellungen in diesen Prozess eingebracht, und die gemeinsam diskutierten Inhalte sind wiederum in die fachpolitischen Diskurse der einzelnen Länder eingegangen. Zwar sind – mit Blick auf die Politikformulierung im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland – die horizontalen und vertikalen Aushandlungs- und Kooperationsgremien wie die Bund-Länder- oder Länder-Fachministerkonferenzen nicht grundsätzlich neu; mit der AG Frühe Bildung gab es jedoch einen über die üblichen Abstimmungsverfahren hinaus gehenden fachlich fundierten Dialogprozess, dessen multilateral ausgehandelte Ergebnisse sich im Gute-KiTa-Gesetz spiegeln und die den Rahmen bilden für bilateral ausgehandelte Verträge. Der gemeinsame Arbeitsprozess hat zu einem breiten Konsens zwischen Bund und Ländern über die Bedeutsamkeit der zehn Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG beigetragen. Sowohl in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten als auch in den Interviews wird in vielen Ländern auf den Prozess in der AG Frühe Bildung und die im Zwischenbericht (BMFSFJ & JFMK, 2016) zusammengefassten Ergebnisse Bezug genommen.

Der hohe Konsens über die zehn Handlungsfelder zeigt sich auch daran, dass bei Begründungen für die Auswahl der Handlungsfelder weder in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten noch in den Interviews angeführt wird, dass man sich explizit gegen ein bestimmtes Feld entschieden habe, weil man es nicht für relevant halten würde. Darüber hinaus wird in vielen Ländern explizit darauf verwiesen, dass man zahlreiche Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe aus Landesmitteln finanziere, die inhaltlich den Handlungsfeldern des KiQuTG zuzuordnen seien.

Einige Vertreterinnen und Vertreter der Länder ergänzen, dass auch andere als die gewählten Handlungsfelder sinnvoll gewesen wären, man jedoch Prioritäten setzen musste. Vielfach wird auch betont, dass es zwischen den Akteuren innerhalb des Landes einen hohen Konsens bei der Auswahl der Handlungsfelder gab, eben weil grundsätzlich alle Felder für bedeutsam gehalten wurden. Dieser grundsätzliche Konsens spiegelt sich auch in den Diskussionen der meisten Experten-Workshops wider. Nur vereinzelt finden sich hier Einschätzungen, dass die falschen Schwerpunkte gesetzt worden seien; diese Einschätzungen beziehen sich allerdings in erster Linie auf die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, kaum auf die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG. Wesentlich häufiger wird formuliert, dass die Ansätze richtig seien, die Umsetzung aber nicht weit genug gehe, oder dass über die eingeleiteten Maßnahmen hinaus weitere Schritte erforderlich seien. Darüber hinaus gibt es in einigen Fällen vor dem Hintergrund eines allgemeinen Konsenses über den Handlungsbedarf in einem Feld unterschiedliche Auffassungen über die fachliche Ausgestaltung der Maßnahmen im Detail.

Der länderübergreifende Entwicklungsprozess in der AG Frühe Bildung und die Prozesse in den einzelnen Ländern waren und sind in vielen Ländern auf vielfältige Weise miteinander verschränkt: Mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Länder berichten, dass sie Bedarfe und Konzepte, die in ihrem Land diskutiert wurden, in den gemeinsamen Entwicklungsprozess eingebracht haben, und umgekehrt wurden die gemeinsamen Debatten und Ergebnisse in den fachpolitischen Diskurs des jeweiligen Landes eingespeist. Planungen für die Einbindung der im Zwischenbericht beschriebenen Instrumente in die Strategie des Landes wurden in einigen Ländern schon vor der Verabschiedung des KiQuTG eingeleitet und haben Eingang in einigen 2018 und 2019 abgeschlossenen Koalitionsverträgen gefunden, zum Teil explizit in Vorbereitung der zu erwartenden Verabschiedung des Gesetzes, zum Teil aufgrund der Verschränkung der Prozesse im Land. Der Prozess in der AG Frühe Bildung hat damit nicht nur die Entwicklung des KiQuTG vorbereitet und dessen Inhalte geprägt, sondern hat eine Basis für die Umsetzung des Gesetzes geschaffen und über das KiQuTG hinaus Impulse für Entwicklungsprozesse in den Ländern gegeben. Vor diesem Hintergrund wird von einigen Vertreterinnen und Vertretern der Länder der Wunsch geäußert, den gemeinsamen Prozess im Kontext einer möglichen Verfestigung des Gesetzes weiterzuführen.

Zwischen dem Prozess in der AG Frühe Bildung und den Prozessen in den einzelnen Ländern gab es somit Wechselwirkungen, und die hohe Identifikation vieler Beteiligter mit dem gemeinsamen Prozess und seinen Ergebnissen hat bereits vor der Verabschiedung des Gesetzes eine wichtige Basis für seine Umsetzung geschaffen. Dies entspricht den Befunden der Literatur zur Rolle von intergouvernementalen Beziehungen in einem (Föderal-)Staat (Kap. 1.3). Die Verschränkungen der Prozesse führen im Übrigen dazu, dass oft kaum zuzuordnen ist, welche Impulse für die Strategien der einzelnen Länder sich aus Bedarfen und Entwicklungen im jeweiligen Land, aus dem gemeinsamen Prozess oder aus dem schließlich verabschiedeten Gesetz ergeben. Angesichts der Bedeutung einer passgenauen Einbindung der KiQuTG-Maßnahmen in die jeweilige Landesstrategie (Kap. 3.4.2) ist gerade in dieser Verschränkung eine wichtige Basis für eine gelingende Erreichung der Ziele des Gesetzes zu sehen. Die Verfahrensweise bei der Vorbereitung des KiQuTG stellt somit eine Gelingensbedingung für seine Umsetzung dar. Insofern kommen dem Fachlichen Gremium und dem Expertengremium eine besondere Bedeutung zu, arbeiten hier doch Bund und Länder während des gesamten Umsetzungsprozesses weiter eng zusammen.

Angesichts der hohen Akzeptanz für den Prozess und des weitreichenden fachlichen Konsenses über die Arbeitsergebnisse der AG Frühe Bildung wird im Zuge der Umsetzungsevaluation bei der Analyse der Handlungsfelder (Kap. 4) von den Zielen ausgegangen, die im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung formuliert wurden und sich auch in der Begründung zum Gesetz (Deutscher Bundestag, 2018) spiegeln. Damit gibt es zum einen Grundlagen für die inhaltlich-fachliche Einordnung der Handlungsfelder, zum anderen für die Entwicklung der Prüfkriterien.

Zwischenergebnisse:

- Gemeinsame Zielorientierung durch den vorgeschalteten dialogorientierten Qualitätsentwicklungsprozess
- Breiter Konsens über die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG
- Hohe Identifikation mit den Inhalten in vielen Ländern

- Impulse für gleichzeitig stattfindende Entwicklungsprozesse in den einzelnen Ländern
- Verschränkung von Bund-Länder-Prozess und Prozessen in den Ländern
- Hohe Akzeptanz für den Bund-Länder-Prozess und Interesse an Weiterführung

Gelingensbedingung: Identifikation der Akteure in den Ländern mit den Zielen des KiQuTG und Engagement für die Umsetzung

- Vorausgeschalteter Zielfindungsprozess zwischen Bund und Ländern hat Konsens und aktive Umsetzung gefördert

Bedeutung für Evaluation: Orientierung an den im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung und in der Gesetzesbegründung formulierten Zielen in den einzelnen Handlungsfeldern (Nutzung für die Entwicklung der Prüfkriterien)

3.4.2 Verträge als Instrument der Verknüpfung von bundesweiter Zweckbindung und landesspezifischer Strategie

Auf der Grundlage der Zielsetzungen des KiQuTG und eines darauf basierenden Rahmenvertrages hat der Bund mit jedem einzelnen Land einen Vertrag abgeschlossen. Die intendierte Erzeugung von Verbindlichkeit für eine zweckgerichtete Verwendung der Bundesmittel (Kap. 2.1) soll mit der Berücksichtigung der jeweiligen landesspezifischen Bedarfe verknüpft werden, indem das KiQuTG vorsieht, dass die Länder aus einem im Gesetz definierten Spektrum von Handlungsfeldern eine Auswahl treffen und eigenständig Maßnahmen konzipieren. So eröffnen sich einerseits den Ländern Entscheidungsspielräume, wie und in welchen Handlungsfeldern sie die Bundesmittel im Bereich der Kindertagesbetreuung nutzen; andererseits wird mit der Vertragskonstruktion die Grundlage dafür gelegt, dass die Länder ihre (haushaltsrechtlich zweckungebundenen) Umsatzsteuermehreinnahmen tatsächlich an den Zielen des KiQuTG orientiert zweckgerichtet einsetzen. Im Folgenden werden daher zunächst die Kriterien betrachtet, die die Länder bei der Auswahl der Handlungsfelder angelegt haben. Die Frage, ob und wie innerhalb der Handlungsfelder die einzelnen Maßnahmen der Erreichung der Ziele des Gesetzes dienen, wird im weiteren Verlauf der Evaluation behandelt – im Rahmen einer auf den zu entwickelnden Prüfkriterien (Kap. 1.3) basierenden Analyse der einzelnen Handlungsfelder (die in diesem Bericht zunächst in einem ersten Überblick dargestellt werden; Kap. 4).

Eine Übersicht über die Länderprofile zeigt, dass die Auswahl der Handlungsfelder in allen Ländern geprägt ist durch die Verknüpfung der Ziele des KiQuTG mit länderspezifischen (politischen und fachlichen) Strategien. Die Aussagen in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten fokussieren zum Teil stärker das KiQuTG als Anlass für Reformen und Maßnahmen, als dies in den Interviews deutlich wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Handlungs- und Finanzierungskonzepte die Grundlage für die Beantragung der Bundesmittel bildeten, während in den Interviews die Einschätzungen aus der Perspektive der Landesministerien im Vordergrund standen und die Einbindung in den politischen Kontext des jeweiligen Landes stärker betont wurde.

Bezüglich der Strategien der Länder lassen sich unterschiedliche Umsetzungstypen unterscheiden (Kap. 3.2). Auf der einen Seite gibt es Länder, die idealtypisch den Umsetzungstyp „Einbindung der KiQuTG-Umsetzung in eine laufende Reform des Systems“ repräsentieren. In diesen Ländern wird beispielsweise hervorgehoben, dass der Kernpunkt der Revision des Landesgesetzes die Beseitigung einer strukturellen Unterfinanzierung gewesen sei, denn ein gut aufgestelltes Grundfinanzierungssystem sei eine Voraussetzung für die Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe. Die einzelnen Handlungsfelder werden in solchen Fällen als Bausteine verstanden, um qualitative Entwicklungen, die im Gesamtsystem angestrebt waren, zu unterstützen. In anderen Ländern wird das KiQuTG genutzt, um Reformprozesse auf den Weg zu bringen („KiQuTG als Anlass oder Beschleuniger für systembezogene Initiativen“). Reformen auf Landesebene und die Umsetzung des KiQuTG sind demzufolge in vielen Ländern Prozesse, die ineinander greifen.

Auf der anderen Seite steht idealtypisch der Umsetzungstyp „Nutzung des KiQuTG zur Bearbeitung bestimmter Themen“. Hier bildet das KiQuTG den Anlass, Maßnahmen in einem bestimmten Handlungsfeld umzusetzen, in dem ein besonderer Bedarf gesehen wird – oder in dem Verbesserungen mit befristet zur Verfügung stehenden Mitteln als gut realisierbar eingeschätzt werden. Auch in diesen Fällen wird jedoch allgemein betont, dass man sich auf Themen konzentriert,

denen in der politischen Debatte im Land eine besondere Bedeutung zugemessen wird. Die Abgrenzung zum Typ „Einbindung in laufende (politische) Diskussionsprozesse“ ist somit fließend. Gemeinsamkeiten bestehen darin, dass die Debatten im jeweiligen Land eher bestimmte The menschwerpunkte als einen eventuell wahrgenommenen Reformbedarf im Gesamtsystem fo kussieren; Unterschiede liegen darin, dass beim Typ „Einbindung in laufende (politische) Diskus sionsprozesse“ die politische Bedeutung der gewählten Handlungsfelder stärker betont wird und Entscheidungsprozesse stärker durch intensive fachpolitische, teils auch öffentliche Diskus sionen geprägt sind.

Die Verknüpfungen zwischen Landesstrategie und KiQuTG-Umsetzung zeigen sich auch an den Antworten auf die Interviewfrage nach den für die Umsetzung des KiQuTG relevanten Kontext programmen des Landes. In einigen Ländern wird diesbezüglich auf das jeweilige Kita-Gesetz und seine Reformierung verwiesen, in anderen Ländern wird eine umfassende Liste an Förder richtlinien und Konzepten aufgeführt, in wieder anderen Fällen wird die Frage mit dem Hinweis darauf beantwortet, dass alle Programme von Bedeutung seien. Alle Formen der Beantwortung dieser Frage weisen darauf hin, dass die KiQuTG-Umsetzung – mit eher graduellen als grundsätzlichen Unterschieden zwischen den einzelnen Typen – als eines von mehreren Elementen einer Gesamtstrategie betrachtet wird. Hervorgehoben wird des Weiteren häufig die Bedeutung der Finanzierungsstrukturen des jeweiligen Landes für die Erreichung der Ziele des KiQuTG: So seien eine auskömmliche Finanzierung für Träger und eine Entlastung der Kommunen eine Vorraussetzung dafür, dass diese sich für Qualitätsentwicklung engagieren können; Verbesserungen im Personalschlüssel seien nur zu erzielen, wenn die jährlichen Kostensteigerungen bei der Finanzierung berücksichtigt würden; Transparenz im System sei eine notwendige Bedingung für Entwicklungsprozesse.

Unabhängig vom Umsetzungstyp sagen die Verantwortlichen in den Landesministerien häufig, dass Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe zwar auch unabhängig vom KiQuTG als wichtig erachtet werden, aber ohne die Bundesmittel finanziell nicht – oder zumindest nicht in dem für notwendig gehaltenen Umfang – realisierbar seien. Dabei wird gleichzeitig auf die Grenzen der zusätzlichen Ressourcen hingewiesen; das Volumen der Bundesmittel für die Kindertagesbetreuung, so wird mehrfach betont, liege bei weniger als 5 Prozent des Vol umens der Landesmittel (Kap. 2.1, Tabelle 1). Wirkungen auf Qualität und Teilhabe seien schon allein aus diesen quantitativen Gründen nicht durch KiQuTG-Mittel allein, sondern nur durch das Zusammenwirken von Bundes- und Landesgeldern zu erzielen. Einige Verantwortliche aus den Landesministerien betonen, dass sie in der systematischen Verknüpfung der Ressourcen eine entscheidende Gelingensbedingung für eine qualitative Weiterentwicklung der Kindertagesbe treuung sehen.

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass die Umsetzung des KiQuTG ein Element in der Strategie der einzelnen Länder darstellt und somit einen in das jeweilige landesspezifische Ge samtsystem integrierten Beitrag zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe leistet. Darin liegt keineswegs ein Widerspruch zu einem zweckgerichteten Einsatz der Bundesmittel – im Ge genteil: Zum einen gibt es, verstärkt durch den Bund-Länder-Prozess (Kap. 3.4.1), große Schnitt mengen zwischen den Zielen des KiQuTG und denjenigen der einzelnen Länder, zum anderen lassen sich durch die Verbindung von Bundes- und Landesmitteln Synergien erzielen. Bedeut sam scheinen die Adaptierbarkeit und die Adaptierung der Handlungsfelder an die Steuerungs struktur und die Ausgangslage im Land zu sein. Die Möglichkeit, die KiQuTG-finanzierten Maß nahmen so zu gestalten, dass sie gut in das Gesamtkonzept eines Landes integriert werden können, stellt aus der Sicht der Verantwortlichen in den Landesministerien einen zentralen Vor teil im Vergleich zu fachspezifischen Förderrichtlinien dar.

Da allein mit KiQuTG-Mitteln – schon allein wegen ihres Finanzvolumens im Vergleich zum Ge samtvolumen im Land – bei den jeweiligen Maßnahmen nicht die gewünschte Verbesserung von Qualität und Teilhabe erzielt werden kann, stellt eine passgenaue Integration der KiQuTG-Maß nahmen in die jeweilige Landesstrategie eine zentrale Gelingensbedingung für die Erreichung der Ziele des Gesetzes dar. Dass die Konstruktion des KiQuTG eine solche Integration über den Spielraum bei der Auswahl von Handlungsfeldern und der Ausgestaltung der einzelnen Maßnah men nicht nur ermöglicht, sondern fördert, stellt eine Stärke der dem Gesetz zugrunde liegenden Vertragsskonstruktion dar.

Zwischenergebnisse

- In einigen Ländern zeitlich parallel Gesetzesrevisionen, manchmal mit grundlegender Finanzierungsreform; in anderen Ländern neue Gesetze zur Kindertagesbetreuung geplant (teils im Kontext von Impulsen durch KiQuTG)
- Hohe Bedeutung der Finanzierungsstruktur in den Ländern für die Erreichung der Ziele des KiQuTG
- KiQuTG-Umsetzung als (ein) Baustein (von mehreren) einer Gesamtstrategie, für die das Land sich in der Verantwortung sieht (mehr oder weniger stark ausgeprägt je nach Umsetzungstyp)

Gelingensbedingung: Passgenaue Integrierbarkeit und Integration von KiQuTG-Maßnahmen in die jeweilige Landesstrategie

- Konstruktion des KiQuTG (gemeinsamer Rahmen, landesspezifische Konkretisierung über Verträge) ermöglicht die Verknüpfung einer zweckgerichteten Verwendung der Bundesmittel mit landesspezifischen Strategien

Herausforderungen: Konkretisierung der Ziele bei der Planung und Implementierung von Maßnahmen in den Handlungsfeldern

Bedeutung für Evaluation: Untersuchung der Einbettung der KiQuTG-Umsetzung in Landesstrategien; Analyse der Auswirkungen der Landesstrategien auf die einzelnen Handlungsfelder

3.4.3 Kriterien für die Auswahl von Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 KiQuTG

§ 3 KiQuTG, konkretisiert durch § 2 der Bund-Länder-Verträge, sieht vor, dass die Auswahl der Handlungsfelder und der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren sowie die Entwicklung von Handlungszielen auf einer kriteriengestützten Analyse der Ausgangslage basieren (Kap. 3.1.1). Diese Regelung folgt dem Konzept der wirkungsorientierten Steuerung (Kap. 1.3) und soll zu einer sich auf fachliche Standards beziehenden und somit zweckgerichteten Verwendung der Bundesmittel beitragen. Da die Interviews auf deutliche Unterschiede zwischen den Begründungen für die Auswahl von Handlungsfeldern einerseits und von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren andererseits hindeuten, soll in diesem Abschnitt zunächst nur auf die Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder eingegangen werden; eine Darstellung zu den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren findet im folgenden Abschnitt statt (Kap. 3.4.4). Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Rolle fachliche und datenbasierte Kriterien für die Priorisierung der Handlungsfelder spielen; die Bedeutung dieser Kriterien für die Konzipierung von Maßnahmen im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung (Kap. 1.3) wird später in die Analyse der einzelnen Handlungsfelder einbezogen (Kap. 4).

Ein Überblick über die Kriterien, die in den Einleitungen der Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder und ergänzend in den Interviews mit den Ländervertreterinnen und -vertretern genannt werden, zeigt, dass diese inhaltlich oft an die fachlichen Qualitätsdiskurse anknüpfen, wie sie im gemeinsamen Qualitätsprozess und insbesondere in der AG Frühe Bildung geführt wurden (Kap. 3.4.1). Darüber hinaus werden vielfach akut wahrgenommene Probleme aufgegriffen. Wenn sich bezogen auf die Begründung der Auswahl Bezüge zu quantitativen Daten finden, sind diese eher allgemeiner Natur und beziehen sich sowohl auf Herausforderungen als auch auf wahrgenommene Stärken. So wird z.B. die Konzipierung von Maßnahmen zur Verbesserung des Personalschlüssels (HF 2) in einigen Fällen damit begründet, dass man hier im Ländervergleich Nachholbedarf sehe oder es zu diesem Thema politische Konflikte gebe, in anderen Fällen umgekehrt damit, dass der Fachkraft-Kind-Schlüssel im Land zwar relativ gut, aber angesichts seiner zentralen Bedeutung für Qualität noch nicht gut genug sei. Für die Entwicklung von Maßnahmen zur Förderung der sprachlichen Bildung (HF 7) findet sich einerseits die Begründung, dass es im Land einen relativ hohen Anteil an zugewanderten Familien gebe, andererseits wird darauf verwiesen, dass das Bundesprogramm Sprach-Kitas in vielen Einrichtungen umgesetzt worden sei und man diese Entwicklungsarbeit weiter ausbauen möchte.

Der Fachkraft-Kind-Relation – und darüber hinaus anderen personalbezogenen Fragen wie der Qualifikation und der Stärkung der Leitung – und einer diesbezüglichen Verbesserung der Strukturqualität wird allgemein eine besonders hohe Bedeutung beigemessen. Dies spiegelt sich auch darin, dass die personalbezogenen Handlungsfelder besonders häufig einbezogen wurden. Fast alle Länder haben mindestens eines der Handlungsfelder 2, 3 oder 4 ausgewählt, in vielen Fällen

auch zwei dieser Felder oder auch alle drei; zum Teil wurden auch ausschließlich personalbezogene Felder gewählt. Diese Priorisierung erfolgte unabhängig davon, wie gut sich die Strukturqualität im Ländervergleich darstellt; angesichts der Bedeutung der Personalausstattung sehen offenkundig alle Länder in diesem Bereich den Bedarf einer Weiterentwicklung. Angesichts des wachsenden Fachkräftemangels, der in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten, in den Interviews und in den Experten-Workshops immer wieder als zentrales Problem angesprochen wird, geht es hier explizit nicht nur um die Erhöhung von Mindestanforderungen, sondern vor allem um die nachhaltige Gewinnung von Fachkräften.

Hingewiesen wird auch darauf, dass der Fachkräftemangel Grenzen setzt bezüglich der Realisierbarkeit von Maßnahmen zur Verbesserung des Personalschlüssels. Berichtet wird in zwei Ländern darüber, dass man bewusst davon abgesehen habe, einen verbesserten Personalschlüssel gesetzlich zu verankern, weil man nicht das Risiko eingehen wollte, dass Kindertageseinrichtungen wegen Nicht-Erfüllung der Standards schließen müssen. Somit hatte der wahrgenommene Fachkräftemangel in einigen Ländern Einfluss auf die Auswahl der Handlungsfelder und die Konzipierung der Maßnahmen; bei der Planung der Maßnahmen werden also nicht nur fachlich begründete Qualitätsziele zugrunde gelegt, sondern auch Fragen der praktischen Realisierbarkeit einbezogen.

In einigen Ländern wird deutlich, dass Handlungsfelder zur Verbesserung der Personalsituation nicht zuletzt deswegen gewählt wurden, weil hier der größte politische Druck bestand. Insbesondere die Trägerverbände haben in mehreren Ländern immer wieder auf eine Verbesserung der Personalsituation gedrängt. Des Weiteren betonen einige Verantwortliche in den Landesministrien, dass die zusätzlichen Mittel aus dem KiQuTG im Personalbereich besonders wichtig seien, da Maßnahmen in diesem Feld die höchsten Kosten verursachen. Ein hoher Konsens über die Notwendigkeit von Verbesserungen der Strukturqualität, ein stark wahrgenommener und auch öffentlich thematisierter Problemdruck, der Einfluss der Trägerverbände und die Chance des Einsatzes zusätzlicher Finanzmittel haben dazu beigetragen, dass die Handlungsfelder im Personalbereich (HF 2 bis 4) einen Schwerpunkt bei der Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen nach § 2 Satz 1 KiQuTG bildeten.

Bei den weiteren Handlungsfeldern spielen unterschiedliche landesspezifische Begründungen eine Rolle. So wird beispielsweise für die Auswahl des Handlungsfeldes Stärkung der Kindertagespflege (HF 8) die Begründung angeführt, dass es im Land noch keine gesetzliche Regelung zu diesem Thema gebe. Wahrgenommene Bedarfe zur Stärkung der Inklusion werden sowohl in den Handlungsfeldern zum bedarfsgerechten Angebot (HF 1) und zur Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (HF 10) bearbeitet. Das letztere Feld wird darüber hinaus zur Unterstützung unterschiedlicher landesspezifischer Programme genutzt.

Eine Sonderrolle spielt das Handlungsfeld zur Verbesserung der Steuerung des Systems (HF 9). Hierfür wird in der Regel nur ein geringes Mittelvolumen eingesetzt, weil es sich meistens um zeitlich begrenzte Projekte zur Verbesserung von Steuerungsstrukturen handelt, die nach einer Entwicklungsphase nachhaltig verankert werden sollen. Dieses Handlungsfeld ist somit in besonderem Maße im Kontext der in einem Teil der Länder angestrebten Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Kindertagesbetreuung zu sehen. Wie sich bereits anhand der Analyse der Umsetzungstypen zeigte (Kap. 3.4.2), ist ein solcher Fokus auf die Weiterentwicklung des Gesamtsystems in einigen Ländern von hoher Bedeutung und beeinflusste die Auswahl der Handlungsfelder.

In diesem Kontext wird in einem Land hervorgehoben, dass man – abgesehen von Ausnahmefällen, wie etwa bei der Erprobung neuer Konzepte – keine befristeten Maßnahmen konzipiere, weil man eine nachhaltige Weiterentwicklung des Gesamtsystems für erforderlich halte. Vor diesem Hintergrund wird der Passung der gewählten Handlungsfelder in die Gesamtstrategie des Landes eine besonders hohe Bedeutung beigemessen. In einzelnen Ländern hat man sich hingegen bewusst nicht für eine langfristig angelegte Strukturentwicklung entschieden, sondern wollte angesichts der Befristung der Bundesmittel bis zum Jahr 2022 Ressourcen nicht langfristig binden (Kap. 3.4.7). Mit dieser Begründung wurden teilweise explizit Handlungsfelder bzw. Umsetzungsformen ausgewählt, bei denen auch bei befristetem Mitteleinsatz nachhaltige Wirkungen zu erwarten sind.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass für die Priorisierung der Handlungsfelder prozessorientierte Kriterien von hoher Bedeutung sind. Dabei zeigen die angeführten Beispiele, dass die prozessorientierten Auswahlkriterien häufig zwar nicht unbedingt an quantifizierbare Indikatoren, aber sehr wohl an fachliche Qualitätsdiskurse anknüpfen: So wird z.B. vielfach auf den Stellenwert der Strukturqualität, die Bedeutung der Rolle der Leitung oder der Fachberatung oder auf Programme der Sprachbildung und pädagogische Konzepte verwiesen. Datenbasierte, aus der Analyse der Ausgangslage abgeleitete Kriterien werden – in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten wie auch in den Interviews – selten als ausschlaggebend für die Auswahl der Handlungsfelder genannt. Hingegen zeigt ein erster Blick auf die später genauer zu analysierenden Darstellungen der einzelnen Handlungsfelder in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten, dass die datenbasierte Analyse der Ausgangslage häufig genutzt wird, um innerhalb der gewählten Handlungsfelder Entwicklungsziele, konkrete Maßnahmen und Erfolgsindikatoren zu formulieren. Bei der Analyse der Handlungsfelder wird zu prüfen sein, welche Rolle sowohl die Datenbasierung als auch fachliche Qualitätsdiskurse für die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen spielen.

Zwischenergebnisse:

- Auswahl der Handlungsfelder vorwiegend prozessorientiert begründet
 - Passung in die Gesamtstrategie des Landes
 - Anknüpfung an wissenschaftliche und fachpolitische Qualitätsdiskurse
 - Politische Einschätzung der Bedeutung eines Handlungsfeldes für das Land
 - Politische Aushandlungsprozesse im Land
 - Möglichkeiten, mit befristet verfügbaren Mitteln Verbesserungen zu erzielen
- Datenbasierung wird genutzt zur Ableitung von Entwicklungszielen, konkreten Maßnahmen und Erfolgsindikatoren in den gewählten Handlungsfeldern

Gelingensbedingung: Orientierung an Kriterien fachlicher Qualität bei der Konzipierung von Maßnahmen

- Bundesweiter Qualitätsdiskurs im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzes
- KiQuTG gibt datenbasierte Entwicklung von Handlungs- und Finanzierungskonzepten vor (§ 3 Absatz 1, 2, 4)

Herausforderungen: Orientierung der Maßnahmen an fachlichen Standards; Nutzung von Datenbasierung

Bedeutung für Evaluation: Fachliche Qualität als Grundlage für Prüfkriterien; Untersuchung der Datenbasierung bei der Analyse der einzelnen Handlungsfelder

3.4.4 Politischer Kontext der Auswahl von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren

Mit dem Gute-KiTa-Gesetz wurde der Ausgestaltung der Elternbeiträge eine zentrale Funktion für die Stärkung von Teilhabe zugeschrieben. Mit der Stärkung von Teilhabe wird sowohl die Förderung von Maßnahmen nach § 2 Satz 2 des KiQuTG als auch die mit Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes vorgenommene Novellierung des § 90 SGB VIII begründet. Anders als die zehn Handlungsfelder standen jedoch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nicht im Fokus der Diskussionen in der AG Frühe Bildung. Im Zwischenbericht werden sie als ein Element im Kontext des Kapitels „1. Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ erwähnt, das die Grundlage für das spätere Handlungsfeld 1 bildete (Kap. 4.3.1). Hier geht es vor allem darum, Hürden der Inanspruchnahme abzubauen: „Eine sozialverträgliche Gestaltung von Beiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern.“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 11; siehe auch Deutscher Bundestag 2018, S. 26) Den Ausführungen im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung ist somit das Ziel zu entnehmen, mithilfe von Beitragsreduzierungen oder -befreiungen vor allem die Teilhabe von Kindern aus Familien zu stärken, für die finanzielle Belastungen in besonderem Maße eine Zugangshürde darstellen.

Elf Länder haben sich im Zuge der Umsetzung des KiQuTG für Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren entschieden. In vielen Koalitionsverträgen der Länder sind Absichtserklärungen enthalten, Eltern (weiter) zu entlasten oder auch perspektivisch die Teilhabe an Kindertagesbetreuung vollkommen beitragsfrei zu stellen. Als Begründung dafür findet sich – auch in Handlungs- und Finanzierungskonzepten – häufig die Aussage, dass Bildung generell kostenfrei sein solle und somit eine allgemeine Beitragsfreiheit das allgemeinpolitisch angestrebte Ziel sei. In einigen Ländern, die im Kontext der KiQuTG-Umsetzung keine Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren gewählt haben, wird explizit darauf hingewiesen, dass man die Beitragsfreiheit für bestimmte Altersgruppen oder auch für alle Kinder bereits aus Landesmitteln realisiert habe. Das Thema der Entlastung der Eltern bei den Gebühren spielt somit in (fast) allen Ländern eine mehr oder weniger große Rolle. Auch die Tatsache, dass einige Länder schon vor der Verabschiedung des KiQuTG – teilweise umfassende – Beitragsbefreiungen eingeführt hatten, ist für die Auswahl dieser Maßnahmen von Bedeutung. Aufgrund von Verflechtungen zwischen den Ländern wird es in Teilen als problematisch erachtet, wenn Kindertagesbetreuung im Gegensatz zum Nachbarland nicht beitragsfrei ist. Verwiesen wird weiterhin in einigen Fällen auf im jeweiligen Land besonders hohe oder besonders heterogene Elternbeiträge. Insofern tragen allgemeine Beitragsentlastungen zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und somit zur Erreichung von Zielen des KiQuTG bei.

Anders als bei den Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 KiQuTG werden im Hinblick auf die Auswahl von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren Konflikte deutlich. In den Interviews und Experten-Workshops äußerten sich Akteure – aus Landesministerien ebenso wie aus Trägerverbänden – kritisch und gaben Hinweise darauf, dass man aus fachlicher Perspektive eine Investition der Mittel in die Qualitätsentwicklung bevorzugt hätte. Insbesondere von Seiten der Trägerverbände scheint es, wie beispielsweise eine Umfrage des Paritätischen Gesamtverbandes (2020) unter den in ihm zusammengeschlossenen Trägern von Kindertageseinrichtungen zeigt, ein hohes Interesse daran zu geben, dass die Ressourcen aus dem KiQuTG vorrangig in eine Verbesserung der Qualität und in eine finanzielle Entlastung der Träger investiert werden. Insofern wird die Auswahl der Maßnahmen in einigen Ländern als Kompromiss zwischen Forderungen nach Maßnahmen zur Steigerung der Qualität einerseits und zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren andererseits beschrieben.

In einigen Ländern wird hervorgehoben, dass beides – die Qualitätsentwicklung und die Entlastung der Eltern bei den Gebühren – wichtige Komponenten für die Weiterentwicklung des Systems seien, die sich gegenseitig ergänzen. In allen Ländern, in denen man sich für Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG entschieden hat, wird betont, dass gleichzeitig mit der Beitragsentlastung Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität implementiert werden – finanziert nicht nur aus KiQuTG-, sondern auch aus Landesmitteln. Dies gilt auch und gerade für diejenigen Länder, die alle oder einen großen Teil der KiQuTG-Mittel für die Entlastung der Eltern bei den Gebühren einsetzen. In der Nutzung der KiQuTG-Mittel für eine Beitragsentlastung wird in diesen Fällen die Chance gesehen, sowohl Finanzmittel des Landes als auch politische Diskussionen künftig stärker auf Felder der Qualitätsentwicklung konzentrieren zu können, weil Konflikte um als zu hoch wahrgenommene Elternbeiträge beendet werden könnten. Insofern wäre es verfehlt, die Schlussfolgerung zu ziehen, dass dort, wo alle oder große Teile der KiQuTG-Mittel für die Entlastung der Eltern bei den Gebühren eingesetzt werden, das Thema Qualität aus diesem Grunde eine geringere Rolle spielen würde als in anderen Ländern.

Inhaltlich dominieren bei den Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG Entlastungen, die vom Einkommen und der Lebenssituation der Familien unabhängig sind – insbesondere Beitragsbefreiungen für bestimmte Altersgruppen oder Reduzierungen für alle Familien. Derartige allgemeine Entlastungen können zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen; spezifische, gezielt auf den Abbau von Zugangshürden ausgerichtete Entlastungen für Eltern mit geringem Erwerbsincome (Kap. 4.3.3.1) gibt es nur in einem Land. Diese Konzentration auf allgemeine Entlastungen dürfte im Wesentlichen durch politische Prozesse erklärbar sein. Fachpolitische Akteure – insbesondere auf Seiten der Trägerverbände – scheinen sich auf Forderungen nach einer Konzentration der KiQuTG-Mittel auf die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG zu konzentrieren, und Elternverbände haben zum Teil Forderungen nach allgemeinen Beitragsentlastungen eingebracht. Sowohl in Handlungs- und Finanzierungskonzepten als auch in Interviews finden

sich Hinweise auf entsprechende Forderungen, teils mit dem expliziten Verweis darauf, dass Elternverbände allgemeine Entlastungen und nicht nur Maßnahmen für benachteiligte Familien verlangten. Des Weiteren wird in den Diskussionen die sozialpolitische Komponente der Beitragsgestaltung oft eher im Kontext der Regelungen des § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII verortet, nach denen Beitragsbefreiungen für Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen vorgeschrieben und die Entlastung weiterer Gruppen von Eltern über gestaffelte Beiträge möglich sind. Hier wiederum wird häufig kein Handlungsbedarf von Seiten des Landes gesehen, da die Festsetzung der Elternbeiträge in den meisten Ländern in den Händen der Kommunen oder der Kita-Träger liegt und Bundesrecht hier unmittelbar gilt. Eine Studie, in der die Ausgestaltung von Elternbeiträgen in den Kommunen analysiert und Veränderungen im Vergleich zu Regelungen vor dem Inkrafttreten der Novellierung dieser Absätze untersucht wurden, kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass Beiträge zwar häufig nach Buchungszeit oder Kinderzahl gestaffelt werden, es aber nur in etwa einem Drittel der Kommunen einkommensbezogene Kriterien für die Staffelung der Beiträge gibt (BMFSFJ, 2020b; Kap. 4.3.3.3).

Insgesamt scheint eine Beitragsgestaltung, die sich an dem im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung formulierten Ziel des Abbaus von Zugangshürden orientiert, eine Herausforderung darzustellen. Im weiteren Verlauf der Evaluation wird somit der Frage nachzugehen sein, inwieweit die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG zusammen mit der Umsetzung der Beitragsentlastungen bzw. -befreiungen nach § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII zu einer Stärkung der Teilhabe von Kindern aus benachteiligten Familien beitragen können. Bei der themenbezogenen Analyse der Umsetzung von Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG (Kap. 4.3.3) wird diese Frage daher in besonderem Maße berücksichtigt werden.

Zwischenergebnisse

- Entlastung von Eltern soll der Gesetzesbegründung zufolge vor allem der Stärkung von Teilhabe für benachteiligte Gruppen dienen
- Beitragsentlastung zur Stärkung von Teilhabe und Qualitätsentwicklung sind grundsätzlich komplementäre Elemente von Länderstrategien, aber:
- Entlastung der Eltern bei den Gebühren bildet ein Konfliktfeld zwischen Akteuren, die Maßnahmen zur Steigerung der Qualität wünschen, und Akteuren, die eine finanzielle Entlastung der Eltern präferieren
- Bei der Planung von Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG kaum Fokus auf Bedarfen benachteiligter Familien

Gelingensbedingung: Entlastung von Eltern, für die Kita-Kosten eine Zugangshürde darstellen (können), als Voraussetzung für die Stärkung von Teilhabe

- § 2 Satz 2 KiQuTG ermöglicht Einsatz von Ressourcen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren

Herausforderung: Gezielt auf den Abbau von Zugangshürden ausgerichtete Konzipierung von Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG; Verknüpfung mit der Umsetzung der Regelungen in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII

Evaluation: Fokus auf der Frage, welche Formen der Entlastung der Eltern bei den Gebühren zu einer Stärkung der Teilhabe von Kindern aus benachteiligten Familien beitragen können

3.4.5 Unterschiedliche Partizipationsstrukturen und -prozesse

Nach § 3 Absatz 3 KiQuTG soll bei der Auswahl der Handlungsfelder eine Beteiligung von unterschiedlichen Akteuren – insbesondere der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der kommunalen Spaltenverbände auf Landesebene, der freien Träger, der Sozialpartner sowie von Vertreterinnen und Vertretern der Elternschaft – erfolgen (Kap. 3.1.1). Demgemäß beschreiben alle Länder in ihren Handlungs- und Finanzierungskonzepten Partizipationsstrukturen und -prozesse. Dies ist insofern von Bedeutung, als die Beteiligung der verschiedenen Stakeholder bei der Politikformulierung und -implementation die Legitimität und Akzeptanz einer inhaltlichen Politik erhöht bzw. stärkt (Kap. 1.3).

Trotz der im Allgemeinen geteilten Einschätzung zum hohen Stellenwert von Partizipation zeigen sich in den konkreten Partizipationsstrukturen und -prozessen große Unterschiede zwischen den Ländern, die sich in den vier Partizipationstypen widerspiegeln (Kap. 3.2.2).

Viele Länder verfügen seit Langem über Strukturen, die eine Beteiligung unterschiedlicher Akteure in Gremien ermöglichen, und legen Wert auf kontinuierliche Dialogprozesse. Gerade dort, wo derartige Traditionen bestehen, wurde die Diskussion der KiQuTG-Handlungsfelder häufig in die vorhandenen, institutionalisierten Strukturen eingebunden („Einbindung der Umsetzungsplanung in bestehende Partizipationsstrukturen“). Diese Partizipationsstrategie ist besonders in Ländern zu beobachten, die die KiQuTG-Umsetzung in Reformprozesse des Landes integrieren: Wenn die KiQuTG-Umsetzung als eines von mehreren Elementen der Reform im Land gesehen wird, liegt es nahe, auch die Partizipation innerhalb vorhandener Strukturen zu organisieren. Ein Teil der Länder ist allerdings bei seinen Reformprozessen deutlich über diese vorhandenen Strukturen hinausgegangen und hat sie durch projektförmige Prozesse ergänzt – beispielsweise durch Regionalkonferenzen und Fach-Workshops („Erweiterte Partizipationsprozesse bei der Entwicklung des Gesamtsystems“). Zum Teil ist in diesen Fällen auch eine fortlaufende Begleitung der Umsetzung vorgesehen.

In Ländern, in denen der Fokus auf der KiQuTG-Umsetzung liegt, finden sich häufig auch speziell auf die Umsetzung des KiQuTG ausgerichtete Partizipationsstrukturen und -prozesse. Manche Länder beschränken sich dabei auf eine eher formale, institutionalisierte Beteiligung, z.B. im Rahmen von Anhörungen im Vorfeld der Verabschiedung von Verordnungen und Richtlinien oder in Form von Informationsgesprächen, in denen die jeweiligen Landesregierungen den Akteuren ihre Planungen mitteilten und eventuelle Anregungen mitnahmen („Formale Beteiligung bei der Umsetzung des KiQuTG“). Gemeinsame Entwicklungsprozesse sind in diesen Fällen nicht vorzufinden; berichtet wird hier, dass man bei der Erstellung von Richtlinien die vorgeschriebenen Beteiligungsprozesse durchgeführt oder die Akteure in Besprechungen über die Ziele der Landesregierung informiert habe. In anderen Fällen hingegen wurde speziell für die Auswahl der Handlungsfelder und die Konkretisierung der Maßnahmen ein projektförmiger Partizipationsprozess initiiert („Die Umsetzung des KiQuTG als Partizipationsprojekt“). In einigen Ländern bildete das KiQuTG den Anlass, einen Partizipationsprozess neu zu initiieren, in anderen Fällen wurde an vorhandene Strukturen angeknüpft, indem etwa in vorhandenen Gremien Arbeitsgruppen für eine erweiterte Partizipation zur Vorbereitung oder Begleitung der KiQuTG-Umsetzung gebildet wurden.

In vielen Ländern wird deutlich, dass die Trägerverbände eine zentrale Rolle bei der Partizipation spielen. Für die Beteiligung der Verbände gibt es in vielen Fällen feste Strukturen, z.B. in Form von regelmäßigen Besprechungen in und mit dem Ministerium. In einigen Fällen wird explizit darauf hingewiesen, dass die Trägerverbände die zentralen Ansprechpartner sind. In einigen anderen Fällen – wenn andere Akteure nicht erwähnt werden – lässt sich eher indirekt auf die zentrale Rolle der Verbände schließen. Insgesamt wird deutlich, dass bestimmte Fachkompetenzen nicht flächendeckend in die Partizipationsprozesse einbezogen werden. Dies gilt beispielsweise für die Fachberatungen und die Ausbildungsinstitutionen, obwohl diese erhebliche Expertise einbringen können. Nur in einem Teil der Länder gab und gibt es Formate der nicht verbandlich organisierten Partizipation, indem etwa regionale Veranstaltungen oder Fach-Workshops durchgeführt wurden, an denen Personen aus den einzelnen Kindertageseinrichtungen – Leitungen, Mitarbeitende, Eltern – teilnehmen konnten. Auch Befragungen zielen darauf ab, ein erweitertes Akteursspektrum in den Prozess zu integrieren. Im weiteren Verlauf der Umsetzungsevaluation wird es von Interesse sein, zu erheben, welche Wirkungen diese erweiterten Partizipationsverfahren hatten und haben werden.

Eine Bewertung der Partizipationsstrukturen und -prozesse wird in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten der Länder nur selten und auch in den Interviews nicht überall vorgenommen. Wenn auf dieses Thema eingegangen wird, finden sich vor allem Hinweise auf eine intensive Partizipation und darauf, dass man von Seiten des Landes großen Wert auf die Einbeziehung der relevanten Akteure gelegt habe. In den Experten-Workshops gibt es nur selten kritische Äußerungen dahingehend, dass die Partizipation unzureichend (gewesen) sei. Dieses Bild kann allerdings dadurch beeinflusst sein, dass Akteure, die in einem Land weniger stark einbezogen waren oder sind, möglicherweise auch nicht zum Kreis der Teilnehmenden der Workshops gehören.

In den Handlungs- und Finanzierungskonzepten wird – bei allen Partizipationstypen – häufig auf konsensuale, auf Fachlichkeit basierende Entwicklungsprozesse verwiesen. In den Interviews

und in den Experten-Workshops kommt hingegen deutlicher zum Ausdruck, dass Partizipation auch Konflikte offenlegt und dass es unterschiedliche Interessen gibt, wie bereits im Hinblick auf die Einbeziehung von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren deutlich wurde (Kap. 3.4.4). Darüber hinaus sprechen mehrere Vertreterinnen und Vertreter der Länder Konflikte zu Finanzierungsfragen an. So wird beispielsweise darauf hingewiesen, dass die Frage, wer wieviel Geld einsetzen müsse, bestimend für den Diskussionsprozess sei, oder dass man mit der Regelung von finanziellen Fragen, wie etwa zur Entlastung von Kommunen, Trägern oder Eltern, erst die Voraussetzung geschaffen habe, um Fragen der Qualität überhaupt thematisieren zu können. Dabei bekomme die Landespolitik immer Gegenwind, und man müsse Kompromisse finden, die für alle Beteiligten gesichtswahrend seien.

Es ging und geht also bei der Partizipation nicht nur um fachliche Beteiligung und eine gemeinsame Optimierung der Planungen, sondern auch um Verhandlungen im Sinne des Austarierens unterschiedlicher Interessen und finanzieller Belastungen. Dies gilt insbesondere für Partizipationsprozesse und -strukturen, an denen in erster Linie Verbände beteiligt sind. In einigen Fällen sind dabei sehr unterschiedliche Interessen erkennbar, z.B. zwischen Kita-Trägern und Kommunen oder innerhalb des kommunalen Bereichs zwischen den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und den Standort-Gemeinden. Die Möglichkeit, Lösungen im Konsens zu finden, wird daher von einigen Verantwortlichen in den Landesministerien durchaus skeptisch beurteilt. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass auch bei einem intensiven Partizipationsprozess nicht alle Ergebnisse aufgegriffen werden können, was dann von einigen Akteuren als Mangel an tatsächlicher Mitsprache interpretiert werde. Betont wird daher von einigen die Verantwortung der Fachpolitik; es sei Aufgabe des Landes, einen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen zu schaffen. In mehreren Interviews wird darüber hinaus angemerkt, dass Partizipation politische Entscheidungen nicht ersetzen könne.

Einige Aussagen in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten, Interviews und Experten-Workshops deuten darüber hinaus darauf hin, dass es in Partizipationsprozessen schwierig ist, die Berücksichtigung der Interessen und Bedarfe von benachteiligten Gruppen sicherzustellen. Besonders deutlich wird dies bei den Diskussionen um Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG. So wird in einem Handlungs- und Finanzierungskonzept angemerkt, dass Elternverbände explizit einkommensunabhängige Beitragsbefreiungen gefordert hätten (was dann auch realisiert wurde); in einigen Experten-Workshops kam in der Diskussion eine sehr pauschale Ablehnung jeglicher Beitragsreduzierung zum Ausdruck, ohne dass die Teilhabe-Problematik für benachteiligte Familien berücksichtigt worden wäre (Kap. 3.4.4). Insofern könnten Partizipationsprozesse dazu beigetragen haben, dass sich bei den Maßnahmen, die im Rahmen der Umsetzung des § 2 Satz 2 KiQuTG realisiert werden, in erster Linie allgemeine Beitragsentlastungen ohne Berücksichtigung des Einkommens finden (Kap. 4.3.3).

Ersten Eindrücken aus den Auswertungen zufolge scheint es also bei Maßnahmen, die sich speziell auf die Förderung von sozioökonomisch benachteiligten Gruppen beziehen, notwendig zu sein, dass diese politisch formuliert und von Seiten der zuständigen Ministerien in den Prozess eingebbracht werden. Das gilt nicht nur für die Elternbeiträge, sondern auch für die Berücksichtigung von sozialräumlichen Indikatoren bei der Ausstattung von Einrichtungen. So wird in einem Land von Seiten des Ministeriums hervorgehoben, dass es Anliegen und Aufgabe der Fachpolitik war, einen Sozialindex durchzusetzen, der nicht auf allgemeine Zustimmung gestoßen sei. Genauso diese Durchsetzung wird im Experten-Workshop in diesem Land von anderen Akteuren als Beispiel für mangelnde Mitsprache kritisiert. Hier zeigen sich zwei Aspekte: Zum einen wird deutlich, dass es bei der Frage nach der Berücksichtigung von Bedarfen sozial benachteiligter Kinder und Familien nicht nur um die Ausgestaltung der Elternbeiträge geht. Vielmehr sind in vielen Handlungsfeldern diesbezügliche Komponenten enthalten; neben der sozialraumabhängigen Ausgestaltung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (HF 2) dürfte dies vor allem bei der Förderung der sprachlichen Bildung (HF 7) und der Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (HF 10) relevant sein. Zum anderen werden die diesbezüglichen Anliegen anscheinend eher von der Fachpolitik als im Rahmen von Partizipation unterschiedlicher Akteure in die Entscheidungsprozesse eingebbracht. Die Frage nach der Vertretung „schwacher“ Interessen in Partizipationsprozessen und der Berücksichtigung der speziellen Bedarfe benachteiligter Kinder und Familien bei der

Umsetzung des KiQuTG stellt demnach eine Herausforderung dar, der in weiteren Analysen genauer nachzugehen sein wird.

Zwischenergebnisse

- Beteiligung erfolgt in allen Ländern, aber: große Unterschiede zwischen den Ländern hinsichtlich ihrer konkreten Partizipationsstrukturen und Dialogprozesse (unterschiedliche Partizipationstypen)
- Häufig verbändezentrierte Partizipation; ein Teil der Länder („projektförmige Partizipation“) bezieht erweitertes Akteursspektrum ein (z.B. Fachberatungen, Ausbildungsinstitutionen, Einrichtungen, nicht-organisierte Eltern)
- In Handlungs- und Finanzierungskonzepten oft Verweis auf konsensuale, auf Fachlichkeit basierende Entwicklungsprozesse; in Interviews und Experten-Workshops wird deutlicher, dass Partizipation auch Konflikte offenlegt und es unterschiedliche Interessen gibt

Gelingensbedingung: Berücksichtigung von fachlichen Kriterien sowie der Bedarfe und des Wissens unterschiedlicher Akteure bei der Auswahl von Handlungsfeldern und der Konzipierung von Maßnahmen
➤ KiQuTG fordert Beteiligung von Akteuren (§ 3 Absatz 3)

Herausforderungen: Einbeziehung von nicht-organisierten Interessen und Kompetenzen; Ausgleich von divergierenden Interessen und ungleichen Machtverhältnissen; Sicherung fachlicher Belange in Partizipations- und Aushandlungsprozessen

Evaluation: Analyse der Berücksichtigung der Bedarfe von benachteiligten Familien bei der Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen nach § 2 Satz 1 und 2 KiQuTG

3.4.6 Land und Kommunen: Fragen regionaler Disparitäten

Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, die als politisches Ziel im KiQuTG verankert ist, war nur in einem Teil der Länder ein relevanter Faktor für die Auswahl von Handlungsfeldern und die Entwicklung von Maßnahmen. Vergleiche mit anderen Ländern werden dabei kaum gezogen, und wenn, dann weniger zur Identifizierung von Handlungsbedarfen als bezogen darauf, dass man in bestimmten Feldern bereits vergleichsweise viel erreicht habe. Als wichtiges Ziel wird in einigen Ländern eher die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des Landes angeprochen. Fragen regionaler bzw. interkommunaler Disparitäten – sei es finanzieller Art oder im Hinblick auf die Qualität der Angebote – werden allerdings nur in einem Teil der Länder thematisiert, und wenn, dann mit höchst unterschiedlicher Akzentsetzung.

Was die Strukturqualität betrifft, so bestehen in allen Ländern Standards für die Personalausstattung, an die eine Landesförderung der Kita-Träger geknüpft ist, unabhängig davon, ob diese Landesförderung über die Kommunen abgewickelt oder direkt an die Kita-Träger geleistet wird. Bei der Darstellung der Governance-Strukturen in den Ländern (Kap. 2.2) wurde allerdings deutlich, dass die Regelungen sehr unterschiedlich ausgestaltet und mit großen Unterschieden im Handlungsspielraum der einzelnen Kommunen verbunden sind. In einigen Ländern wird daher betont, dass die Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in erster Linie Sache der Kommunen sei. Eine Steuerungsfunktion des Landes wird nicht in allen Fällen selbstverständlich vorausgesetzt; vielmehr wird nicht selten die Verantwortung der kommunalen Selbstverwaltung hervorgehoben, die frühkindliche Bildungsangebote zu machen und den Rechtsanspruch zu erfüllen habe. Von Bundes- und Landeseite aus, so wird in einigen Ländern betont, lasse sich die kommunale Ebene kaum steuern; insofern sei auch das Land nicht unmittelbar gefordert, für Qualität oder entsprechende Angleichungsprozesse zu sorgen. Diese Auffassung findet sich vor allem in einigen derjenigen Länder, deren Steuerungstyp durch zentrale Gestaltungskompetenzen bei der Ausgestaltung der Förderung für die Kita-Träger auf der kommunalen Ebene gekennzeichnet ist (Kap. 2.2, Übersicht 3).

Im Gegensatz zur Betonung der kommunalen Verantwortung in einigen Ländern wird in anderen Ländern die Heterogenität von Qualität als Herausforderung betrachtet, die es von Seiten des Landes zu bearbeiten gelte. Dabei werden Unterschiede zwischen Regionen (z.B. zwischen städtischen und ländlichen Räumen), zwischen Kommunen und zwischen verschiedenen Trägern angesprochen. Unter denjenigen Ländern, deren Verantwortliche diesbezügliche Herausforderungen sehen, finden sich sowohl eher landes- als auch eher communalzentrierte Steuerungstypen. Im ersten Fall ordnen sich die Bestrebungen zur Bearbeitung dieser Herausforde-

rungen in die Gesamtstrategie des Landes ein, im letzteren Fall wird die bestehende Steuerungsstruktur problematisiert und nach Möglichkeiten einer stärker qualitäts- und ressourcenorientierten Steuerung durch das Land gefragt.

In einigen Ländern sind Modifikationen im Verhältnis zwischen Land und Kommunen explizit Gegenstand der Umsetzung des KiQuTG. Dies betrifft beispielsweise einige Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerung des Systems (HF 9), die auf eine Vereinheitlichung der Verfahren zur Bedarfsplanung in den Kommunen oder eine stärker qualitätsorientierte Steuerung abzielen. In diesem Kontext wird auch auf die Bedeutung der örtlichen Jugendämter als zentralen Akteuren für die Umsetzung des KiQuTG hingewiesen. Während in den meisten Ländern der Schwerpunkt auf Finanzierungsfragen liegt, wenn auf das Verhältnis zwischen Land und Kommune eingegangen wird, finden sich zum Teil auch Hinweise darauf, dass die Notwendigkeit gesehen wird, dass örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihre Arbeit weiterentwickeln oder das Verhältnis zwischen ihnen und den Standort-Gemeinden neu justiert wird – und dass im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG diesbezügliche Impulse gegeben werden sollen.

Ein Teil der Länder stellt in ihren Handlungs- und Finanzierungskonzepten eine Kofinanzierung der einzelnen Maßnahmen durch Landesmittel dar. Dabei werden zum Teil auch kommunale Mittel explizit ausgewiesen. In anderen Ländern wird ein striktes Konnexitätsprinzip betont, demzufolge das Land für die Finanzierung von Kosten, die sich aus rechtlichen Änderungen ergeben, allein zuständig sei. In den meisten Fällen gibt es hingegen Aushandlungsprozesse zwischen Land und Kommunen über die Finanzierung. In einigen Ländern, in denen Reformen des Systems durchgeführt wurden oder vorbereitet werden, besteht eines der damit verbundenen Ziele in einer Entlastung der Kommunen. Neben den Trägerverbänden sind es vor allem die kommunalen Spitzenverbände, die zentrale Verhandlungspartner bei der Weiterentwicklung des Systems der Kindertagesbetreuung sind.

In einigen Ländern werden vor allem die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG mit einer zu großen Heterogenität der Beiträge und einem Bedarf nach Angleichung in Verbindung gebracht (Kap. 4.3.3.2). Die landeseinheitliche Deckelung von Elternbeiträgen, aber auch die vollständige Abschaffung von Beiträgen – allgemein oder für bestimmte Altersgruppen – werden zum Teil mit dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse begründet. Insbesondere eine vollständige Abschaffung der Elternbeiträge, die in mehreren Ländern perspektivisch gewünscht wird, löse das Problem regionaler Disparitäten nachhaltig für Kommunen, Kita-Träger und Eltern – vorausgesetzt, dass das Land, wie bei den Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG (meistens durch Kombinationen von Bundes- und Landesmitteln) vorgesehen, die Einnahmeausfälle trägt.

Von Konflikten wird in einigen Fällen im Hinblick auf den Ausgleich von Mindereinnahmen bei Beitragsentlastungen für die Eltern berichtet. Dies bezieht sich weniger auf Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG als auf die Umsetzung der Novellierung des § 90 SGB VIII. Hier sind die örtlichen Träger der Jugendhilfe unmittelbarer Normadressat (Kap. 4.3.3.3), so dass – im Gegensatz zur Umsetzung der KiQuTG-Maßnahmen – Ausgleichszahlungen nicht selbstverständlich sind. In einigen Ländern wird explizit betont, dass die Umsetzung des § 90 SGB VIII Sache der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sei und dass man davon ausgehen müsse, dass diese die bundesrechtlichen Regelungen umsetzen. Allerdings wird aus einem Land berichtet, dass es Probleme mit einer Neuregelung von Beiträgen gebe, weil die örtlichen Träger der Jugendhilfe nicht bereit seien, die Kosten für Beitragsentlastungen oder -befreiungen nach § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII zu tragen.

Ungleiche regionale Bedingungen oder eine überproportional hohe Belastung von örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in Regionen mit einem hohen Anteil an Empfängerinnen und Empfängern von Transferleistungen werden kaum thematisiert. Nur vereinzelt werden regionale Differenzen innerhalb eines Landes so deutlich angesprochen wie in einem Beispiel, bei dem darauf hingewiesen wird, dass das Land ein Flächenland sei, mit dicht besiedelten Großstädten oder „Speckgürteln“ mit einem hohen Anteil an Familien und kleinen Kindern einerseits und peripheren ländlichen Räumen andererseits, so dass es regional unterschiedliche demographische Entwicklungen gebe. In einem weiteren Land wird hervorgehoben, dass die Angleichung der

Lebensverhältnisse ein politisches Ziel sei, sowohl im Hinblick auf die Ausgestaltung der Elternbeiträge als auch auf die Strukturqualität in den Einrichtungen.

Für den weiteren Verlauf der Evaluation wird von Bedeutung sein, die unterschiedlichen Governance-Strukturen in den Ländern im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Land und Kommunen (örtliche Träger der Jugendhilfe und Standort-Gemeinden) genauer zu analysieren und nach den Implikationen der jeweiligen Strukturen auf die Umsetzung des KiQuTG zu fragen. Bei der Analyse der Handlungsfelder wird diese Frage insbesondere im Cluster System von Bedeutung sein, da es hier unmittelbar um Themen der Steuerung geht. Zu fragen sein wird jedoch auch, wie sich die Governance-Strukturen auf die Umsetzung von Maßnahmen der Weiterentwicklung der Strukturqualität im Cluster Personal und im Cluster Pädagogische Arbeit auswirken, einschließlich der Kindertagespflege. Herausforderungen für die Umsetzung des KiQuTG scheinen sich im Hinblick auf das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse zu ergeben. Hier wird zu ermitteln sein, welche Rolle regionale Disparitäten im Hinblick auf Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung spielen und welche Instrumente genutzt werden (können), um eventuelle, sich aus regionalen Disparitäten ergebende Probleme zu adressieren.

Zwischenergebnisse

- Nur ein Teil der Länder adressiert das Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse und den Ausgleich regionaler Disparitäten
- Unterschiedliche Governance-Strukturen (Land – örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe – Standort-Gemeinden)
- Finanzierungsfragen häufig im Vordergrund

Gelingensbedingung: Konzipierung von Maßnahmen zum Ausgleich regionaler Disparitäten in Qualität und Teilhabe

➤ KiQuTG verweist auf „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet“ (§ 1 Absatz 1 Satz 2)

Herausforderung: Umgang mit regionalen Disparitäten bei Qualität und Teilhabe innerhalb der Länder

Evaluation: Analyse der Frage, welche Instrumente vor dem Hintergrund der Governance-Strukturen in den Ländern genutzt werden (können), um eventuelle, sich aus regionalen Disparitäten ergebende Probleme für Qualität und Teilhabe zu bearbeiten

3.4.7 Die Zukunft des KiQuTG aus Länderperspektive: Forderung nach Verstetigung der Bundesmittel

Im Juli 2019 beschloss die Bundesregierung auf Grundlage der Empfehlungen der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse mehrere Maßnahmen, zu denen auch die Sicherung der Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung gehörte. Hier sendete der Bund ein Signal, auch über das Jahr 2022 hinaus „für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (...) seine Verantwortung wahrnehmen“ (BMI, 2019) zu wollen. Dabei geht es um eine aus der Sicht der Länder zentrale Fragestellung, nämlich die Verstetigung der zusätzlichen Bundesmittel. In einigen Ländern hat die Befristung der Mittel bis 2022 dazu geführt, dass die KiQuTG-Maßnahmen ebenfalls – zumindest zum Teil – befristet wurden oder man sich vorrangig für befristete Projekte entschieden hat (Kap. 3.4.3). Während in einzelnen Ländern hervorgehoben wird, dass unbefristete Regelungen mit befristet zur Verfügung stehenden Mitteln politisch nicht durchsetzbar gewesen wären, wird in anderen Fällen betont, dass die Landesregierung bereit gewesen sei, das Risiko einer künftigen Belastung des Landeshaushalts einzugehen und sich in der Verantwortung für die Sicherung der Nachhaltigkeit sehe. Verbunden ist diese Strategie immer mit der Hoffnung auf Verstetigung der Bundesmittel, zum Teil mit dem expliziten Hinweis darauf, über unbefristete Regelungen auch Druck auf politische Entscheidungen zur Verstetigung der Bundesmittel ausüben zu wollen. Der Grund für die Wahl unbefristeter Lösungen besteht vor allem in der Auffassung, dass personelle und qualitative Verbesserungen nicht befristet und Verbesserungen der Strukturqualität, aber auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, faktisch nicht zurückgenommen werden können. Im weiteren Verlauf der Evaluation wird bei der Analyse der Handlungsfelder genauer zu prüfen sein, welche Lösungen für eine nachhaltige Absicherung für Verbesserungen von Qualität und Teilhabe gefunden wurden.

In allen Ländern ist die Frage einer Verstetigung der Mittel ein zentraler Diskussionspunkt, auch wenn der Einfluss der Befristung auf die Auswahl der Handlungsfelder sehr unterschiedlich war und die Forderung nach Kontinuität mit unterschiedlichen Akzentsetzungen artikuliert wird: Von einigen wird die weitere Verfügbarkeit von Bundesmitteln als unabdingbare Voraussetzung für eine nachhaltige Umsetzung des Gesetzes bezeichnet, andere nennen sie hilfreich oder wünschenswert. Einige Verantwortliche aus den Landesministerien weisen darauf hin, dass sie die Befristung des Gesetzes von Anfang an für problematisch gehalten haben; die Befristung wird außerdem im Hinblick auf die anspruchsvolle und zukunftsweisende Zielsetzung des Gesetzes als nicht angemessen bezeichnet. Kritik an der Befristung der Mittel wird auch von unterschiedlichen Akteuren in nahezu allen Experten-Workshops geäußert. Aus der Perspektive von Kita-Trägern fordert z.B. der Paritätische Gesamtverband (2020) als Quintessenz aus seiner auf einer Trägerbefragung basierenden Studie nicht nur eine Verstetigung, sondern auch eine deutliche Erhöhung der Bundesmittel. Vertreterinnen und Vertreter der Länder weisen bei der Frage nach Kriterien für die Auswahl der Handlungsfelder (Kap. 3.4.3) vielfach darauf hin, dass man angesichts zu knapper Ressourcen nur einen Teil der eigentlich als fachlich notwendig erachteten Maßnahmen realisieren könne.

Die Verknüpfung des Gesetzes mit einem fachlichen Qualitätsdiskurs und einer wirkungsorientierten, an fachlichen Standards orientierten Steuerung wird vielfach begrüßt (Kap. 3.4.1.) – für die laufende Vertragsperiode ebenso wie bezogen auf eine mögliche Verstetigung des Zuflusses von Bundesmitteln. Eine Zuweisung von Bundesmitteln an die Länder ohne eine Verknüpfung mit Qualitätskriterien würde demzufolge bei den fachlich zuständigen Ministerien wahrscheinlich nicht auf breite Zustimmung stoßen.

Bezogen auf die Ausgestaltung dieser Steuerung wird von einigen Ländern der Wunsch geäußert, Verfahren zu vereinfachen. So halten beispielsweise einige Vertreterinnen und Vertreter der Länder detaillierte Darstellungen von zeitlichen Abläufen in den Fortschrittsberichten für verzichtbar. In einigen Experten-Workshops wurde angesprochen, dass angesichts der Berichtspflichten der Länder im Kontext der Verträge in einigen Ländern auch für Träger ein Aufwand für Antrags- und Nachweisverfahren entstehe.

Bei der Frage der Verstetigung der Bundesmittel wird es somit darauf ankommen, Lösungen zu finden, die an die aktuelle Struktur des Gesetzes anknüpfen und diese optimieren – und dabei die Möglichkeiten der Finanzierungsstrukturen im föderalen System berücksichtigen. Die Konstruktion des KiQuTG mit dem gemeinsamen Rahmen und der landesspezifischen Konkretisierung über Verträge bietet eine Grundlage. Für die weitere Entwicklung geht es nicht nur um die nachhaltige Absicherung der einzelnen Maßnahmen. Da die einzelnen Maßnahmen in den Ländern – je nach Umsetzungstyp mehr oder weniger stark ausgeprägt – Teil einer Gesamtstrategie sind (Kap. 3.2), betrifft auch die Frage nach der Kontinuität des Zuflusses von Bundesmitteln das Gesamtsystem und damit die Frage, welche Spielräume der Weiterentwicklung die Länder in den nächsten Jahren sehen werden.

Zu beachten ist dabei, dass es den meisten Ländern für die Zeit nach 2022 um eine nachhaltige Finanzierung der jetzt eingeleiteten Strukturrentwicklung geht, nicht vorrangig um neue Projekte. Besondere Bedeutung wird dabei der Nachhaltigkeit von Verbesserungen im Personalbereich zugemessen – zum einen qualitativ aufgrund der fachlichen und politischen Bedeutung dieses Themas, zum anderen, weil dafür quantitativ ein hohes (und angesichts jährlich steigender Personalkosten wachsendes) Mittelvolumen erforderlich ist. Eine Verstetigung des Zuflusses von Bundesmitteln, bei der vor allem neue Maßnahmen gefordert würden, dürfte daher aus der Sicht der Länder, die im Personalbereich unbefristete Maßnahmen eingeleitet haben, nicht zielführend sein und würde ähnliche Kritik wie bei der Projektfinanzierung auslösen. Länder hingegen, die aufgrund der befristeten Verfügbarkeit der Bundesmittel bislang keine auf Dauer angelegten Verbesserungen im Personalbereich in die Wege geleitet haben, würden dies bei einer Planungssicherheit im Hinblick auf die Verstetigung der Bundesmittel möglicherweise über neue Maßnahmen in Angriff nehmen. Somit stellt die Ausgestaltung der Sicherung von Kontinuität in der Finanzierung eine zentrale Herausforderung dar.

Zwischenergebnisse

- Verfestigung der Bundesmittel aus dem KiQuTG ist aus der Sicht der Länder ein zentrales Thema
- Ziel ist vor allem die nachhaltige Absicherung vorhandener Maßnahmen, nicht vorrangig die Entwicklung weiterer kurzfristig angelegter Maßnahmen
- Kontinuierlicher Bedarf an Finanzmitteln vor allem für Verbesserungen im Personalbereich
- Fachliche Anforderungen nach Kontinuität der Maßnahmen vs. Finanzierungsstrukturen im föderalen System
- Wunsch nach einer Optimierung der Verfahren wirkungsorientierter Steuerung

Gelingensbedingung: Nachhaltige Absicherung der eingeleiteten Verbesserungen und Sicherung von Spielräumen für die Weiterentwicklung

- Lösungen für ein Engagement des Bundes über 2022 hinaus

Herausforderung: Verfestigung des Mittelflusses – anknüpfend an Struktur des KiQuTG, aber ohne Projektstruktur und neue Maßnahmen

Evaluation: Analyse des Einsatzes der Finanzmittel in den Handlungsfeldern (unbefristet/befristet/ projektbezogen; „nachhaltige Absicherung“ als Element der Prüfkriterien)

4. Die Umsetzung des KiQuTG in den Handlungsfeldern: Eine erste Bestandsaufnahme

Das folgende Kapitel enthält eine erste Bestandsaufnahme zur Umsetzung des KiQuTG in den einzelnen Handlungsfeldern. Es basiert auf einer ausführlichen Auswertung und systematischen Aufbereitung von handlungsfeldspezifischen Aussagen im KiQuTG selbst und seiner Begründung (Deutscher Bundestag, 2018), in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten der Länder, in den Fortschrittsberichten für das Jahr 2019 und im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung (BMFSFJ & JFMK, 2016), ergänzt durch weitere Quellen wie insbesondere Koalitionsverträge. Hinzugezogen wurde weiterhin der erste Monitoring-Bericht (BMFSFJ, 2020c), der Ende des Jahres 2020 vorlag und bei den für 2021 geplanten vertieften Analysen der Handlungsfelder intensiver ausgewertet werden wird.

Ziele dieses Kapitels sind die Ableitung und übersichtliche Aufbereitung von Erkenntnissen zum Umsetzungsstand des Gesetzes in den einzelnen Handlungsfeldern und die Erarbeitung von Grundlagen für die handlungsfeldbezogene Evaluation der Umsetzung des KiQuTG im Jahr 2021. Aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge werden Profile der Handlungsfelder im Folgenden geordnet nach den drei Clustern Personal (Kap. 4.1), Pädagogische Arbeit (Kap. 4.2) und System (Kap. 4.3) dargestellt. Jedes Profil beginnt mit einer inhaltlichen Einführung, die an den im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung zusammengefassten Ergebnissen des Dialogprozesses zwischen Bund und Ländern anknüpft. Auf der Basis des gemeinsamen Rahmens der Länderverträge wird dann eine kurze Übersicht darüber gegeben, welche Themenfelder in dem jeweiligen Handlungsfeld adressiert werden. Im Anschluss folgen, differenziert nach Ländern, jeweils eine tabellarische Übersicht über die gewählten Maßnahmen und über die im Jahr 2019 vorgesehenen und verausgabten Finanzmittel. Soweit in einem Land für ein Handlungsfeld mehrere Maßnahmen vorgesehen sind, wird dies in den Tabellen entsprechend aufgeschlüsselt.

Die Maßnahmen-Tabellen enthalten die Kurzbezeichnung aller Maßnahmen im jeweiligen Handlungsfeld laut der Darstellung der Länder in den jeweiligen Fortschrittsberichten, eine Erläuterung zu den gewählten Umsetzungsinstrumenten und Angaben darüber, wann die Maßnahmen in Kraft treten und umgesetzt wurden bzw. werden sollen. Die Fortschrittsberichte umfassen am Anfang für jedes Land eine Auflistung aller geplanten Maßnahmen, verbunden mit Angaben zu den Jahren, in denen der Einsatz von KiQuTG-Mitteln für diese Maßnahmen vorgesehen ist. Diese Listen bieten jeweils einen vollständigen Überblick über die KiQuTG-Maßnahmen des Landes. Für die Darstellung der Umsetzungsinstrumente wurden ergänzend eigene Recherchen herangezogen und zwischen folgenden Instrumenten unterschieden: Gesetze (Ge), Verordnungen (Vo), Vereinbarungen und Verträge (Ve), Richtlinien und Förderprogramme (Ri), Projekte (Pr) und Konzeptentwicklung (Ke) (Kap.1.3). Bei Projekten und Konzeptentwicklungen werden die Mittel grundsätzlich befristet eingesetzt; bei den übrigen Instrumenten wird in den Tabellen gegebenenfalls auf eine Befristung hingewiesen.

Die Finanz-Tabellen basieren auf einer Auswertung der nach Handlungsfeldern differenzierten Tabellen in den Fortschrittsberichten und enthalten daher nur diejenigen Maßnahmen, zu denen für das Jahr 2019 bereits KiQuTG-Mittel eingeplant wurden. Dargestellt werden die für 2019 eingeplanten sowie abgeflossenen Finanzmittel. Dabei wird unterschieden zwischen Bundesmitteln aus dem KiQuTG und von in den Ländern den Maßnahmen zugeordneten Landesmitteln (einschließlich eventueller kommunaler Mittel). In diesem Kontext ist darauf hinzuweisen, dass die Länder mit der Ausweisung von Landes- und Kommunalmitteln unterschiedlich umgegangen sind und nur ein Teil der Länder sich für eine Kofinanzierung entschieden hat. Zum Abschluss eines jeden Handlungsfeld-Profil wird eine kurze Zusammenfassung zu den Maßnahmen und zum Umsetzungsstand gegeben. Dabei wird auch auf eventuelle, den Fortschrittsberichten zu entnehmende Abweichungen von der Planung eingegangen, soweit diese über geringfügige Mehr- oder Minderausgaben hinausgehen.

Neben diesen Profilen wurde für jedes Cluster ein Handlungsfeld ausgewählt, auf das vertieft eingegangen wird – Fachkraft-Kind-Schlüssel (HF 2), Stärkung der Kindertagespflege (HF 8) und Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG. Aufgrund der Heterogenität der Handlungsfelder folgen diese Vertiefungsdarstellungen keiner einheitlichen Gliederung. Als Ausblick auf die weitere Evaluation enden diese Darstellungen mit einer Auflistung der Prüfkriterien (Kap. 1.3), die im Jahr 2021 für die Analyse der Handlungsfelder zugrunde gelegt werden. Mit Hilfe dieser Prüfkriterien werden sowohl eine erweiterte und stärker differenzierte Bestandsaufnahme der Maßnahmen als auch eine Bewertung anhand von fachpolitischen Zielen erfolgen.

4.1 Cluster Personal

Im vorliegenden Bericht werden mit dem Cluster Personal diejenigen Handlungsfelder zusammengefasst, mit denen durch die Umsetzung des KiQuTG die nachhaltige Personalausstattung und -qualifizierung unterstützt bzw. verbessert werden sollen. Dieses umfasst die Handlungsfelder Fachkraft-Kind-Schlüssel (HF 2), Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (HF 3) sowie Stärkung der Leitung (HF 4). Ausgangspunkt für die Berücksichtigung der personellen Rahmenbedingungen als Handlungsfelder im KiQuTG war der breite Konsens bei Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Praxis, dass diese personellen Merkmale wichtige Stellschrauben für die Sicherung und Weiterentwicklung pädagogischer Qualität in den Einrichtungen sind. Darauf haben das Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ (2014) sowie der Zwischenbericht der AG Frühe Bildung (2016) und das anschließende Eckpunktepapier für ein Qualitätsentwicklungsgesetz (2016) bereits verwiesen, die auch in der entsprechenden Gesetzesbegründung zum KiQuTG (Deutscher Bundestag, 2018) aufgegriffen werden. Das Personal gilt als zentrale Einflussgröße für die pädagogische Qualität von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2015). Demnach wurden auch alle drei Handlungsfelder dieses Clusters denen mit „vorrangiger Bedeutung“ zugeordnet. Auch die Gesamtauswahl der Handlungsfelder sowie die prozentualen Anteile der Investition der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel bestätigen, dass die quantitative und qualitative Personalausstattung als hervorzuhebende Einflussgröße zur Erhaltung und Weiterentwicklung von Qualitätsmerkmalen gesehen wird: Knapp 53 Prozent der verplanten KiQuTG-Mittel fließen allein in die drei Handlungsfelder des Clusters Personal. Betrachtet man die zehn Handlungsfelder gesondert ohne die aufgewendeten Mittel zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG und zur Umsetzung von § 90 SGB VIII, wurden drei Viertel der insgesamt verplanten Gelder in das Cluster Personal investiert (BMFSFJ, 2020a: Grafik geplante Mittelverwendung).

15 von 16 Ländern haben mindestens ein Handlungsfeld aus dem Cluster Personal gewählt. Drei Länder haben alle drei personalbezogenen Handlungsfelder gewählt und sechs Länder legen ihren Fokus zusätzlich zur Stärkung der Teilhabe ausschließlich auf qualitative Verbesserungsmaßnahmen bezüglich des Personals.

In diesem Kapitel werden ausgehend von einer kurzen handlungsfeldübergreifenden Kontextdarstellung des Clusters Personal (Kapitel 4.1.1) die geplanten Maßnahmen und der jeweilige Mitteleinsatz zur Verbesserung der Personalausstattung und -qualifizierung handlungsfeldbezogen beleuchtet (Kapitel 4.1.2 bis 4.1.4).

4.1.1 Kontext der Maßnahmen im Cluster Personal

Das Cluster Personal zeichnet sich dadurch aus, dass es Handlungsfelder thematisch bündelt, die sehr eng miteinander zusammenhängen, nämlich nachhaltige Verbesserungen in Bezug auf die pädagogischen Fachkräfte anstreben. Im Vordergrund steht dabei handlungsfeldübergreifend die Frage, wie Verbesserungen im Bereich der Personalausstattung und -qualifizierung zur Qualitätsentwicklung beitragen können und wie diese Zielsetzung bei der Umsetzung des KiQuTG berücksichtigt werden.

Im Folgenden wird einleitend ein Überblick über den aktuellen Stand zum Thema „Personal“ in Kitas basierend auf einschlägiger Forschungsliteratur sowie amtlichen Statistiken gegeben, der als Kontext der Maßnahmen im Cluster Personal bzw. den drei darin gebündelten Handlungsfeldern fungiert. Schwerpunkte sind dabei die Themen „Personalausbau und -sicherung“, „Fachkraft-Kind-Schlüssel“ sowie „Qualifikation der Fachkräfte und Leitungshandeln“.

Personalausbau und -sicherung als übergreifende Herausforderung

Die in den letzten Jahren erhöhte und anhaltende Nachfrage nach Kindertagesbetreuungsangeboten verlangt den Ausbau der Personalausstattung von Kindertageseinrichtungen. Bundesweit waren in 2019 609.700 Personen als pädagogisches Personal in Kindertageseinrichtungen (ohne Hortpersonal) tätig (BMFSFJ, 2020c, S. 59). Prognostisch ist weiter mit einem anhaltenden und interdisziplinären Personalbedarf zu rechnen, obgleich davon ausgegangen wird, dass die Personalressourcen immer knapper werden. Dadurch stehen die Kita-Träger unter erhöhtem Anstrengungsdruck, die erforderlichen Fachkräfte zu gewinnen und langfristig zu binden. Erschwendet kommt hinzu, dass die frühkindliche Bildung mit den übrigen Arbeitsbereichen der Kinder- und Jugendhilfe um zukünftigen Berufsnachwuchs konkurrieren muss, was die Personalsituation weiter anspannen könnte (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). In der Kita-Landschaft besteht außerdem die Herausforderung, multiprofessionelle Teams hinsichtlich Geschlecht, Qualifikation, Ethnizität und Alter zu gewinnen und zu halten. Vor diesem Hintergrund sind die geplanten Maßnahmen der drei Handlungsfelder aus dem Cluster Personal einzurordnen.

Fachkraft-Kind-Schlüssel als zentraler Faktor der Strukturqualität

Der Fachkraft-Kind-Schlüssel gilt neben der Qualifikation der Fachkräfte als zentrales Merkmal der Strukturqualität von Kindertageseinrichtungen. Er beschreibt, für wie viele Kinder jeweils eine pädagogische Fachkraft unmittelbar zur Verfügung steht. Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit (z.B. Vor- und Nachbereitungszeiten) und Ausfallzeiten (z.B. aufgrund von Fortbildungen, Urlaub und Krankheit) sowie Abwesenheitszeiten der Kinder müssen dabei berücksichtigt werden. Dagegen stellt der Personalschlüssel eine rechnerische Größe dar, die das Verhältnis wiedergibt, für wie viele ganztags betreute Kinder eine in Vollzeit tätige Person zuständig ist. Der Fachkraft-Kind-Schlüssel und die Qualifikation der Fachkräfte werden zusammen mit der Gruppengröße als sogenanntes „eisernes Dreieck“ der Strukturqualität bezeichnet (Hayes, Palmer & Zaslow, 1990), da sie besonders starke Zusammenhänge zur Prozessqualität aufweisen. Es gibt sowohl internationale als auch nationale Forschungsergebnisse, die belegen, dass die Fachkraft-Kind-Relation sowie die fachlich einschlägige Qualifikation des Personals signifikant die erlebte Qualität der pädagogischen Interaktion, bildungsanregenden Impulse und räumlich-materiellen Angebote bestimmen (Viernickel, Fuchs-Rechlin, Strehmel, Preissing, Bensel & Haug-Schnabel, 2015). So fällt bei einer günstigeren Fachkraft-Kind-Relation (d.h. weniger Kinder pro Fachkraft) die Prozessqualität in den Kitas besser aus (Tietze et al., 2013), es werden mehr Förderaktivitäten z.B. im sprachlichen Bereich durchgeführt (Kuger & Kluczniok, 2008) und es sind häufiger positive Verhaltensweisen bei Kindern und Fachkräften sowie Anzeichen für emotionales Wohlbefinden bei Kindern feststellbar (Viernickel, Voss, Mauz, Gerstenberg & Schuhmann, 2013). Zudem weisen die Kinder bessere sprachliche und mathematische Fähigkeiten z.B. im Wortschatz auf (Roßbach et al., 2016; Anders, Roßbach, Weinert, Ebert, Kuger & von Maurice, 2012). Ein schlechterer Fachkraft-Kind-Schlüssel trägt darüber hinaus über unterschiedliche Mechanismen zu emotionaler Erschöpfung bei den Fachkräften bei. So erhöht er den Workload pädagogischer Fachkräfte, da diese sich um mehr Kinder kümmern müssen. Ein höherer Workload wiederum begünstigt Burnout (Blöchliger & Bauer, 2017; Maslach & Pines, 1977; Viernickel et al., 2013). Ferner haben sich Zusammenhänge zwischen strukturellen Rahmenbedingungen (u.a.

Personalschlüssel, zeitliche Ressourcen), der Gesundheit und dem Wohlbefinden von pädagogischen Fachkräften gezeigt (Viernickel et al., 2013). Allerdings ist der Zusammenhang nicht durchgehend empirisch nachweisbar; zudem kommt es auch auf die professionellen Kompetenzen der Fachkraft an, wie sie den vorhandenen Fachkraft-Kind-Schlüssel in der pädagogischen Arbeit umsetzt.

Fortwährend sind die Personalschlüssel der einzelnen Länder sehr unterschiedlich, was auch der Monitoringbericht 2020 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum KiQuTG für das Berichtsjahr 2019 (BMFSFJ, 2020c, S. 52 ff.) verdeutlicht. Dabei ist 2019 noch immer eine große Kluft zwischen Ost- und Westdeutschland festzustellen: In Gruppen mit Kindern unter drei Jahren liegt der durchschnittliche Personalschlüssel bundesweit bei 1:3,9 (BMFSFJ, 2020c, S. 52). Während der Mittelwert in Westdeutschland 1:3,4 ist, gibt es im Osten Deutschlands einen durchschnittlichen Personalschlüssel von 1:5,4 (BMFSFJ, 2020c, S. 52). In Kindergruppen mit der Altersspanne von drei Jahren bis zum Schuleintritt liegt der durchschnittliche Personalschlüssel bundesweit bei 1:8,2 (BMFSFJ, 2020c, S. 52). Dieser schwankt ebenfalls zwischen den ostdeutschen und westdeutschen Gebieten (z.B. 1:6,5 in Baden-Württemberg bis 1:12 in Mecklenburg-Vorpommern; BMFSFJ, 2020c, S. 52). Im Zeitraum von 2014 bis 2019 können in ein paar Ländern Personalschlüssel-Verbesserungen verzeichnet werden (z.B. BE, BB und HH in der Altersgruppe unter drei Jahren). Allerdings gibt es auch einzelne Länder, in denen sich der Personalschlüssel über diesen Zeitraum verschlechtert hat (z.B. RP und SL in der Altersgruppe unter drei Jahren). In Ostdeutschland ist ein demografischer Wandel prognostiziert. Dieser Rückgang kann dazu beitragen, dass Schlüsselverbesserungen mit dem aktuellen Personalvolumen möglich sind (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020, S.95). Insgesamt zeigt sich, dass die Rahmenbedingungen und Regelungen zur Berechnung des Fachkraft-Kind-Schlüssels bzw. des Personalschlüssels je nach Land sehr unterschiedlich festgeschrieben sind (vgl. Tabelle 7). Diese reichen von rechnerischen Personalbemessungsgrößen, über Mindestpersonalschlüssel bzw. Mindestanstellungsschlüssel bis hin zur platzbezogenen Förderung.

Tabelle 7: Zentrale länderspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen zum Fachkraft-Kind-Schlüssel bzw. Personalschlüssel

Land	Zentrale landesspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen
BW	<p>In Baden-Württemberg gelten folgende Mindestpersonalschlüssel einschließlich Verfügungs- und Ausfallzeiten für Fachkräfte nach § 7 KiTaG:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Halbtagsgruppe (vier Stunden durchschnittliche tägliche Öffnungszeit): a) bei Kindern von der Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt 1,3 Vollzeitfachkräfte, b) bei Altersmischung mit Kindern unter drei Jahren 1,4 Vollzeitfachkräfte. • Regelgruppe (sechs Stunden durchschnittliche tägliche Öffnungszeit mit Unterbrechung am Mittag): a) bei Kindern von der Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt 1,8 Vollzeitfachkräfte, b) bei Altersmischung mit Kindern unter drei Jahren 2,0 Vollzeitfachkräfte. • Gruppe mit verlängerter Öffnungszeit (sechs Stunden durchschnittliche tägliche Öffnungszeit ohne Unterbrechung): a) bei Kindern von der Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt 1,9 Vollzeitfachkräfte, b) bei altersgemischten Gruppen 2,0 Vollzeitfachkräfte. • Ganztagsgruppe, bezogen auf sieben Stunden durchschnittlicher täglicher Öffnungszeit: 2,3 Vollzeitfachkräfte. (HFK-BW, S. 3 ff.)
BY	<p>In Bayern gilt ein Mindestanstellungsschlüssel, dessen Einhaltung Voraussetzung für die gesetzliche Betriebskostenförderung ist. Durch den Mindestanstellungsschlüssel werden die Buchungszeitstunden der angemeldeten Kinder zu den Arbeitsstunden des pädagogischen Personals in Relation gesetzt und gewichtet. Für je 11,0 gewichtete Buchungszeitstunden der angemeldeten Kinder ist jeweils mindestens eine Arbeitsstunde des pädagogischen Personals anzusetzen (Anstellungsschlüssel von 1:11,0). Aufgrund der Gewichtung bedeutet das beispielsweise für eine ausschließlich mit Kindern im Krippenalter belegte Gruppe, dass für 5,5 Buchungszeitstunden der Kinder mindestens eine Arbeitsstunde des pädagogischen Personals anzusetzen ist. Der Mindestanstellungsschlüssel wird ergänzt durch eine Fachkraftquote. Mindestens 50 Prozent der nach dem Mindestanstellungsschlüssel erforderlichen Arbeitszeit des pädagogischen Personals muss von pädagogischen Fachkräften (Erzieherin oder Erzieher oder mindestens gleichwertig qualifiziert) erbracht werden. Die in den Anstellungsschlüssel eingerechnete Arbeitszeit des pädagogischen Personals verteilt sich auf unmittelbare und mittelbare Tätigkeiten, ohne dass ein Verhältnis der beiden Tätigkeitsbereiche zueinander festgelegt ist (Trägerentscheidung). Eine Leistungsfreistellung ist gesetzlich bisher nicht geregelt. (HFK-BY, S. 3 ff.)</p>

Land	Zentrale landesspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen
BE	<p>In Berlin wurde durch das sog. „Haushaltsumsetzungsgesetz“ vom 09.05.2016 ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der strukturellen Qualität in der frühkindlichen Bildung in Berlin beschlossen, der insbesondere die Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation für Kinder im Alter von null bis unter drei Jahren einbezieht.</p> <p>Die Personalrichtwerte (Personal-Soll) pro vertraglich belegtem Platz im Zeitraum vom 01.08.2016 bis zum 01.08.2019 wurden stufenweise angehoben. In der Folge hat sich die Fachkraft-Kind-Relation in den Altersstufen null bis unter einem Jahr sowie eins bis unter drei Jahre deutlich verbessert (2019: unter Zweijährige 1:3,75; Zwei- bis Dreijährige: 1:4,75). Gleichzeitig wurde der Leitungsanteil je Kind optimiert. Ursprünglich erfolgte die Freistellung der Leitung von der unmittelbaren pädagogischen Arbeit bei 120 Kindern. Bis zum 31.07.2019 erfolgte die Freistellung bei 100 Kindern. (HFK-BE, S. 4 f.)</p>
BB	<p>Das Brandenburgische Landesrecht gibt keine festen Gruppengrößen oder Fachkraft-Kind-Relationen vor. § 10 KitaG legt eine rechnerische Personalbemessung fest, die ausschließlich für die Berechnung der Zuschüsse des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe relevant ist. Im Rahmen seiner Aufgaben hat das Land die Personalbemessung aktuell wie folgt festgelegt: In Kinderkrippen 0,8 bzw. 1,0 Fachkraftstelle/n für fünf Kinder sowie in Kindergärten von 0,8 bzw. 1,0 Fachkraftstelle/n für elf Kinder.</p> <p>Im Rahmen seiner Aufgaben hat das Land seit dem Jahr 2010 kontinuierlich die Personalbemessung verbessert:</p> <ul style="list-style-type: none"> • In Kinderkrippen von 0,8 Stellen einer pädagogischen Fachkraft (Fachkraftstelle) für jeweils sieben Kinder im Alter bis zur Vollendung des dritten Lebensjahrs, • für die pädagogische Mindestbetreuungszeit von sechs Stunden auf aktuell fünf Kinder bzw. 1,0 Fachkraftstelle für verlängerte Betreuungszeiten über sechs Stunden für 13 Kinder auf aktuell elf Kinder sowie • im Kindergarten bis zur Einschulung von 0,8 Fachkraftstellen für die Mindestbetreuungszeit von sechs Stunden für 13 Kinder auf aktuell elf Kinder bzw. 1,0 Fachkraftstelle für verlängerte Betreuungszeiten über sechs Stunden für sieben Kinder auf aktuell fünf Kinder. • Außerdem wurde zum 01.08.2017 für den pädagogischen Teil der Leitungsaufgaben ein Sockel von 2,5 Wochenstunden je Kindertagesstätte eingeführt. Die genannten Verbesserungen werden vollständig vom Land Brandenburg finanziert (Konnexität). (HFK-BB, S. 4 f.)
HB	<p>Kitas in der Stadtgemeinde Bremen werden über eine Pro-Platz-Förderung in Form einer festgelegten Zuwendungsobergrenze je Ganztagsplatz (Referenzwert) finanziert. Für Plätze für unter Dreijährige gibt es durch einen festgelegten Zuschlagsfaktor eine höhere Förderung entsprechend des höheren Kostenaufwandes pro Kind. Dieser Förderung liegt eine Kalkulation für den Personalaufwand zugrunde, die u. a. abhängig von der Betreuungsdauer der Angebote ist. Für eine Ganztagsgruppe im Bereich der über Dreijährigen wird eine Regelpersonalausstattung von 1:10,63 gefordert. Der Personalschlüssel in Bremerhaven liegt unterhalb des Niveaus in der Stadtgemeinde Bremen bei 1:11,47. In Bremerhaven ist eine nach sozialen Herausforderungen differenzierte Personalausstattung noch nicht umgesetzt. (HFK-HB, S. 4 f.)</p>
HH	<p>In Hamburg besteht seit 2018 die gesetzliche Verpflichtung, die Ausstattung der Tageseinrichtungen mit pädagogischem Personal für die Betreuung von Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr bis zum 01.01.2021 schrittweise auf einen Fachkraftschlüssel von 1:4 (eine finanzierte Fachkraft auf vier betreute Kinder) zu erhöhen sowie die Ausstattung der Tageseinrichtungen mit pädagogischem Personal für die Betreuung von Kindern vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt bis zum 01.01.2024 auf einen Fachkraftschlüssel von 1:10 (eine finanzierte Fachkraft auf zehn betreute Kinder) zu erhöhen. (HFK-HH, S. 4)</p>
HE	<p>In Hessen wird der personelle Mindestbedarf kindbezogen bemessen. Nach § 25c HKJGB ist der Mindestpersonalbedarf daran auszurichten, wie viele Kinder vertraglich aufgenommen sind, welches Alter diese Kinder haben und wie lange sie betreut werden. Hinzu kommt ein zeitlicher Aufschlag in Höhe von 15 Prozent für Ausfallzeiten (für Urlaub, Krankheit und Fortbildung). Für die kindbezogene Berechnung sind gesetzliche Fachkraftanteile pro Kind bestimmt. Der Fachkraftfaktor beträgt für ein Kind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • im Alter von null bis drei Jahren: 0,20 • im Alter von drei Jahren bis Schuleintritt: 0,07 • ab Schuleintritt: 0,06. <p>Der Betreuungsmittelwert ist ein Rechenfaktor zur Berücksichtigung der vertraglichen Betreuungszeit des einzelnen Kindes. Aus Vereinfachungsgründen wurden Zeitkategorien gebildet (22,5, 30, 42,5 und 50 Stunden). Der personelle Mindestbedarf pro Kind pro Woche berechnet sich nach folgender Formel: Fachkraftfaktor x Betreuungsmittelwert + 15 Prozent Ausfallzeit. (HFK-HE, S. 4 f.)</p>
MV	<p>In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Fachkraft-Kind-Relation in den letzten Jahren schrittweise verbessert. In der Altersgruppe ab Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Eintritt in die Schule wurde das Fachkraft-Kind-Verhältnis auf 1:15 (08/2015) verbessert. Das Fachkraft-Kind-Verhältnis legt fest, wie viele Kinder eine Fachkraft durchschnittlich fördert. Der Personalschlüssel ist eine Berechnungsgrundlage für die Gewährleistung des Fachkraft-Kind-Verhältnisses. In den Personalschlüsseln werden durchschnittliche Fehltage (Urlaubstage, Krankheitstage, Fort- und Weiterbildungen und die mittelbare pädagogische Arbeit) der pädagogischen Fachkräfte berücksichtigt. (HFK-MV, S. 2)</p>
NI	<p>Das Niedersächsische Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) regelt seit 1993 landesweit einheitliche Mindestanforderungen an die Strukturqualität von Kindertageseinrichtungen. Aus den maximalen Gruppengrößen leitet sich eine Fachkraft-Kind-Relation (gleichzeitige Anwesenheit von Fachkräften während der Betreuungszeit) ab, die nicht unterschritten werden darf. Sie beträgt 1:12,5 in Kindertagengruppen. Seit 01.08.2020 beträgt die durch einen Träger nicht zu unterschreitende Fachkraft-Kind-Relation je nach Gruppenbelegung in einer Krippengruppe 1:3,6 (bei Belegung mit mehr als sieben Kindern unter zwei Jahren) bzw. 1:5. Zudem sind Freistellung von Leitungskräften (mindestens fünf Wochenstunden pro Gruppe plus weitere zehn Stunden bei mindestens viergruppigen Einrichtungen mit ganztägigen Betreuungsangeboten) sowie Verfügungszeiten für Fachkräfte in Gruppen von insgesamt mindestens 7,5 Wochenstunden pro Gruppe zuzüglich Vertretungskräfte vorgesehen. (HFK-NI, S. 2 f.)</p>

Land	Zentrale landesspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen
NW	In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Personalbemessung im Kindergartenjahr 2020/2021 auf der Grundlage des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) und orientiert sich dort an den Beschreibungen der Gruppenformen sowie vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten. Die konkreten Qualifikationsanforderungen werden in der Verordnung zu den Grundsätzen über die Qualifikation und den Personalschlüssel (Personalverordnung) definiert. Die Zuordnung von Stunden pädagogisch tätigen Personals zu drei Gruppenformen ist in der Anlage zu § 33 KiBiz dargestellt. Gruppenform I besteht aus Kindern im Alter von zwei Jahren bis zur Einschulung. Die Kinderzahl in dieser Gruppe beträgt 20, wobei die Zahl der Kinder im Alter von zwei Jahren mindestens vier, aber nicht mehr als sechs betragen soll. In Gruppenform II befinden sich Kinder im Alter von unter drei Jahren mit einer Kinderzahl von zehn. Die Mindestanzahl an Fachkraftstunden beträgt bei beiden Gruppenformen 55 Stunden bei einer wöchentlichen Betreuungszeit von 25 Stunden. Die Gruppenform III umfasst Kinder im Alter ab drei Jahren und älter mit einer Mindestanzahl an Fachkraftstunden von 27,5 Stunden. Die Kinderzahl in dieser Gruppe beträgt 25. In allen drei Gruppenformen sind die wöchentlichen Umfänge der Betreuungszeiten gestaffelt mit je 25, 35 oder 45 Stunden und dementsprechend steigt auch die jeweilige Mindestanzahl an Fachkraftstunden an. Der Einrichtungsleitung stehen je Gruppe mindestens fünf Stunden Leitungszeit wöchentlich zur Verfügung (bei 35 Stunden mindestens sieben Stunden, bei 45 Stunden mindestens neun Stunden). Ergänzende Regelungen sind im § 28 (Überprüfung), § 29 (Leitung Qualifikation und Freistellung), § 33 (Kindpauschalenbudget) und § 36 Absatz 4 KiBiz (Rückforderung der Mittel bei nicht zweckentsprechender Verwendung) festgehalten. (KiBiz, Personalverordnung)
RP	Bislang waren in Rheinland-Pfalz die Gruppen einer Einrichtung Grundlage der Personalbemessung. Mit dem neuen Kita-Zukunftsgesetz (Verabschiedung im August 2019, Inkrafttreten zum 01.07.2021) wird auf eine stundengenaue platzbezogene Personalisierung umgestellt und die Anzahl der Plätze und der Betreuungsumfang jedes Platzes liegen der Bemessung zugrunde. Im § 21 Abs. 3 KiTaG werden drei Platzkategorien unterschieden: Plätze für Kinder bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahrs, Plätze für Kinder ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt und Plätze für Kinder vom Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr. Pro Platzkategorie sind bestimmte Personalquoten festgelegt: Pro Platz für ein Kind bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahrs 0,263 Vollzeitäquivalente und je Platz für ein Kind ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 0,1 Vollzeitäquivalente. Diese Quoten beziehen sich stets auf eine Betreuungszeit von sieben Stunden pro Tag. Bei einer anderen Betreuungszeit muss die Personalquote entsprechend angepasst werden. Nach § 22 KiTaG wird es erstmals gesetzlich festgeschriebene Zeit für die Kitaleitung geben. Jede Einrichtung erhält eine Basis von fünf Stunden Leitungszeit pro Woche (entspricht 0,128 Vollzeitäquivalenten). Hinzu kommt ein flexibler Anteil an Leitungszeit, der abhängig von der Anzahl der Plätze und dem Betreuungsumfang pro Platz berechnet wird. Je 40 Stunden Betreuungszeit pro Woche kommen 0,005 Vollzeitäquivalente hinzu. Entlastend für die Leitungskräfte können maximal 20 Prozent der Leitungszeit auch durch Verwaltungspersonal erfüllt werden. Nach § 21 Abs. 7 KiTaG wird es auch für die Praxisanleitung von Auszubildenden und Studierenden eine Stunde zusätzliche Zeit für Praxisanleitung pro Woche pro Kopf geben, was 0,026 Vollzeitäquivalente entspricht. Auszubildende und Studierende selbst werden nicht in den Personalschlüssel einberechnet. (KiTaG, HFK-RP, S. 2)
SL	In Saarland gelten folgende Personalschlüssele bezogen auf 6 Stunden Öffnungszeit (§ 3 SKBBG): <ul style="list-style-type: none"> • Krippe: zwei Fachkräfte pro Gruppe • Kindergarten: eine Fachkraft ab 13 bis 16 genehmigten Plätzen Der Fachkraft-Kind-Schlüssel beträgt in Gruppen mit ausschließlich Kindern unter drei Jahren 1:3,6. Bei Gruppen mit ausschließlich Kindern über drei Jahren liegt dieser bei 1:8,9. (HFK-SL, S. 3)
SN	In Sachsen ist der Regelpersonalschlüssel wie folgt gesetzlich festgelegt (§ 12 Abs. 2 SächsKitaG): <ul style="list-style-type: none"> • Krippe: 1:5 (bei einer täglichen Betreuungszeit von neun Stunden) • Kindergarten: 1:12 (bei einer täglichen Betreuungszeit von neun Stunden) Zudem ist Leitungspersonal im Umfang von 10 Prozent der eingesetzten vollbeschäftigte pädagogischen Fachkräfte vorgesehen. (HFK-SN, S. 2)
ST	Der Mindestpersonalschlüssel in Krippe und Kindergarten wurde in Sachsen-Anhalt zum 01.08.2019 angehoben (§ 21 Abs. 2 Ziffer 1 bis 2 KiFöG LSA). Pro Kind sind im Krippenbereich 0,187 Arbeitsstunden und im Kindergarten 0,083 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft vorgesehen. Um z.B. Fehlzeiten weiter auszugleichen, werden je Vollzeitfachkraft 10 Tage im Jahr zusätzlich an Betreuungszeit gewährt, die das Land vollständig zahlt. (HFK-ST, S. 4)
SH	In Schleswig-Holstein ist für Krippengruppen ein Betreuungsschlüssel von 1:5 vorgesehen, für Elementargruppen im Umfang von 20 Kindern 1:10 bzw. 1:20 für jeweils die Hälfte der Zeit, bei Erhöhung auf 22 Kinder 1:11 bzw. 1:22 (für jeweils die Hälfte der Zeit) sowie bei bis zu 25 Kindern 1:12,5 bzw. 1:25 für jeweils die Hälfte der Zeit). Für die Berechnung des tatsächlichen Fachkraft-Kind-Schlüssels werden Ausfallzeiten und Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit in Höhe von 25 Prozent einberechnet. Für die Berücksichtigung von Zeitanteilen für Leitungsaufgaben gibt es keine konkrete Vorgabe, nur den Hinweis auf „ausreichend Zeit“. (HFK-SH, S. 5 f.)
TH	In § 16 Abs. 1 Satz 1 ThürKitaG ist die Fachkraft-Kind-Relation wie folgt geregelt: Wenn eine pädagogische Fachkraft zeitgleich regelmäßig nicht mehr als <ul style="list-style-type: none"> • vier Kinder im Alter bis zur Vollendung des ersten Lebensjahres, • sechs Kinder im Alter zwischen dem vollendeten ersten und vor Vollendung des zweiten Lebensjahres, • acht Kinder im Alter zwischen dem vollendeten zweiten und vor Vollendung des dritten Lebensjahres, • zwölf Kinder im Alter zwischen dem vollendeten dritten und vor Vollendung des vierten Lebensjahres, • 16 Kinder im Alter nach der Vollendung des vierten Lebensjahres bis zur Einschulung betreut. Eine schrittweise Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels wurde und wird bereits mit der Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in der Altersstufe der Drei- bis Vierjährigen auf 1:12 seit 01.08.2019 realisiert. Hinzu kommen Regelungen zur Freistellung für Leistungstätigkeiten in Kindertageseinrichtungen (im Umfang von 0,01 VzÄ je betreutem Kind, mindestens im Umfang von 0,2 VzÄ und maximal im Umfang von 1,5 VzÄ je Kindertageseinrichtung) und zu Mindeungszeiten (15 % für Abwesenheitszeiten des Personals durch Urlaub und Krankheit, 10 % für mittelbare pädagogische Arbeit), die für die Berechnung des Fachkraft-Kind-Schlüssels berücksichtigt werden. (HFK-TH, S. 6).

Qualifikation der Fachkräfte und Leitungshandeln

Ausreichend und entsprechend ausgebildetes Personal gilt als Voraussetzung, um den steigenden Erwartungen und Ansprüchen an die frühe Bildung gerecht zu werden (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Mit Blick auf das Qualifikationsniveau der Fachkräfte zeigt sich im Monitoringbericht, dass bundesweit nur ca. 2 Prozent des pädagogisch tätigen Personals in Kindertageseinrichtungen (2019) über keinen formalen Ausbildungsabschluss verfügen (BMFSFJ, 2020c, S. 61 ff.). Hochschulabschlüsse sind im Tätigkeitsfeld der Kindertagesbetreuung weiterhin eher eine Ausnahme. Damit unterscheidet sich dieser Bereich des Bildungswesens deutlich von den anderen Bereichen. Nur rund 6 Prozent aller in Deutschland pädagogisch Tätigen in der frühen Bildung haben 2019 einen Hochschulabschluss (BMFSFJ, 2020c, S. 61), obwohl der Berufszweig in den letzten Jahren durch die vermehrte Einführung kindheitspädagogischer Studiengänge bezüglich seines potenziellen Akademisierungsgrads dazugewonnen hat. In Hessen und Sachsen ist der entsprechende Anteil mit je 10 Prozent höher ausgeprägt als in den anderen Ländern (BMFSFJ, 2020c, S. 62). Gleichwohl ist die Zahl akademisch ausgebildeter Fachkräfte seit dem Jahr 2013 in Deutschland auf insgesamt etwa 33.600 im Jahr 2019 angestiegen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020, S. 93). Die mit Abstand meist verbreitete Qualifikation in Kindertageseinrichtungen ist bundesweit die Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher (69,1 %; BMFSFJ, 2020c, S. 61). Auch hier gibt es große Unterschiede zwischen den Ländern. Während in Bayern ungefähr jede zweite Personalkraft Erzieherin bzw. Erzieher ist, sind es in Brandenburg fast 90 Prozent (BMFSFJ, 2020c, S. 63). Vielfältige Qualifikationsprofile sind primär in Bayern und Schleswig-Holstein zu finden. Zu nennen sind hier vor allem die Berufsfachschulausbildungen zur Kinderpflege und Sozialassistenz, die in Bayern 37 Prozent und in Schleswig-Holstein 25 Prozent der besetzten pädagogischen Stellen ausmachen (BMFSFJ, 2020c, S. 63). Beide Bildungsformate sind formal unterhalb der Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher einzuordnen. Dem Quereinstieg kommt bisher kein großer Stellenwert in der Kindertagesbetreuung zu, auch wenn es vorrangig in Berlin mit 15 Prozent einen recht hohen Anteil von pädagogisch Tätigen gibt, die bisher noch keinen Abschluss haben. Auch in Hessen und Baden-Württemberg ist jede elfte Person ohne abgeschlossene Ausbildung in der Kindertagesbetreuung tätig. Rechnungen ergeben, dass jährlich mehr als 50.000 pädagogische Abschlüsse auf unterschiedlichen Qualifikationsebenen gemacht werden. Es wird geschätzt, dass davon bis 60 Prozent in das Arbeitsfeld der frühen Bildung einsteigen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020, S. 95). Insgesamt verfügt die Mehrheit des pädagogischen Personals in Kitas demnach über eine einschlägige pädagogische Qualifikation, wobei eine Vielfalt an Ausbildungs- und Qualifizierungsformaten vorzufinden ist und Quereinstiege in das Arbeitsfeld bislang eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielen (Grgic, Riedel, Weihmayer, Weimann-Sandig & Wirner, 2018). Dennoch schätzt die Mehrheit der Befragten aus deutschlandweiten Kitas, dass es eher schwierig bis schwierig sei, Personal mit den notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen zu finden (Peucker, Pluto & van Santen, 2017). Anders stellt sich das Qualifikationsniveau bei Kindertagespflegepersonen dar. Lediglich 31 Prozent der Kindertagespflegepersonen wies 2019 eine fachpädagogische Qualifikation auf, was gleichzeitig bedeutet, dass die Mehrheit (69,0 %) über keine entsprechende fachliche Qualifikation verfügt (BMFSFJ, 2020c, S. 93).

Mit Blick auf das Fortbildungsverhalten fröhlpädagogischer Fachkräfte lässt sich festhalten, dass fröhlpädagogische Fachkräfte häufiger (85,0 %) an Fort- bzw. Weiterbildungen teilnehmen als der bundesdeutsche Schnitt (56,0 %), wobei kurzzeitige (ein- bis dreitägige) Fortbildungen überwiegen (BMFSFJ, 2020c, S. 65). Die Forschungslage deutet Zusammenhänge der Qualifikation der Fachkräfte mit der realisierten Prozessqualität in den Einrichtungen sowie mit der kindlichen Entwicklung an. So zeigt beispielsweise eine Evaluation zum Early Years Professional Status in England, dass sich in Einrichtungen mit Fachkräften, die eine spezielle Qualifikation für die Arbeit mit Kindern im Alter von null bis fünf Jahren (sog. Early Years Professionals) besitzen, die pädagogische Qualität steigern lässt (Ranns, Newmark, Rahim & Penfold, 2011). Diese Befunde weisen auf die Notwendigkeit eines relativ hohen Wissensniveaus sowohl hinsichtlich eines umfangreichen, fundierten und theoretischen Fachwissens in einzelnen Förderbereichen (z.B. Sprache, mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung, Sozialverhalten) als auch eines grundlegenden Wissens über bereichsspezifische Lernprozesse von kleinen Kindern hin (Sylva, Melhuish, Sammons, Siraj-Blatchford, Taggart & Elliot 2004). Zudem bestätigen Metaanalysen die Wirksamkeit von Fortbildungen, sowohl hinsichtlich einer Verbesserung der Prozessqualität

(z.B. Fachkraft-Kind-Interaktion) als auch hinsichtlich verbesserter kindlicher Fähigkeiten, z.B. im sprachlichen und sozial-emotionalen Bereich. Allerdings liegen die Effektgrößen im niedrigen bis mittleren Bereich (Fukkink & Lont, 2007; Egert, Fukkink & Eckhardt, 2018; Markusen-Brown, Juhl, Piasta, Bleses, Hojen & Justice, 2017).

Darüber hinaus fokussieren neuere Ansätze die Bedeutung des Leitungshandelns für die pädagogische Qualität einer Einrichtung (Strehmel & Ulber, 2014). Der Monitoringbericht (BMFSFJ, 2020c, S. 70 ff.) verdeutlicht, wie unterschiedlich die Leitungsressourcen in den Ländern ausfallen. In Bremen und Berlin liegt der Anteil an Einrichtungen, in denen Leitungsaufgaben vertraglich verankert sind, mit 72 Prozent bzw. 79 Prozent am niedrigsten. Dagegen sind in Thüringen in fast allen Einrichtungen vertraglich verankerte Leitungskräfte vorgesehen. Unterschiedlich stellt sich allerdings dar, inwieweit die Einrichtungsleitungen ausschließlich vertraglich geregelte zeitliche Ressourcen für explizite Leitungsaufgaben oder darüber hinaus für andere Tätigkeiten haben. So ist z.B. im Saarland in 61 Prozent der Einrichtungen eine Person ausschließlich für Leitungsaufgaben angestellt, wohingegen dies in Bayern auf 16 Prozent der Einrichtungen zutrifft (BMFSFJ, 2020c, S. 73). In der neueren wissenschaftlichen Literatur wird das Leitungshandeln unter dem Stichwort „Leadership“ (Führung) diskutiert (Ballaschk & Anders, 2015). Die zugrundeliegende Annahme dabei ist, dass sich die Kitas durch ein ausgeprägtes Leadership-Verständnis aus sich heraus weiterentwickeln können. Das Konzept „Effective and Caring Leadership in the Early Years“ (Siraj-Blatchford & Hallet, 2014) aus England sieht die Leitungskraft als sog. „Leader of Change“, die die Teammitglieder zu „Leader of Practice“ weiterentwickelt (Whalley, 2011). Dabei scheint ein Führungsverständnis, welches Leadership-Aspekte wie beispielsweise das Entwickeln einer einrichtungsspezifischen Vision beinhaltet, förderlich für die Implementation von Innovationsimpulsen zu sein (Ballaschk, 2016). Zudem weisen die Befunde der Evaluation zum Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ auf den hohen Stellenwert eines Leadership-orientierten Führungsverständnisses von Leitungen für das Engagement von Kita-Teams in Qualitätsentwicklungsprozessen hin (Anders et al., 2019, 4. Zwischenbericht).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die skizzierten Befunde die Bedeutsamkeit von guten personellen Rahmenbedingungen auf der unmittelbaren Ebene der Fachkräfte wie der Leitungen als Ausgangsbedingung für eine hochwertige pädagogische Arbeit in den Einrichtungen verdeutlichen. Gleichzeitig verweist die derzeitige Situation aber auch auf Entwicklungsbedarfe bei den strukturellen Rahmenbedingungen, die mit den Mitteln des KiQuTG adressiert werden können. Mit der Auswahl der Handlungsfelder aus dem Cluster Personal reagieren die Länder darauf und sehen unterschiedliche Maßnahmen mit dem Ziel einer nachhaltigen Verbesserung der Personalausstattung und -qualifizierung vor. Im Folgenden werden die geplanten Maßnahmen und der jeweilige Mitteleinsatz zur Verbesserung der Personalausstattung und -qualifizierung nach § 2 Satz Nummern 2, 3 und 4 KiQuTG handlungsfeldbezogen beleuchtet, wobei im vorliegenden Zwischenbericht der Schwerpunkt auf dem Handlungsfeld 2 liegt, welches von 11 Ländern – und damit am häufigsten von allen zehn Handlungsfeldern – gewählt wurde.

4.1.2 Handlungsfeld 2: Fachkraft-Kind-Schlüssel

Mit dem Handlungsfeld 2 werden Maßnahmen ergriffen, die einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Kindertageseinrichtungen sicherstellen. Im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ (2014) wird das Handlungsfeld 2 wie folgt begründet:

„Der Fachkraft-Kind-Schlüssel ist ein wesentlicher Aspekt der pädagogischen Arbeit der Fachkräfte mit Kindern, in der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit Eltern sowie für die notwendige mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungsverantwortung in der Kindertagesbetreuung. Anzustreben sind daher flächendeckend gesicherte Grundlagen mit guten personellen Rahmenbedingungen.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 4

Der Zwischenbericht „Frühe Bildung“ verweist ebenfalls darauf, dass eine gute Fachkraft-Kind-Relation eine der maßgeblichen Voraussetzungen dafür bildet, dass Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen ihren professionellen Auftrag der Bildung, Erziehung und Betreuung umsetzen können. Dafür sei zu klären, was begründet als „angemessene“ Fachkraft-Kind-Relation gelten

kann und welche Parameter sich für Einrichtungsträger bei der Personalplanung und Dienstplangestaltung eignen (BMFSFJ & JFMK, 2016). In der Gesetzesbegründung zum Gute-KiTa-Gesetz werden diesbezüglich wissenschaftliche Erkenntnisse als Orientierung für den Prozess der Qualitätsverbesserung (Schwellenwerte gemäß Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2015) aufgegriffen sowie auf die Verknüpfung und Abhängigkeit mit anderen Strukturmerkmalen verwiesen (Übersicht 10).

Übersicht 10: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 2

Aus wissenschaftlichen Untersuchungen können folgende Hinweise für Schwellenwerte für altersspezifische Fachkraft-Kind-Schlüssel hergeleitet werden, unterhalb derer pädagogische Qualität beeinträchtigt werden kann:

- bis zum vollendeten ersten Lebensjahr: 1:2
- unter Dreijährige: 1:3 bis 1:4
- ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt: 1:9.

Diese Schwellenwerte können bei der Ermittlung einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation Orientierung bieten.

Die Effekte eines Fachkraft-Kind-Schlüssels stehen in Abhängigkeit zu anderen Rahmenbedingungen der Kindertageseinrichtung, die bei der Personalbemessung berücksichtigt werden sollten. Hierzu gehören Parameter wie z.B. die Größe der Einrichtung, ihre Öffnungszeiten, Sozialraum der Einrichtung, die mittelbare pädagogische Arbeitszeit der Fachkräfte oder die Unterstützungsbedarfe der Kinder.

Unter Nummer 2 werden daher Maßnahmen erfasst, die eine angemessene Fachkraft-Kind-Relation unter Berücksichtigung dieser Aspekte sicherstellen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 21 f.

Die Bedeutung, welche dem Personal-Themenkomplex zugemessen wird, sowie der breite Konsens, der bezüglich der Bedeutung des Fachkraft-Kind-Schlüssel für die Sicherung und Weiterentwicklung pädagogischer Qualität in den Einrichtungen bei Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Praxis besteht, zeigt sich auch bei der Auswahl der Handlungsfelder durch die Länder. So wurde das Handlungsfeld 2 von insgesamt elf Ländern – und damit so häufig wie kein anderes Handlungsfeld – gewählt.

Insgesamt betrachtet finden sich im Handlungsfeld 2 heterogene Ausgangslagen hinsichtlich der Fachkraft-Kind-Relationen, Zeitkontingente für Ausfallzeiten und für mittelbare pädagogische Arbeit sowie der angestrebten Verbesserungen in diesen Bereichen, auf welche die Länder mit unterschiedlichen Maßnahmen reagieren. Neben gestiegenen gesellschaftlichen Erwartungen und Anforderungen an fröhlpädagogische Institutionen als Bildungseinrichtungen und dem gleichzeitig vorherrschenden Fachkräftemangel besteht die Herausforderung, qualitativ hochwertige pädagogische Arbeit in den Einrichtungen durch hinreichend ausgebildetes Fachpersonal in Kitas sicherzustellen. Betrachtet man die Aussagen in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten, den Fortschrittsberichten und den Koalitionsverträgen, so besteht ein breiter Konsens zur Notwendigkeit von Maßnahmen, die geeignet sind, die personellen Rahmenbedingungen, insbesondere den Fachkraft-Kind-Schlüssel, zu verbessern. In der Zusammenschau der Länder wird deutlich, dass dieses Anliegen in allen Ländern, die Handlungsfeld 2 ausgewählt haben, schon in den jeweiligen Koalitionsverträgen festgehalten ist und auch von Träger- und Elternverbänden seit langem gefordert wird. Teilweise gab es auch entsprechende (vorbereitende) Beschlüsse schon vor dem Inkrafttreten des KiQuTG, für deren Umsetzung ab 2019 nun die Gesetzesmittel verwendet werden (z.B. HH). Bei der Analyse des Handlungsfelds 2 zeigt sich auch, dass die Länder weiterhin Handlungsbedarf darin sehen, den Fachkraft-Kind-Schlüssel kontinuierlich bzw. schrittweise zu verbessern, um sich den wissenschaftlichen Empfehlungen aus dem Zwischenbericht zu nähern – oftmals in Verbindung mit Maßnahmen aus Handlungsfeld 3 und 4.

Die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen der Länder ist dabei vielseitig und umfasst unterschiedliche Schwerpunktsetzungen (Tabelle 8). In fünf der elf Länder (BB, HH, RP, SN und ST) wurde die Umsetzung von Maßnahmen bereits für 2019 geplant (siehe unten), in den anderen

Ländern (HB, HE, NS, SH, SL und TH), die das Handlungsfeld 2 gewählt haben, erfolgen die Umsetzung bzw. Mittelverwendung erst 2020 (Tabelle 9).

So reichen die Maßnahmen von (schrittweisen) Schlüssel- bzw. Relationsverbesserungen im gesamten Krippenbereich (HH), im Elementarbereich (NI und SH) oder für bestimmte Altersgruppen (TH) sowie über verbesserte Personalbemessungen für bestimmte Einrichtungen (z.B. mit besonderem Entwicklungsbedarf, sozialraumbezogen; HB, RP, SL und ST). Weitere Maßnahmen sind die Gewährleistung von verlängerten Betreuungszeiten (BB) und von (zusätzlicher) Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit (SN und TH) sowie Regelungen zum Umgang mit Ausfallzeiten (HE und TH). Diese Ansatzpunkte zur Schlüsselanpassung orientieren sich an wissenschaftlichen Expertisen bzw. „Zielwerten“ (z.B. Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2015). Auch die rechtliche Umsetzung ist entsprechend vielfältig. Diese erfolgt überwiegend gesetzlich (unbefristet) in Verbindung mit Verordnungen (Ausnahmen: BB und NI; hier richtlinienbasiert), indem Anpassungen bzw. Ergänzungen bestehender Paragraphen der jeweiligen Kita-Gesetze vorgenommen werden oder aber Änderungen in (geplante) Gesetzesnovellierungen eingehen. In vier Ländern (BB, NI, RP und SL) werden (ergänzende) Förderrichtlinien erlassen. Einige Länder (HE, HH und RP) führen ein (neues) Monitoringverfahren zur Überprüfung der Maßnahmen (z.B. Schlüsselverbesserungen) ein.

Im Folgenden wird die Umsetzung der Maßnahmen in denjenigen Ländern dargestellt, die für 2019 bereits Maßnahmen vorgesehen und zudem auch bereits schon 2019 entsprechende KiQuTG-Mittel verausgabt haben.

Brandenburg hat das Handlungsfeld 2 ausgewählt, um verlängerte Betreuungsumfänge (mehr als acht Stunden pro Tag) entsprechend personell abdecken zu können. Umgesetzt wird diese Maßnahme durch eine Förderrichtlinie, die einen Festbetrag von 50 Euro pro Kind und Monat bzw. max. 600 Euro pro Jahr für die Kitas vorsieht. Für insgesamt 34.021 Kinder konnten 2019 die Pauschalen für die verlängerten Betreuungszeiten ausbezahlt werden.

In Hamburg wurde die Verbesserung des Fachkraft-Schlüssels als einziges Handlungsfeld gewählt. Angestrebt ist eine schrittweise Verbesserung des Schlüssels im Krippenbereich auf 1:4 bis 2021; diese Maßnahme wurde durch ein Gesetz umgesetzt, das bereits 2018 verabschiedet wurde, mit dem Ergebnis, dass seit dem 01.01.2019 der Fachkraft-Schlüssel im Krippenbereich bereits bei 1:4,7 liegt. Anschließend soll aus Landesmitteln der Fachkraft-Schlüssel im Elementarbereich ebenfalls schrittweise auf 1:10 bis 2024 angepasst werden.

In Rheinland-Pfalz wurde das Handlungsfeld 2 ausgewählt, um mit einem zusätzlichen Sozialraumbudget den Personalschlüssel zu verbessern, indem vor allem personelle Unterstützung den Einrichtungen ermöglicht werden (z.B. über Aufstockung vorhandener Stellen), aber auch Sachkosten z.B. für Elternbildungsangebote zur Verfügung gestellt werden. Die Umsetzung erfolgt über eine Förderrichtlinie und ein Gesetz. In 352 Kindertageseinrichtungen wurden 2019 die Mittel für die Aufstockung des direkt in der Kindertageseinrichtung eingesetzten Personals (in 174 Fällen) als auch im Rahmen von Projekten (in 249 Fällen) für den Einsatz von Honorarkräften aus anderen Bereichen, z.B. der Familienbildung, eingesetzt. Rechnerisch konnten rund 27 Vollzeitstellen mit diesen Mitteln gefördert werden. Zudem wurden in 224 Einrichtungen die Budgets für Sachmittel verwendet. Als weitere Maßnahme soll ab 2021 ein Personalbemessungssystem eingeführt werden, das platzbezogen nach Alterskohorten ausgerichtet ist.

In Sachsen soll aufgrund der hohen Fachkraft-Kind-Relation durch lange Öffnungs- bzw. Betreuungszeiten mit den Mitteln des Gute-Kita-Gesetzes im Handlungsfeld 2 mehr Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten verfügbar gemacht werden. Konkret bedeutet dies, dass für mittelbare pädagogische Tätigkeiten ab einem Beschäftigungsumfang von 22 Stunden eine Stunde Zeit bzw. zwei Stunden für mittelbare pädagogische Tätigkeiten ab einem Beschäftigungsumfang von 34 Stunden vorgehalten werden. Die Umsetzung dieser Maßnahme erfolgt über eine Änderung des Kitagesetzes. Mit den KiQuTG-Mitteln konnten 2019 alle Kindertageseinrichtungen in Sachsen für die Arbeit mit den Kindern zusätzlich 5,4 Prozent mehr Personal einstellen.

Sachsen-Anhalt hat das Handlungsfeld 2 ausgewählt, um die Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderen Entwicklungsbedarfen zu verbessern. Hierfür werden Mittel für zusätzlich

37 Vollzeitäquivalente zur Verfügung gestellt, die die vor der KiQuTG-Umsetzung gesetzlich vorgesehenen 100 Vollzeitäquivalente erweitern. Die Umsetzung erfolgt über eine Verordnung. Laut Fortschrittsbericht konnten 2019 34-44 Prozent der ursprünglich 100 vorgesehenen Vollzeitäquivalente (verteilt auf insgesamt 62 Fachkräfte) bereits eingestellt werden, für 2020 ist die vollständige Besetzung geplant. Durch die besetzten Stellen konnte die Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf um 0,06 Fachkräfte je betreutes Kind gesteigert werden, dies entspricht 2,25 Wochenarbeitsstunden.

Zum Mitteleinsatz im Jahr 2019 lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten: Teilweise wird das KiQuTG als Anlass genommen, überholte Finanzierungsmodelle bei der Personalbemessung an das jeweilige Landessystem anzupassen (z.B. Einführung von Pauschalen). Insgesamt flossen 2019 in den fünf Ländern mit Maßnahmen KiQuTG-Mittel in Höhe von 0,8 Millionen Euro bis ca. 24 Millionen Euro. In zwei Ländern (HH und SN) gab es Kofinanzierungen aus Landesmitteln bzw. kommunalen Mitteln. Abweichungen im Mitteleinsatz ergeben sich den Fortschrittsberichten der Länder zufolge aus der späten Freigabe der KiQuTG-Mittel seitens des Bundes. Die Freigabe der Mittel war erst nach Abschluss aller 16 Bund-Länder-Verträge möglich, so dass die Länder die entsprechenden Mittel für 2019 nicht mehr (vollständig) verausgaben konnten. Weitere Abweichungen sind durch Schätzungen des Mittelbedarfs zum Zeitpunkt der Fixierung des Handlungs- und Finanzierungskonzepts entstanden, die im Nachhinein an die tatsächliche Situation angepasst wurden. Zudem werden zu enge Zeitschienen bei der Umsetzung der Maßnahmen (z.B. Personaleinstellung) berichtet.

Tabelle 8: Maßnahmen im Handlungsfeld 2

HF2	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttreten/Umsetzung
BB	Quantitative Verbesserung der Personalausstattung für die Gewährleistung verlängerter Betreuungszeiten im vorschulischen Bereich, die für eine Betreuungszeit von mehr als durchschnittlich 8 Stunden/Tag (bei Wochenkontingenzen von mehr als 40 Stunden) vertraglich vereinbart worden sind	Richtlinie: Förderung von verlängerten Betreuungsumfängen im vorschulischen Bereich in Krippe und Kindergarten (RL-Kita-Betreuung). Förderprogramm für Träger: Festbetrag (50 Euro pro Kind und Monat; 600 Euro/Jahr)	Ri	2019 (befr.)
HB	Bessere Personalausstattung in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Stadtteilen	Etablierung eines neuen Kita-Sozialindex, veränderte Zuwendungspraxis und mittelfristig neue gesetzliche Regelung geplant: Verankerung im neuen Kita-Qualitäts- und Finanzierungsgesetz	Ge	(geplant) 2021
HH	Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation durch Anhebung des Fachkraftschlüssels auf 1:4 im Krippebereich	Änderung § 16 KibG: schrittweise Verbesserung des Krippen-Fachkraftschlüssels	Ge	2019
HE	Personal in Kitas sichern und Ausfallzeiten auf 22 Prozent erhöhen	Anpassung des § 25c Abs. 1 HKJGB: Aufschlag bei Ausfallzeiten auf Netto-Mindestpersonalbedarf	Ge	2020 (befr.)
NI	Verbesserung des Personalschlüssels zur Förderung von Kindergartenkindern	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten und zur Gewinnung von Fachkräften (RL Qualität in Kitas): Beschäftigung von Zusatzkräften in Gruppen, die überwiegend Kinder im Kindergartenalter betreuen	Ri	2020 (befr.)

HF2	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttreten/Umsetzung
RP	Überwindung struktureller Benachteiligung durch Berücksichtigung spezifischer Sozialräume bei der Personalbemessung der Kindertageseinrichtungen mittels Sozialraumbudget	Aufstockung der Kita!Plus-Mittel durch Förderrichtlinie	Ri	2020 (befr.)
		Sozialraumbudget nach § 25 Abs. 5 KiTaG	Ge	2021
		Nach Gesetzesanpassung 2021: Ausführungsverordnung nach dem Landesgesetz über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiTaG-Ausführungsverordnung-AV Ki-TaG): zur Mittelverwendung	Vo	2021
SL	Sicherstellung eines landesweit einheitlichen und transparenten Personalbemessungssystems	Landesgesetz über die Weiterentwicklung der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (KiTaG-Zukunftsgesetz) Umstellung auf ein platzbezogenes Personalbemessungssystem	Ge	2021
SN	Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels bei Einrichtungen mit besonderen Herausforderungen	Richtlinien zur Umsetzung des Art. 1 des Gute-Kita-Gesetzes-Handlungsfelder zwei und vier: zur pauschalierten Förderung von Einrichtungen mit besonderen Herausforderungen (pro Gruppe zusätzlich ¼ Fachkraftstelle)	Ri	2020 (befr.)
ST	Gewährung von Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten für Fachkräfte in Kitas; je nach Beschäftigungsumfang mind. 1 oder 2 Stunden pro Woche	§ 12 Abs. 2 Nr. 5 SächsKitaG ergänzt: Personalschlüssel für mittelbare pädagogische Tätigkeiten. § 12 Abs. 3 SächsKitaG ergänzt: Umfang für mittelbare pädagogische Tätigkeiten je beschäftigter Fachkraft.	Ge	2020
SH	Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf	Einfügung des § 23 KiFöG: „Tageseinrichtungen mit besonderen Bedarfen“ (Einstellung von 137 zusätzlichen Fachkräften in den Einrichtungen)	Ge	2019
		Konzeptentwicklung: für Kindertageseinrichtungen mit besonderen Bedarfen in den Gebietskörperschaften; rechtliche Ausgestaltung mittels Verordnung	Ke, VO	2019-2020; 2019
TH	Verbesserung des Personalschlüssels mit zwei pädagogischen Fachkräften pro Gruppe	Neues Gesetz zur Stärkung der Qualität der Kindertagesbetreuung und zur finanziellen Entlastung von Familien und Kommunen (Inkrafttreten 01.08.2020): durchgängig zwei Fachkräfte pro Kindergartengruppe in direkter Arbeit mit Kindern	Ge	2021
TH	Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels in den Kindertageseinrichtungen	Änderung § 16 Abs. 2 Nr. 5 ThürKigaG: Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels von 1:16 auf 1:14 bei Kinder im Alter zwischen dem vollendeten 4. und vor Vollendung des 5. Lebensjahre; Änderung § 16 Abs. 3 ThürKigaG: Anpassungen der Personalschlüssel für die Erhöhung des prozentualen Anteils von 25 Prozent auf 28 Prozent	Ge	2020

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 9: Finanzmittel im Handlungsfeld 2 im Jahr 2019

KiQuTG-Mittel			Kofinanzierung Land / Kommunen		
HF2	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
BB	Quantitative Verbesserung der Personalausstattung für die Gewährleistung verlängerter Betreuungszeiten im vorschulischen Bereich für eine Betreuungszeit von mehr als durchschnittlich acht Stunden/Tag (bei Wochenkontingenten von mehr als 40 Stunden)				
	8.872.636	8.505.250	81,81	0	0
HH	Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation durch Anhebung des Fachkraftschlüssels auf 1:4 im Krippenbereich				
	10.909.826	10.938.392	100	13.180.174	13.111.370

KiQuTG-Mittel				Kofinanzierung Land / Kommunen	
HF2	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
RP	Überwindung struktureller Benachteiligung durch Berücksichtigung spezifischer Sozialräume bei der Personalbemessung der Kindertageseinrichtungen mittels eines Sozialraumbudgets				
	5.550.000	3.198.168	18,9	0	0
SN	Gewährung von Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten für Fachkräfte in Kitas; je nach Beschäftigungsumfang mind. eine oder zwei Stunden pro Woche				
	23.248.807	23.180.817	95,91	10.137.441	10.198.012
ST	Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation in Einrichtungen mit besonderem Entwicklungsbedarf				
	2.307.178	834.983*	9,6	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

Erläuterungen:

* Die abschließende Mittelverwendung wird erst anhand der Verwendungs nachweise deutlich, sodass hier lediglich Prognosen auf Basis bereits zurückgezahlter Beträge dargestellt werden können.

Im weiteren Verlauf der Evaluation wird auch die Strategie derjenigen Länder untersucht werden, die erst für 2020 Mittelfluss zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels eingeplant haben. Anhand der für dieses Handlungsfeld entwickelten Prüfkriterien kann dann die Umsetzung bewertet werden, was im Rahmen der Umsetzungsstudie für 2021 vorgesehen ist. Übersicht 11 stellt exemplarisch den Aufbau der Prüfkriterien für das Handlungsfeld 2 dar, die im weiteren Verlauf der Umsetzungsstudie für jedes Handlungsfeld entwickelt werden.

Übersicht 11: Geplante Prüfkriterien für die Analyse des Handlungsfelds 2

Prüfkriterien für die Umsetzung des Handlungsfelds 2: Fachkraft-Kind-Schlüssel

- 1.1. Es wurden Maßnahmen verabschiedet, um den Betreuungsschlüssel (unter Dreijährige/über Dreijährige) zu verbessern.
- 1.2. Das Konzept des Landes enthält Vorgaben, um ...
 - a) Ausfallzeiten wie Krankheit/Urlaub/Fortbildung zu berücksichtigen,
 - b) Zeitkontingente für mittelbare pädagogische Arbeit zu berücksichtigen,
 - c) die Relation zu verbessern.
- 1.3. Es werden entsprechende finanzielle Mittel bereitgestellt, um diese Maßnahmen umzusetzen.
- 1.4. Die Maßnahmen enthalten Elemente zur Erzeugung von Verbindlichkeit.
- 1.5. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist gesichert.
- 1.6. Landesspezifische Kontextbedingungen werden berücksichtigt.

4.1.3 Handlungsfeld 3: Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte

Im Handlungsfeld 3 werden Maßnahmen ergriffen, welche zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen. Im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ (2014) wird dieses Handlungsfeld wie folgt begründet:

„Gut ausgebildete und zufriedene Fachkräfte sind das Fundament der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen. Das Berufsfeld der Kindertagesbetreuung muss daher attraktiv für potentielle Bewerberinnen und Bewerber sein und die Ausbildung entsprechend den hohen Anforderungen optimiert werden. Hierzu gehört auch, die Kindertageseinrichtungen als Lernort Praxis zu stärken. Im Rahmen möglichst teamorientierter und prozessbegleitender Fort- und Weiterbildungen muss dafür gesorgt werden, dass sich Fachkräfte umfassend und auf der Basis aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse fortführen können, um insbesondere die an den Entwicklungsprozessen der Kinder orientierte Bildungsarbeit in der Kindertagesbetreuung weiter zu verbessern. Im Sinne von Inklusion braucht es multiprofessionelle Teams, denen auch heilpädagogisch qualifiziertes Personal angehören kann. Im System der Begleitung von Qualitätsentwicklungsprozessen in der Praxis spielt gerade vor dem Hintergrund wachsender Komplexität die Fachberatung eine zunehmend stärkere Rolle, der in angemessener Form Rechnung getragen werden sollte. Gesundheitliche Präventionsmaßnahmen für

pädagogische Kräfte zählen zur Fürsorge der Träger gegenüber den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 4

Der Zwischenbericht „Frühe Bildung“ verweist ebenfalls auf die zentrale Rolle der Qualifikation, der Kompetenzen sowie der Haltung und Professionalität der Fachkräfte für die Erfüllung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrags. Betont werden zudem ihre Kernaufgaben in den Bereichen Teamentwicklungsprozesse, institutionsübergreifende Kooperationen und Öffnung in den Sozialraum sowie die zentrale Aufgabe der Entwicklung von Bildungs- und Erziehungspartnerschaften mit den Eltern. Handlungsbedarf erstreckt sich vor diesem Hintergrund auf die Gewinnung, Ausbildung, Weiterqualifizierung und Bindung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie des Weiteren auf Qualifizierung und Professionalisierung des Leitungspersonals und auf Unterstützungsstrukturen. (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 28 f.)

Im KiQuTG werden diese Themen im Handlungsfeld 3 nach § 2 Satz 1 KiQuTG aufgegriffen und in der Gesetzesbegründung wie folgt dargestellt (Übersicht 2).

Übersicht 12: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 3

Es werden Maßnahmen erfasst, die

- die Fachkräftegewinnung, Qualifizierung, Weiterqualifizierung und Durchlässigkeit fördern sowie
- Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit optimieren.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 22

Das Handlungsfeld 3 gehört (ebenso wie die Handlungsfelder 2 und 4 aus dem Cluster Personal) zu den Handlungsfeldern mit „vorrangiger Bedeutung“. Bei der Auswertung der Wahl der Handlungsfelder durch die Länder bestätigt sich dieses darin, dass das Handlungsfeld 3 von insgesamt zehn Ländern – und damit ähnlich oft wie das am häufigsten gewählte Handlungsfeld 2, Fachkraft-Kind-Schlüssel, gewählt wurde. Zudem ist das Handlungsfeld 3 auch für die Umsetzung von personellen Verbesserungen in den Handlungsfeldern 2 und 4 bedeutsam. Insgesamt weisen die Länder unterschiedliche Ausgangs- bzw. Kontextbedingungen im Handlungsfeld 3 auf, z.B. hinsichtlich der Angebote einer praxisintegrierten Ausbildung von Fachkräften und Praxisunterstützungssystemen. In Tabelle 10 sind die variationsreichen Maßnahmen zum Handlungsfeld 3 im Überblick dargestellt. In drei Ländern (BB, BE und ST) wurden bereits für 2019 (Einzel-)Maßnahmen im Handlungsfeld 3 umgesetzt bzw. Mittel verausgabt (Tabelle 11), die unten ausführlicher dargestellt werden; weitere (Einzel-)Maßnahmen folgen. In den anderen Ländern (BW, HB, NI, NW, RP, SL, TH), die das Handlungsfeld 3 gewählt haben, erfolgt die Umsetzung bzw. Mittelverwendung erst 2020 oder später.

Die Maßnahmen im Handlungsfeld 3 beziehen sich schwerpunktmäßig auf die Implementierung bzw. den Ausbau der praxisintegrierten Ausbildung, die mithilfe der Mittel des KiQuTG eine Aufstockung der durch die „Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher“ geschaffenen Ausbildungsplätze vornimmt oder z.B. Schulgeldfreiheit bzw. eine vergütete Ausbildung ermöglicht sowie mehr Zeit für die Praxisanleitung während der Ausbildung schafft. Zudem werden Maßnahmen geplant, die das Fachberatungssystem durch Zuschüsse zur Förderung von Fachberatungen stärken und dadurch die Praxis unterstützen. Auch Fortbildungen und somit die Weiterentwicklung von Qualifikation fröhlpädagogischer Fachkräfte sollen gefördert werden. Schließlich finden sich auch Maßnahmen zur Stärkung des Quer- bzw. Seiteneinstiegs in das Arbeitsfeld durch die Finanzierung von Anleitungsstunden für neue Zielgruppen bzw. von Vor- und Nachbereitungszeiten wieder. Die rechtliche Umsetzung erfolgt auf unterschiedlichen Wegen, überwiegend über Verordnungen (BE, HB, NW, RP, SL, ST und TH), Richtlinien (BW, HB, NI, SL und ST) und Gesetze (NW, RP und ST).

Im Folgenden wird die Umsetzung der Maßnahmen in denjenigen Ländern dargestellt, die für 2019 bereits Maßnahmen vorgesehen und zudem auch bereits schon 2019 entsprechende KiQuTG-Mittel verausgabt haben.

Berlin hat im Handlungsfeld 3 unterschiedliche Einzelmaßnahmen vorgesehen, wovon die Maßnahme des Ausbaus eines Praxisunterstützungssystems in Kitas 2019 begonnen wurde. Ab 2020 soll das Angebot von Fachberatungen zur Entlastung, Stärkung und Qualifizierung sowie

Reflexion des Handelns der pädagogischen Fachkräfte verstärkt werden. Diese unterstützenden Maßnahmen sollen wissenschaftlich begleitet werden; hierzu wurde 2019 das Qualitätsinstitut BeKi (Berliner Kita-Institut für Qualitätsentwicklung) für die Laufzeit des KiQuTG beauftragt, das u.a. auf Basis eines Konzepts zur Arbeit in multiprofessionellen Teams die Fachberatungen qualifizieren und Fachtage durchführen soll. Weitere Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (z.B. Stärkung des Quereinstiegs, finanzieller Anreiz für Fachkräfte in belasteten Bezirken) werden in Berlin ab 2020 umgesetzt.

In Brandenburg soll mit den Mitteln des KiQuTG im Handlungsfeld 3 die Ausbildung am Lernort Praxis und die Qualität der praktischen Ausbildung durch zusätzliche Ressourcen für die Anleitung der angehenden Fachkräfte in Höhe von drei Stunden pro Woche für den vorschulischen Bereich verbessert werden (finanziert über ein Gutscheinsystem über 3.750 Euro). Diese zusätzlichen Ressourcen sind an die (Weiter-)Entwicklung eines Anleitungskonzeptes, basierend auf den „Standards für die Fachkräftequalifizierung am Lernort Praxis“, gebunden. Die Umsetzung erfolgt mithilfe des Berliner Instituts für Frühpädagogik (BIfF). Die Umsetzung ist 2019 angelau-fen, so dass über das Gutscheinsystem bereits 308 Fachkräfte im vorschulischen Bereich zu-sätzliche Anleitungszeit im Umfang von drei Wochenstunden erhielten.

Sachsen-Anhalt hat ebenfalls mehrere Einzelmaßnahmen im Handlungsfeld 3 eingeplant, wovon die Schulgeldfreiheit für die Ausbildung (Erzieherin bzw. Erzieher, Kinderpflegerin bzw. Kinder-pfleger und Sozialassistentin bzw. Sozialassistent) an Schulen in freier Trägerschaft bereits 2019 umgesetzt wurde. So profitierten bereits 2.834 Schülerinnen und Schüler von der Schulgeldfrei-heit ihrer Ausbildung. Die Förderung ist dabei auf maximal 150 Euro monatlich je Schülerin und Schüler beschränkt. Die Umsetzung erfolgt über das Ausführungsgesetz zum KiQuTG (vom 17.12.2019) sowie über Verordnungen zum Antrags- und Abrechnungsverfahren. Weitere Maß-nahmen, wie z.B. die Aufstockung der praxisintegrierten, vergüteten Ausbildung und Stärkung der Fachberatung, folgen ab 2020.

Zum Mitteleinsatz im Jahr 2019 lässt sich zusammenfassend Folgendes feststellen: In fünf der zehn Länder, welche das Handlungsfeld 3 ausgewählt haben, waren laut der Handlungs- und Finanzierungskonzepte KiQuTG-Mittelverwendungen für die Umsetzung von ein bis zwei Maß-nahmen im Jahr 2019 eingeplant worden (insgesamt sechs Maßnahmen). Die Fortschrittsbe-richte zeigen auf, dass in der Hälfte der Fälle im Jahr 2019 entgegen der Planungen noch keine Verwendung der eingeplanten KiQuTG-Mittel stattgefunden hat. In der anderen Hälfte der Fälle lag die Höhe der Mittelverwendung 2019 zwischen 25 und 122 Prozent der laut Handlungs- und Finanzierungskonzepte für 2019 geplanten Mittel (zwischen rund 23.000 Euro und rund 1,9 Mil-lionen Euro, wodurch sich bereits die hohe Spannweite des Mitteleinsatzes in den Ländern zeigt). Abweichungen im Mitteleinsatz im Handlungsfeld 3 ergeben sich den Fortschrittsberichten der Länder zufolge einerseits aus der aufgrund der erst nach Abschluss aller 16 Bund-Länder-Ver-träge erfolgten späten Freigabe der KiQuTG-Mittel seitens des Bundes, die dann für 2019 nicht mehr verausgabt werden konnten. Andererseits sind Abweichungen insbesondere im Zusam-menhang mit der Aufstockung von Plätzen im Rahmen der praxisintegrierten, vergüteten Ausbil-dung entstanden, da hierfür vorrangig bzw. vollständig die Mittel aus dem Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher“ herangezogen wurden und daher die ur-sprünglich veranschlagten KiQuTG-Mittel in das Jahr 2020 übertragen werden konnten. In wenigen Fällen wurden Verzögerungen aufgrund von langwierigen Ausschreibungsprozeduren bzw. inhaltlichen Abstimmungsrunden berichtet. In Sachsen-Anhalt hat sich für die Umsetzung der Schulgeldfreiheit ein Mehrbedarf ergeben, der durch Mehreinnahmen bzw. durch nicht veraus-gabte Mittel anderer Maßnahmen gedeckt werden konnte. Nur in Nordrhein-Westfalen wurde 2019 eine Einzelmaßnahme (Qualifizierung weiterentwickeln) aus Handlungsfeld 3 aus Landes-mitteln bzw. kommunalen Mitteln kofinanziert (rund 3,5 Millionen Euro), die erst ab 2020 mit Mit-teln des KiQuTG umgesetzt wird (Tabelle 10).

Tabelle 10: Maßnahmen im Handlungsfeld 3

HF3	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttreten/ Umsetzung
BW	Gewinnung von Fachkräften durch praxisintegrierte, vergütete Ausbildung	Umsetzung über Verwaltungsvorschrift: Aufstockung der FOK (661 Ausbildungsplätze)	Ri	(befr.)
BE	Finanzieller Anreiz für Beschäftigte in belasteten Sozialräumen	Umbau des Fachverfahrens ISBJ (Integrierte Software Berliner Jugendhilfe)	Pr	2021
	Ausbau eines Praxisunterstützungssystems in Kitas	Einführung eines strukturentwickelndes Praxisunterstützungssystems im Rahmen von § 13 KitaFöG i. V. m. der Zielsetzung nach 2. QVTAG: finanzielle Mittel zur Inanspruchnahme von Angeboten der Fachberatung BeKi: wissenschaftliche Begleitung und Konzeptentwicklung für die Arbeit in und mit multiprofessionellen Teams in Kitas Anpassung der Kostenblätter gemäß Rahmenvereinbarung über die Finanzierung und Leistungssicherstellung der Tageseinrichtungen (RV Tag)	Ke/Ve	2020
	Stärkung des Quereinstiegs durch zwei zusätzliche Anleitungsstunden für neue Zielgruppen	Neue Fachkräfteregelung seit 8/2018: Erweiterung der Beschäftigungsmöglichkeiten im Quereinstieg und Aufnahme „sonstiger geeigneter Personen“ (§ 11 Abs. 3 Nummer 3 VOKitaFöG) Ausführungsvorschrift für Zeit für Anleitung (AV Anleitung)	Vo	2020
BB	Stärkung des Quereinstiegs durch zwei zusätzliche Stunden für Vor- und Nachbereitung	Änderung der Ausführungsvorschrift „Zeit für Anleitung“ und ggf. Anpassung der VOKitaFöG: schrittweise Ausweitung der Arbeitsverträge der Auszubildenden	Ve, Vo	2020
	Erwerb der deutschen Schriftsprache zur Sicherung des Ausbildungserfolgs angehender Erzieherinnen und Erzieher	Präzisierung der Sozialpädagogik-Verordnung (SozpädVO) um Ausführungen zum erforderlichen Sprachstand (§ 5 SozpädVO)	Vo	2020
BE	Anpassungsqualifizierungen zur Erlangung der staatlichen Anerkennung ausländischer Fachkräfte	Konzeption von Anpassungslehrgängen und Sprachkursen für hochschulische und fachschulische Fachkräfte aus dem Ausland zur Erlangung der staatlichen Anerkennung in Kooperation mit dem Berliner Landesnetzwerk „Integration durch Qualifizierung“, angesiedelt bei der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales; Umsetzung als Modellprojekte	Ke, Pr	2020
BB	Verbesserung der Ausbildung am Lernort Praxis durch mehr qualifizierte Anleitung (drei Wochenstunden) von Personen im Quer- und Seiteneinstieg im vorschulischen Bereich mit der Auflage der verbindlichen Anwendung der „Standards für eine qualifizierte Fachkräfteausbildung am Lernort Praxis“	Neuausrichtung des Landesprogramms „Zeit für Anleitung“: Gutscheine für die Anleitung von Auszubildenden in Höhe von drei Stunden pro Woche für den vorschulischen Bereich; Umsetzung mithilfe des Bildungsträgers „Berliner Institut für Frühpädagogik“ (Blff) (Vertrag)	Ve, Pr	2019
HB	Attraktivierung sozialpädagogischer Berufe und Ausbildungs-formate für neue Zielgruppen bis 2022	Ordnung zur staatlichen Anerkennung von Erzieherinnen und Erziehern und Heilerziehungspflegerinnen und Heilerziehungspfleger im Lande Bremen (Anerkennungsverordnung)	Vo	2020
		Fachhochschulordnung	Vo	2020
		Richtlinie zur Gewährung einer Billigkeitsleistung für eine Abschlussprämie bei erfolgreich abgeschlossener berufsbegleitender Weiterbildung zur Erzieherin / zum Erzieher an der privaten Fachschule für Sozialpädagogik	Ri	2019

HF3	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttreten/ Umsetzung
NI	Gewinnung und Bindung von angehenden Fachkräften als vergütete Zusatzkräfte in Ausbildung	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten und zur Gewinnung von Fachkräften (RL Qualität in Kitas); zur Förderung der Beschäftigung von Zusatzkräften in Ausbildung, zusätzlich Sachkostenpauschale (Richtlinie GKG)	Ri	2020 (befr.)
NW	Ausbildung attraktiver gestalten	KiBiz-Revision: In § 46 KiBiz wird der Zuschuss für die praxisintegrierte Ausbildung und die Ausbildung im Anerkennungsjahr geregelt. Verordnung zur Durchführung des Kinderbildungsgesetzes (DVO KiBiz)	Ge, Vo	2020
	Fachberatung stärken	KiBiz-Revision: § 47 Abs. 3 Satz 1 KiBiz: jährlicher Zuschuss zur Förderung der Fachberatung Verordnung zur Durchführung des Kinderbildungsgesetzes (DVO KiBiz)	Ge, Vo	2020
	Qualifizierung weiterentwickeln	KiBiz-Revision: § 46 Abs. 5 KiBiz: Förderung von Fortbildung im Rahmen der Fortbildungsvereinbarung für den Elementarbereich nach § 54 Abs. 3 Satz 1 Nummer 2 KiBiz Verordnung zur Durchführung des Kinderbildungsgesetzes (DVO KiBiz)	Ge, Vo	2020
RP	Sicherung des Fachkräftebedarfs und Erhöhung der Attraktivität der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern durch eine vergütete Ausbildung	Änderung der Fachschulverordnung	Vo	2020
		Einführung des § 23 KiTa-Zukunftsgesetz: Auszubildende werden nicht auf den Stellenschlüssel angerechnet	Ge	2021
	Sicherung des Fachkräftebedarfs und Erhöhung der Qualität der Ausbildung durch Praxisanleitung	§ 21 Abs. 7 KiTa-Zukunftsgesetz: verbindlich vorzusehende zeitliche Ressourcen für die Praxisanleitung bei der Personalbemessung	Ge	2021
SL	Gewinnung und Qualifizierung zusätzlicher Fachkräfte durch die Implementierung einer praxisintegrierten Ausbildung	Erlass zur Einrichtung eines Schulversuchs „praxisintegrierte, dualisierte Ausbildung an der Akademie für Erzieher und Erzieherinnen - Fachschule für Sozialpädagogik Richtlinien zur Umsetzung des Art. 1 des KiQuTG - Handlungsfeld 3: Mittelverwendung	Vo, Ri	2019 (befr.)
ST	Finanzierung des 600-stündigen Vorpraktikums für Quereinsteiger/innen	Richtlinie zur Entwicklung eines eigenen Quereinstiegsprogramms mit Vergütung des Vorpraktikums	Ke, Ri	2020 (befr.)
	Praxisintegrierte, vergütete Ausbildung in Ergänzung der Fachkräfte-offensive des Bundes	Richtlinie zur Schaffung von zusätzlichen 200 Ausbildungsplätzen (= Aufstockung der FOK)	Ri	2020 (befr.)
	Schulgeldfreiheit für Ausbildung an Schulen in freier Trägerschaft	Einfügung von § 18f Abs. 3 Gesetz zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung: Regelung der finanziellen Förderung für freie Träger, sowie die Höhe der Förderung und Antrags- und Abrechnungsverfahren mittels Verordnung; Förderung erfolgt auf Antrag der jeweiligen Schule	Ge, Vo, Ve	2020 (befr.)
	Qualifizierung und Finanzierung der Praxisanleitung	Richtlinie: Ausbildung von 200 Fachkräften zu Praxisanleitungen	Ri	2020 (befr.)
	Stärkung der pädagogischen Fachberatung bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe	§ 22 Abs. 3 KiFöG: Ausbau des Fachberatungssystems durch finanzielle Förderung der Träger pro Jahr von 130.000 Euro (dies entspricht einer Aufstockung von zwei Vollzeitäquivalenten pro Landkreis)	Ge	2020 (befr.)

HF3	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten/Umsetzung
TH	Schaffung der Voraussetzungen für eine praxisintegrierte Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher in Thüringen	Änderung des § 3 Thüringer Fachschulordnung für den Fachbereich Sozialwesen (ThürFSO-SW): Ermöglichung einer konsekutiven sowie einer praxisintegrierten Ausbildungsform Änderung des § 5 Thüringer Fachschulordnung für den Fachbereich Sozialwesen (ThürFSO-SW): Ermöglichung des Zugangs zur Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher für Personen mit „gleichwertig anzusehender Qualifizierung“ Modellprojekt „PiA-TH“ (2019-2023): Schaffung von Ausbildungsplätzen für die praxisintegrierte, vergütete Ausbildung aus KiQuTG-Mitteln ab Ausbildungsjahrgang 2020/2021; Weiterqualifizierung von pädagogischen Fachkräften zu Praxisanleitungen (Curriculum)	Vo, Pr, Ke	2019 (§ 3) 2020 (§ 5) 2020 2019

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 11: Finanzmittel im Handlungsfeld 3 im Jahr 2019

HF3	KiQuTG-Mittel			Kofinanzierung Land / Kommunen	
	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
BW	Gewinnung von Fachkräften durch praxisintegrierte, vergütete Ausbildung				
	3.828.000	0	0	0	0
BE	Finanzieller Anreiz für Beschäftigte in belasteten Sozialräumen: Finanzieller Anreiz und Umbau des Fachverfahrens ISBJ-KiTA				
	400.000	0	0	0	0
BB	Ausbau eines Praxisunterstützungssystems in Kitas: Qualitätsinstitut (ab 2019-2022) und Praxisunterstützungssystem				
	89.500	22.800	0,11	0	0
SL	Verbesserung der Ausbildung am Lernort Praxis durch mehr qualifizierte Anleitung (drei Wochenstunden) von Personen im Quer- und Seiteneinstieg im vorschulischen Bereich mit der Auflage der verbindlichen Anwendung der „Standards für eine qualifizierte Fachkräfteausbildung am Lernort Praxis“				
	1.300.000	1.159.333	11,15	0	0
ST	Gewinnung und Qualifizierung zusätzlicher Fachkräfte durch die Implementierung einer praxisintegrierten Ausbildung				
	341.800	0	0	0	0
	Schulgeldfreiheit für Ausbildung an Schulen in freier Trägerschaft				
	1.525.000	1.856.118	21,4	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

Im weiteren Verlauf der Evaluation wird auch die Strategie derjenigen Länder untersucht, die erst ab 2020 Mittelfluss zur Qualifizierung der Fachkräfte eingeplant haben.

4.1.4 Handlungsfeld 4: Stärkung der Leitung

Im Handlungsfeld 4 werden Maßnahmen ergriffen, welche die Leistungen der Tageseinrichtungen stärken. Im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ (2014) wird dieses Handlungsfeld wie folgt begründet:

„Die Umsetzung der pädagogischen Konzeption, die stetige Weiterentwicklung der Einrichtung im Sinne einer lernenden Organisation, die Sicherstellung einer guten Zusammenarbeit im Team und die Vertretung und Öffnung der Einrichtung nach außen sind Leitungsaufgaben. Für die Entwicklung und Sicherung der Einrichtungsqualität kommt der Leitung somit eine Schlüsselposition zu. Leitungspositionen sind deshalb zeitlich hinreichend Leitungszeit zu gewähren und durch entsprechend aus- bzw. weitergebildete Persönlichkeiten zu besetzen, die sich mit den aktuellen Entwicklungen und Anforderungen fortlaufend befassen und bedarfsspezifisch weiterqualifizieren.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, S. 4.

Die Bedeutung des Handlungsfeldes 4 wird im Zwischenbericht „Frühe Bildung“ darin gesehen, dass Leitungskräfte aufgrund ihres Verantwortungsbereiches und ihrer Schlüsselfunktion einen erheblichen Einfluss auf die Qualität der pädagogischen Arbeit und die Weiterentwicklung der

Kindertageseinrichtungen als Organisation haben. Es wird darauf verwiesen, dass die Anforderungen an die pädagogische Arbeit in Kindertageseinrichtungen – und damit auch an die Leitung – stetig angestiegen sind und mit den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen und Erwartungen korrespondieren (BMFSFJ & JFMK, 2016). Handlungsbedarf wird im Bereich der Stärkung der Leitung darin gesehen, dass es für die effektive Ausübung ihrer (sehr unterschiedlich ausgestalteten) Schlüsselposition einer Professionalisierung der Leistungstätigkeit bedarf, die eines unterstützenden Systems mit gesicherten Rahmenbedingungen sowie kompetenter und wertschätzender Unterstützung durch den Träger bedarf. (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 33 ff.)

Im KiQuTG werden diese Themen im Handlungsfeld 4 nach § 2 Satz 1 KiQuTG aufgegriffen und in der Gesetzesbegründung wie folgt dargestellt (Übersicht 3).

Übersicht 13: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 4

Es werden Maßnahmen erfasst, die

- eine Verständigung über Kernaufgaben von Leistungstätigkeit herbeiführen,
- Qualifikationsanforderungen für Leitungskräfte einheitlich definieren,
- kontinuierliche Fort- und Weiterbildung von Leitungskräften sicherstellen,
- ausreichende Zeitkontingente für Leistungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 22

Das Handlungsfeld 4 gehört (wie die Handlungsfelder 2 und 3 aus dem Cluster Personal) zu den Handlungsfeldern mit „vorrangiger Bedeutung“. Es wurde von acht Ländern gewählt – und damit etwas weniger häufig als die beiden anderen Handlungsfelder des Clusters Personal. In Tabelle 12 sind die jeweiligen Maßnahmen zum Handlungsfeld 4 überblicksartig dargestellt. In zwei Ländern (BE und NW) wurde bereits für 2019 die (Teil-)Umsetzung von Maßnahmen im Handlungsfeld 4 geplant und mit Mitteln aus dem KiQuTG begonnen (Tabelle 13). Die entsprechenden Maßnahmen werden unten näher beschrieben. In den anderen Ländern (BW, BY, HE, NI, RP und SL), die das Handlungsfeld 4 gewählt haben, erfolgt die Umsetzung bzw. Mittelverwendung erst 2020 oder später. Die Schwerpunktsetzungen bei der Maßnahmenausgestaltung liegen auf der Leistungsfreistellung (z.B. über explizite Zeitkontingente für Leistungsaufgaben bzw. Leistungsfreistellungen) sowie der Leistungsqualifizierung zur Stärkung von Leitungskompetenzen (z.B. über zusätzliche Qualifizierungsangebote in Form eines berufsbegleitenden Zertifikatsstudiengangs). Die rechtliche Umsetzung erfolgt auf unterschiedlichen Wegen, überwiegend über Verordnungen (BE, BW und SL), Richtlinien (BY, NI und SL) und Gesetze (BE, BW, HE, NW und RP).

Im Folgenden wird die Umsetzung der Maßnahmen in denjenigen Ländern dargestellt, die für 2019 bereits Maßnahmen vorgesehen und zudem auch bereits schon 2019 entsprechende KiQuTG-Mittel verausgabt haben.

In Berlin soll mit den Mitteln des KiQuTG im Handlungsfeld 4 der kindbezogene Leistungsschlüssel stufenweise verbessert werden. In der ersten Stufe (2019) wurde eine vollständige Freistellung einer Fachkraft von der unmittelbaren pädagogischen Arbeit für die Leistungstätigkeit bei 90 Kindern (vormals bei 100 Kindern) gewährleistet. In der zweiten Stufe (2020) soll eine weitere Verbesserung des Leistungsschlüssels auf 1:85 folgen. Dieser ist zuallererst durch Fachkräfte abzudecken. Alternativ können auch Verwaltungsassistenzen zur Unterstützung eingesetzt werden. Umgesetzt wird die Verbesserung des Leistungsschlüssels über einen Zuschlag von Stellenanteilen, was gesetzlich im KitaFöG festgeschrieben wird.

Nordrhein-Westfalen ermöglicht aus den Mitteln des KiQuTG sowie über Landesmittel die Freistellung von Einrichtungsleitungen für Leistungstätigkeiten und sichert so die Leistungsstunden über zusätzliche Pauschalen. Die Umsetzung erfolgt über das Übergangsgesetz zum Kindergartenjahr 2019/2020, durch welches § 21f KiBiz geändert wird. Insgesamt konnten somit in 2019 56.000 Jahrespersonalstunden für Leitung in Nordrhein-Westfalen gefördert werden.

Zum Mitteleinsatz in 2019 kann Folgendes zusammengefasst werden: In vier der insgesamt acht Länder, welche das Handlungsfeld 4 ausgewählt haben, waren laut der Handlungs- und Finanzierungskonzepte Mittelverwendungen aus dem KiQuTG für die Umsetzung je einer Maßnahme im Jahr 2019 eingeplant. Die Fortschrittsberichte 2019 zeigen, dass in zwei Ländern im Jahr

2019, entgegen der Planungen, keine Verwendung der eingeplanten KiQuTG-Mittel stattgefunden hat. In den anderen beiden Ländern wurden die Mittel mit nur geringfügigen Abweichungen (< 1 %) von der Höhe der laut Handlungs- und Finanzierungskonzepte für 2019 geplanten Mittel auch tatsächlich verwendet (rund 5,2 Millionen Euro und rund 106,4 Millionen Euro, wodurch sich die hohe Spannweite des Mitteleinsatzes in den Ländern zeigt). Die Abweichungen im Handlungsfeld 4 ergeben sich den Fortschrittsberichten der Länder zufolge aufgrund der späten Freigabe der KiQuTG-Mittel seitens des Bundes, mussten doch erst alle 16 Bund-Länder-Verträge abgeschlossen werden, sowie aus Schätzungen des Personalbedarfs, die nachträglich an die tatsächliche Anzahl der belegten Plätze angepasst werden mussten, und auch aufgrund von länger andauernden inhaltlichen Abstimmungsrunden. Eine Kofinanzierung aus Landesmitteln bzw. kommunalen Mitteln war für 2019 in nur einem Land für eine Maßnahme vorgesehen, fand laut Handlungs- und Finanzierungskonzept in 2019 allerdings noch nicht statt.

Tabelle 12: Maßnahmen im Handlungsfeld 4

HF4	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten/Umsetzung
BW	Gewährung von Leitzzeit und Qualifizierung von Leitungskräften	Gesetz zur Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes, des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Änderung der Kindertagesstättenverordnung: Finanzierung eines Zeitsockels, für pädagogische Leitungsaufgaben Erstellung eines Aufgaben- und Maßnahmenkatalog zu Kernbereichen der Leitungsaufgaben Erstellung eines einheitlichen Qualifizierungskonzepts für Leitungskräfte (Basis- und Wahlmodule)	Ge, Vo, Ke	2020 (teilw. befr.) bzw. 2021
BY	Einführung eines Leitungs- und Verwaltungsbonus	Richtlinie zur Gewährung eines Leitungs- und Verwaltungsbonus zur Stärkung von Kindertageseinrichtungen	Ri	2020 (befr.)
BE	Verbesserung des kindbezogenen Leitungsschlüssels	Änderung § 11 Abs. 2 Nr. 4 Kindertagesförderungsgesetz (KitaFöG,): Anpassung des Leitungsschlüssels zur Freistellung einer Vollzeitkraft bei 85 Kindern; Änderung von § 19 Abs. 2 der Kindertagesförderungsverordnung (VOKitaFöG)	Ge, Vo	2020
HE	Leistungsfreistellung im Umfang von 20 Prozent gesetzlich regeln	Änderung von § 25c Abs.3 HKJGB (5 Jahre befristet): Zeitanteil für Leitung von 20 Prozent	Ge	2020 (befr.)
NI	Entlastung von Einrichtungsleitungen und Stärkung von Leitungskompetenz	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten und zur Gewinnung von Fachkräften (RL Qualität in Kitas): Beschäftigung von Zusatzkräften zur Entlastung der Leitungskräfte in Kindertageseinrichtungen sowie Qualifizierung von Leitungskräften Entwicklung eines Curriculums für Fort- und Weiterbildungangebote zur Stärkung von Leitungskompetenz trägerübergreifend	Ri, Ke	2020 (befr.)
NW	Leistungsstunden sichern	Übergangsgesetz: Art. 1, § 21 f Gesetz für einen qualitativ sicheren Übergang zu einem reformierten Kinderbildungsgesetz Leistungsstunden sichern (Pauschalen)	Ge	2019 (Übergangsgesetz)
RP	Stärkung von Leitungskräften und Herausstellung der Bedeutung von Leitung durch Einführung verbindlicher Leitungsdeputate	§ 22 KiTa-Zukunftsgesetz: verbindliches Leitungsdeputat	Ge	2021

HF4	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttreten/ Umsetzung
SL	Stärkung der Leitung durch Erhöhung der Leistungsfreistellung	Richtlinien zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Richtlinien zur Umsetzung des Art. 1 des Gute-Kita-Gesetzes-Handlungsfelder zwei und vier); Anpassung von § 12 Ausführungs-VO SKBBG: Erhöhung der Leistungsfreistellung auf sieben Stunden	Ri, Vo	2020 (befr.)
	Stärkung der Leitung durch ein zusätzliches Qualifizierungsangebot	Einrichtung eines Zertifikatsstudiengangs an der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes (HTW) zur Qualifizierung der Fachkräfte	Ke	2020

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 13: Finanzmittel im Handlungsfeld 4 im Jahr 2019

KiQuTG-Mittel				Kofinanzierung Land / Kommunen	
HF4	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
BY Einführung eines Leitungs- und Verwaltungsbonus					
	28.893.628	0	0	0	0
BE Verbesserung des kindbezogenen Leitungsschlüssels (1:100 auf 1:85 in Stufen/Verwaltungsassistenz)					
	5.200.000	5.148.997	23,75	0	0
NW Leistungsstunden sichern					
	106.552.000	106.404.308	100	0	147.695
SL Stärkung der Leitung durch ein zusätzliches Qualifizierungsangebot					
	15.000	0	0	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

Im weiteren Verlauf der Evaluation wird dann auch die Strategie derjenigen Länder untersucht, die erst ab 2020 Mittelfluss zur Stärkung der Leitung eingeplant haben.

4.2 Pädagogische Arbeit

Mit der Umsetzung des KiQuTG sollen die Teilhabe und Qualität in Kindertageseinrichtungen weiterentwickelt werden. Dies umfasst nicht nur Maßnahmen auf der Ebene des Systems und der personellen Struktur der institutionellen Kindertagesbetreuung, sondern auch die pädagogische Arbeit. Das Cluster Pädagogische Arbeit umfasst daher Qualitätsdimensionen, die stärker auf den pädagogischen Alltag und die unmittelbare pädagogische Arbeit in der fröhkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung gerichtet sind. Die Zuteilung ist allerdings nicht immer trennscharf, d.h. bei einzelnen Handlungsfeldern lassen sich auch Bezüge zu den anderen beiden Clustern herstellen. Konkret handelt es sich bei den Handlungsfeldern des Clusters „Pädagogische Arbeit“ um die Verbesserung der räumlichen Gestaltung (HF 5), die Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung (HF 6), die Förderung der sprachlichen Bildung (HF 7) sowie die Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (HF 10). Darüber hinaus wird auch das Handlungsfeld Stärkung der Kindertagespflege (HF 8) diesem Cluster zugeordnet. Dies ist darin begründet, dass es inhaltlich zu diesem Cluster die stärksten Bezüge aufweist - wenngleich sich auch Schnittstellen zu den anderen Clustern zeigen. Viele der von den Ländern für die Kindertagespflege konzipierten Maßnahmen sind – in je spezifischer Anpassung – auch im Kontext der Kindertageseinrichtungen von Bedeutung, d.h., sie betreffen inhaltlich auch andere Handlungsfelder des KiQuTG. Dies führt mitunter zu deutlichen Überschneidungen der Inhalte mit den Zielsetzungen anderer Handlungsfelder, wie z.B. der Fachkraft-Kind-Relation und der Qualifizierung des Personals im Cluster Personal (Kap. 4.1). Zu begründen ist dies mit der Systematik des auf dem KiQuTG aufruhenden Qualitätsentwicklungsprozesses. Hier wurde entschieden, die Kindertagespflege als eigenes Handlungsfeld zu begreifen, um ihren Spezifika hinreichend gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund sollte dieses Handlungsfeld dann viele Aspekte der anderen Handlungsfelder mit aufgreifen. (BMFSFJ & JFMK, 2016; Deutscher Bundestag, 2018)

Je nach individuellem Entwicklungsstand und -bedarf der Kinder wurden die Handlungsfelder in unterschiedlichem Umfang ausgewählt und auch die konkrete Umsetzung in den einzelnen Ländern erfährt mitunter eine sehr unterschiedliche Ausgestaltung. Im Folgenden wird die bisherige Umsetzung des Clusters einer Bestandaufnahme unterzogen (Kap. 4.2.1 – 4.2.5).

4.2.1 Handlungsfeld 5: Verbesserung der räumlichen Gestaltung

Die räumliche Gestaltung spielt bei der Umsetzung des fröhlpädagogischen Bildungs- und Erziehungsauftrags gemäß § 22 SGB VIII eine wichtige Rolle. Diesbezüglich wird im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ formuliert:

„Räume und deren materielle Ausstattung sind die Basis für das pädagogische Handeln. Eine anregende und ansprechende, möglichst barrierefreie Raumgestaltung sowie eine vielfältige, qualitativ hochwertige und den Kindern zugängliche Materialausstattung sind notwendige Voraussetzung für gute Bildung und Betreuung. Zugleich berücksichtigt eine angemessene Raumausstattung die für die Zusammenarbeit mit Eltern und Vernetzungen im Sozialraum notwendigen Voraussetzungen. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für die Gesundheit der Fachkräfte und die Ermöglichung eines Älterwerdens im Beruf.“

Quelle Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ BMFSFJ & JFMK, 2016, S.4

Im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung (2016) wird die räumliche Gestaltung als Basis und Voraussetzung der Kindertagesbetreuung angesehen. Die alltäglichen Handlungsmöglichkeiten der Kinder, die Qualität der pädagogischen Arbeit sowie das Wohlbefinden der Kinder und des Personals sind davon wesentlich beeinflusst. Im Hinblick auf die Raumgestaltung und -ausstattung der Kindertageseinrichtungen lassen sich jedoch sehr heterogene Regelungen bzw. Bedingungen in den einzelnen Ländern feststellen (BMFSFJ & JFMK, 2016). Ähnliches konstatieren die Autoren des Gute-Kita-Berichtes: Wenngleich viele Kindertageseinrichtungen die von Expertinnen und Experten empfohlenen Mindeststandards, insbesondere bezogen auf die Größe der Außenfläche nicht erreichen, zeigen sich hier deutliche Disparitäten zwischen unterschiedlichen Regionen und den baulichen Voraussetzungen der Kindertageseinrichtungen (BMFSFJ, 2020c, S. 79 ff.).

Im KiQuTG wird dieses Thema im Handlungsfeld Verbesserung der räumlichen Gestaltung (HF 5) aufgegriffen. Die im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung (2016) formulierten Handlungsziele, nämlich Sicherstellung hinreichender Innen- und Außenflächen pro Kind, Ermöglichung angemessener Raumgestaltung und Ausstattung unter Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Kinder sowie des fachlichen bzw. persönlichen Bedarfs des Personals, schlagen sich in der Gesetzbegründung des KiQuTG nieder (Übersicht 14).

Übersicht 14: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 5

Im Rahmen des Handlungsfeldes Verbesserung der räumlichen Gestaltung werden Maßnahmen ergriffen, die

- eine inklusive Raumgestaltung ermöglichen,
- angemessene pädagogisch nutzbare Innen- und Außenflächen sicherstellen,
- eine kindgerechte, bildungsförderliche Raumgestaltung und Ausstattung ermöglichen,
- eine personalgerechte Raumgestaltung und Ausstattung sicherstellen,
- eine bedarfsgerechte, an den Bedürfnissen der Familie ausgerichtete Kinderbetreuung gewährleisten, etwa Schlafräume- oder Aufenthaltsräume für die Früh- oder Spätbetreuung.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S.22 f.

Dieses Handlungsfeld wurde von den Ländern Berlin und Rheinland-Pfalz ausgewählt, die bei der Umsetzung jeweils unterschiedliche Schwerpunkte setzen (Tabelle 14). Die von Berlin konzipierte Maßnahme zielt auf anregungsreiche Bildungs- und Beteiligungsmöglichkeiten, Barrierefreiheit und die Förderung der Gesundheit des Personals. Die Förderung der barrierefreien Raumgestaltung soll eine inklusive pädagogische Arbeit ermöglichen, verbunden mit den Maßnahmen im Handlungsfeld Bedarfsgerechtes Angebot (HF 1) (Kap. 4.3.1). Hier zeigen sich somit

Verknüpfungen zwischen den Handlungsfeldern. Die Umsetzung des KiQuTG ist dagegen in Rheinland-Pfalz in einen umfassenden Reformprozess eingebunden (Kap. 3.3.11). Zur Erfüllung des neu eingeführten Rechtsanspruchs auf eine durchgängige siebenstündige Betreuung wurde ein Sachkostenprogramm „Küchenprogramm“ im Handlungsfeld 5 konzipiert. Nach der damit verbundenen Richtlinie werden die Maßnahmen bis zum 01.07.2021 zur Ausstattung der Küchen bedarfsgerecht primär gefördert, Ess- und Ruheräume dann nachrangig.

Für die Umsetzung der Maßnahmen wurden in beiden Ländern Investitionsförderprogramme konzipiert und entsprechende befristete Richtlinien erarbeitet. Nach der Förderrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur räumlichen Gestaltung im Rahmen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes in der Fassung vom 23.07.2020 werden die Maßnahmen zur Raumgestaltung in Berliner Kindertageseinrichtungen im Zeitraum 2020 bis 2022 über Mittel des KiQuTG finanziert (Tabelle 15). In Rheinland-Pfalz verzögert sich die Mittelezuweisung aufgrund der Umsetzung eines technischen Antragsverfahrens bzw. des Aufbaus einer webbasierten Administration; die ab dem 09.04.2019 begonnenen Maßnahmen können jedoch rückwirkend gefördert werden (FB-RP).

Tabelle 14: Maßnahmen im Handlungsfeld 5

HF5	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten / Umsetzung
BE	Ausgestaltung pädagogischer Räume, Barrierefreiheit und Gesundheitsförderung	Förderrichtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Maßnahmen zur räumlichen Gestaltung im Rahmen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG)	Ri	2020 (befr.)
RP	Verbesserung der räumlichen Gestaltung in Kindertageseinrichtungen, um einem Angebot mit Mittagessen angemessen entsprechen zu können	Landesprogramm zur Unterstützung der Übermittagsbetreuung in Tageseinrichtungen für Kinder in Rheinland-Pfalz, Förderkriterien des Ministeriums für Bildung	Ri	2019 (befr.)

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 15: Finanzmittel im Handlungsfeld 5 im Jahr 2019

KiQuTG-Mittel			Kofinanzierung Land / Kommunen		
HF5	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
RP			Verbesserung der räumlichen Gestaltung in Kindertageseinrichtungen, um einem Angebot mit Mittagessen angemessen entsprechen zu können		
	11.192.000	0	0	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

4.2.2 Handlungsfeld 6: Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung

Eine ganzheitliche Förderung in den Kindertageseinrichtungen beinhaltet auch die körperliche und seelische Gesundheitsförderung. Entsprechend wird im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ formuliert:

„Gesundheitsförderung ist als Querschnittsaufgabe im pädagogischen Alltag zu verankern und mit dem Bildungsauftrag zu verzähnen. Eine ausgewogene Ernährung, ausreichend Bewegung und die Unterstützung einer gesunden Lebensführung sind wesentlich für das Wohlergehen, die kognitive, sozial-emotionale und motorische Entwicklung sowie für den Lernerfolg der Kinder. Da bereits für Kleinstkinder gemeinsame Mahlzeiten in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege Alltag sind, besteht eine gesellschaftliche Verpflichtung ihre Qualität zu sichern. Zugleich sind Essens- und Pflegesituationen als wichtige Bildungssituationen zu sehen, die pädagogisch gestaltet werden sollten.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 4

Im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung (2016) wird ein enger Zusammenhang zwischen Bildung bzw. erfolgreicher Inanspruchnahme der Bildungsangebote und Gesundheit hervorgehoben. Demnach werden die Erfüllung der als notwendig erachteten Anforderungen an die Gesundheitsförderung und damit verbundenen Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Verpflegungssituation, in allen Kindertageseinrichtungen, als Handlungsziele angesehen.

Konkret bedeutet dies:

- Gesundheitsförderung als Querschnittsthema im pädagogischen Alltag zu verankern,
- die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern im Bereich Bildung und Gesundheit weiterzuentwickeln,
- eine qualitativ hochwertige, gesunde und ausgewogene Ernährung sicherzustellen,
- eine ausreichende Bewegungsförderung sicherzustellen (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 42 ff.).

Im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG werden diese Themen im Handlungsfeld Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung (HF6) aufgegriffen. Die Handlungsziele werden wie folgt formuliert:

Übersicht 15: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 6

Im Rahmen des Handlungsfeldes Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung werden Maßnahmen erfasst, die

- Gesundheitsförderung als Querschnittsthema, unter Berücksichtigung der Regelungen des Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz) und den vereinbarten Bundesrahmenempfehlungen und den daran orientierten Landesrahmenvereinbarungen, im pädagogischen Alltag verankern,
- die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern im Bereich Bildung und Gesundheit weiterentwickeln,
- eine qualitativ hochwertige, gesunde und ausgewogene Ernährung sicherstellen,
- eine ausreichende Bewegungsförderung sicherstellen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 23

Laut dem Gute-KiTä-Bericht (BMFSFJ, 2020c) nehmen 84 Prozent der unter Dreijährigen und 73 Prozent der über dreijährigen Kinder in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege das Mittagsverpflegungsangebot in Anspruch. Obwohl der Ernährung somit eine große Bedeutung zukommt und ein damit verbundener Handlungsbedarf angezeigt werden kann, wurde es von keinem Land ausgewählt.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass die Gesundheitsförderung bereits mehrheitlich Eingang in die Bildungs- und Orientierungspläne der Länder fand (BMFSFJ & JFMK, 2016). Rheinland-Pfalz hat zudem z.B. im Rahmen des Handlungsfeldes Verbesserung der räumlichen Gestaltung (HF 5) ein Küchenprogramm konzipiert, um den Anspruch auf ein durchgängiges Betreuungsangebot mit Mittagessen in Kindertageseinrichtungen zu gewährleisten (Kap. 4.2.1). Bezogen auf die Ernährung dienen die Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e.V. als Orientierung (HFK-RP, 2019, S. 4). Somit werden hier mitunter Schnittstellen zu anderen geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen deutlich. Darüber hinaus fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule und damit auch die Weiterentwicklung im Bereich Ernährung.

4.2.3 Handlungsfeld 7: Förderung der sprachlichen Bildung

Sowohl im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ als auch im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung wurde das Thema „Sprachliche Bildung“ nicht explizit herausgestellt. Erwähnt wurden aber das Angebot der speziellen Sprachförderung für Kinder mit Fluchthintergrund und die alltagsintegrierte Sprachbildung unter der Überschrift 2 „Inhaltliche Herausforderung“, mit der die pädagogischen Fachkräfte fachlich vorbereitet und unterstützt werden (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 17). Das Thema Sprachbildung und -förderung findet darüber hinaus Berücksichtigung in diversen Programmen und Initiativen auf Bund-Länder-Ebene (Kap.

2.3). Im Rahmen des KiQuTG wird das Thema mit dem Schwerpunkt bzw. einer Stärkung der alltagsintegrierten sprachlichen Bildung und Förderung genommen (Übersicht 16).

Übersicht 16: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 7

Im Rahmen des Handlungsfeldes Förderung der sprachlichen Bildung werden Maßnahmen erfasst, die

- die alltagsintegrierte sprachliche Bildung stärken.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 23 f.

Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben dieses Handlungsfeld ausgewählt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet, die sich auf eine Stärkung der alltagsintegrierten Sprachbildung/-förderung beziehen. Nachträglich hat das Land Baden-Württemberg mit dem Bund Maßnahmen für das Handlungsfeld konzipiert (Tabelle 16).⁶

Um die alltagsintegrierte Sprachbildung und -förderung zu stärken und weiterzuentwickeln, wurde im Saarland das Qualifizierungsangebot „Fachkraft für Sprache, Differenzsensibilität und interkulturelle Bildung“ erarbeitet und ab dem Wintersemester 2019/2020 eingeführt. Entsprechend qualifizierte pädagogische Fachkräfte sollen hierbei als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in ihren Teams fungieren und dazu beitragen, dass alltagsintegrierte Sprachbildung, kultursensibles und inklusives Arbeiten sowie das Kommunizieren mit den Kindern und ihren Familien nachhaltig und ganzheitlich in die Kindertagesbetreuung implementiert werden.

Auch in den anderen Ländern wurden einschlägige Fort- und Weiterbildungsmaßnahme miteinbezogen, so dass die pädagogischen Fachkräfte adäquat qualifiziert und unterstützt werden, um die speziellen Anforderungen an eine alltagsintegrierte Sprachbildung und -förderung zu bewältigen. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz soll eine Stärkung der sprachlichen Bildung und Förderung, insbesondere die alltagsintegrierte sprachliche Bildung und Förderung, verbindlich verankert werden. Während dies in Nordrhein-Westfalen durch eine speziell darauf ausgerichtete Fachkraftstelle und damit verbundenen Finanzmittel im Rahmen einer Erweiterung des Programms plusKITAs gefördert wird, setzt Rheinland-Pfalz eine platzbezogene Finanzierung von Personalstellenanteilen um. Die sprachliche Bildung und Förderung erfolgt auf dieser Grundlage alltagsorientiert als Aufgabe aller Fachkräfte.

Um die Sprachförderung wirksamer zu gestalten, setzt das Land Bremen auf eine Prüfung und den flächendeckenden Einsatz verschiedener standardisierter Beobachtungs- und Dokumentationsverfahren. Aber auch in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind die regelmäßige Beobachtung und Dokumentation im Rahmen der Umsetzung des Handlungsfeldes als Bestandteil der Qualitätsentwicklung, insbesondere im Hinblick auf eine individuelle, alltagsintegrierte und kontinuierliche Sprachbildung, gesetzlich verankert worden.

Das Qualifizierungsangebot im Saarland wurde bereits planmäßig implementiert. Im Jahr 2019 nehmen 20 Studierende das Angebot wahr. Die finanzielle Abweichung ist darin begründet, dass die Auszahlung für die Durchführung des Studiengangs erst nachträglich, d.h. nach Abschluss der Maßnahme erfolgt (FB-SL). In Bremen und Nordrhein-Westfalen ist die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen in diesem Handlungsfeld erst ab 2020, in Rheinland-Pfalz ab 2021 geplant (HFK der Länder). Für die Maßnahme in Nordrhein-Westfalen wurden die Landesmittel bereits im Jahr 2019 zur Verfügung gestellt (Tabelle 17); deren Abweichung ergibt sich aus dem dynamischen Finanzierungssystem bzw. aus der Belegung der Betreuungsplätze und der Anzahl an Einrichtungen (FB-NW).

⁶ Baden-Württemberg hat den Vertrag mit dem Bund zunächst über zwei Jahre abgeschlossen. Nähere Informationen zu den noch einzuführenden Maßnahmen liegen noch nicht vor.

Tabelle 16: Maßnahmen im Handlungsfeld 7

HF7	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten / Umsetzung
HB	Höhere Wirksamkeit der Sprachförderung durch standardisierte Instrumente und Methoden	Flächendeckende Einführung eines standardisierten Beobachtungs- und Dokumentationsverfahrens	Pr	2020
NW	Sprachförderung verbindlicher gestalten	§§ 44,45 KiBz: Gewährleistung der Fachkraftstelle für besondere Aufgaben der plusKITAs; Erhöhung der Zuschüsse für Sprachförderung und Förderung von plusKITAs	Ge	2020
RP	Strukturelle Sicherung der alltagsintegrierten Sprachbildung und Sprachförderung durch Personalstellenanteile in allen Kindertageseinrichtungen	Art. 1, § 3 Abs. 3 i.V.m. § 21 Abs. 3 Nummer 2 KiTa-Zukunftsgesetz: Die Personalisierung der alltagsintegrierten Sprachförderung wird gesetzlich verankert und dynamisiert	Ge	2021
SL	Förderung der Sprachbildung durch ein zusätzliches Qualifizierungsangebot „Fachkraft für Sprache, Differenzsensibilität und interkulturelle Bildung“	Mit dem Zertifikatsstudiengang werden die pädagogischen Fachkräfte themenspezifisch qualifiziert und befähigt	Ke	2019

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 17: Finanzmittel im Handlungsfeld 7 im Jahr 2019

HF7	KiQuTG-Mittel			Kofinanzierung Land / Kommunen	
	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
NW	Sprachförderung verbindlicher gestalten				
	0	0	0	70.000.000	70.090.988
SL	Förderung der Sprachbildung durch ein zusätzliches Qualifizierungsangebot „Fachkraft für Sprache, Differenzsensibilität und interkulturelle Bildung“				
	7.000	0	0	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

4.2.4 Handlungsfeld 8: Stärkung der Kindertagespflege

Während sich die anderen Handlungsfelder des Clusters „Pädagogische Arbeit“, ebenso wie die Handlungsfelder des Clusters „Personal“, schwerpunktmäßig auf Kindertageseinrichtungen beziehen, ist das Handlungsfeld 8 das einzige, in dem explizit die Kindertagespflege im Mittelpunkt steht. Da die strukturellen Rahmenbedingungen der Kindertagespflege und die Qualifizierung von Kindertagespflegepersonen bundesweit sehr heterogen sind, werden Fragen zur Entwicklung und Sicherung pädagogischer Qualität in diesem Feld in besonderer Weise zentral. Vor diesem Hintergrund wird das Handlungsfeld Stärkung der Kindertagespflege im Folgenden ausführlicher dargestellt. Hierbei werden insbesondere die politische Ausgangssituation (Kap. 4.2.4.1) sowie die daraus resultierenden Perspektiven und Bedarfe der Länder im Hinblick auf eine Stärkung der Kindertagespflege näher beleuchtet (Kap. 4.2.4.2). Daran anknüpfend rücken die konkrete Ausgestaltung der vereinbarten Maßnahmen und der Umsetzungsstand in den einzelnen Ländern detaillierter in den Blick (Kap. 4.2.4.3). Den Abschluss dieses Vertiefungskapitels bilden eine Synopse der vorläufigen Ergebnisse von Analysen zur Umsetzung des KiQuTG in diesem Zusammenhang sowie ein Ausblick auf die weiteren Schritte der Evaluation.

4.2.4.1 Kontext der Maßnahmen im Handlungsfeld 8

Bestandsaufnahme – Das Feld der Kindertagespflege im Überblick

Seit der rechtlichen Novellierung des SGB VIII im Jahr 2005 kommt der Kindertagespflege als Angebot der Kinder- und Jugendhilfe derselbe Auftrag wie Kindertageseinrichtungen zu: die Förderung der Entwicklung der Kinder, die Unterstützung der Eltern bei der Bildung und Erziehung der Kinder sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Kindertagespflege stellt

somit formal ein gleichrangiges Betreuungsangebot neben der institutionellen Betreuung in Kindertageseinrichtungen dar. Obwohl das Handeln von Tagesmüttern und Tagesvätern in „einem professionellen Bildungs- und Erziehungskontext erbracht wird und durch ein öffentliches Fördermandat (§ 22 SGB VIII) formalrechtlich legitimiert ist“ (Schoyerer, Frank, Jooß-Weinbach & Loick-Molina, 2018, S. 24), erfuhr die Kindertagespflege lange Zeit im Vergleich zur fröhkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen eine nur randständige öffentliche Wahrnehmung (z.B. Wiemert & Heeg, 2012). Dies spiegelt sich auch gegenwärtig noch in den Betreuungskapazitäten wider. So stellte die Kindertagespflege im Jahr 2018 lediglich knapp 18 Prozent der Plätze, die für Kinder unter drei Jahren seit dem Jahr 2006 bundesweit geschaffen wurden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018, S. 68). Zum Stichtag am 01.03.2019 nahmen nur rund 16 Prozent der Kinder unter drei Jahren in der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung das Angebot der Kindertagespflege wahr (BMFSFJ, 2020c, S. 92), wobei der Anteil der Kinder in Angeboten der Kindertagespflege in den Jahren 2006 bis 2018 leicht gestiegen ist (+4 Prozentpunkte) (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018, S. 67). Insbesondere bei jüngeren Kindern scheinen viele Eltern die familiennahe Betreuungsform der Kindertagespflege zu präferieren. Das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern bei der Betreuungsform kann aber nur dann realisiert werden, wenn die entsprechenden Plätze vorhanden sind. Die Betreuungszahlen verweisen hierbei auf nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. Während in Nordrhein-Westfalen im März 2019 jedes dritte Kind unter drei Jahren, das eine Kindertagesbetreuung nutzte, in Angeboten der Kindertagespflege betreut wurde, nahmen dieses Angebot in Sachsen-Anhalt lediglich 2,3 Prozent der betreuten Kinder dieser Altersgruppe in Anspruch (BMFSFJ, 2020c, S. 92). Betreuungswunsch und Inanspruchnahmehäufigkeit klaffen hierbei laut Ländermonitor fröhkindliche Bildungssysteme ebenfalls in allen Ländern auseinander (Bertelsmann Stiftung, 2020) und auch die Autorengruppe des Länderreports Fröhkindliche Bildung konstatiert, dass zumindest in 13 der 16 Länder eine deutliche Differenz zwischen Angebot und Nachfrage besteht (Bock-Famulla, Münchow, Frings, Kempf & Schütz, 2020, S. 10). Die durchschnittliche Kindertagespflegeperson-Kind-Relation liegt mit 3,8 Kinder pro Kindertagespflegeperson leicht unter dem Fachkraft-Kind-Schlüssel für die Gruppen der unter Dreijährigen in Kindertageseinrichtungen, wobei sich aber auch hier mitunter deutliche Spannweiten zwischen den einzelnen Ländern zeigen (BMFSFJ, 2020c, S. 95).

Vor dem Hintergrund generell steigender Betreuungszahlen und längerer Betreuungszeiten sind jedoch nicht nur der Bedarf eines quantitativen Ausbaus, sondern auch die Qualitätsanforderungen an das fröhkindliche Bildungssystem und konkrete Betreuungssettings gestiegen. Dies erfordert nicht nur eine ausreichende Anzahl an Fachkräften, sondern auch eine entsprechende Qualifizierung des Personals. Im Hinblick auf die Professionalisierung der Kindertagespflege und den konkreten Qualifizierungsumfang der Kindertagespflegepersonen zeigen sich aber nicht unerhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern; diese legen gemeinsam mit den Kommunen die Standards hierfür fest bzw. verantworten diese (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2018). Zwar haben bundesweit die meisten Kindertagespflegepersonen (91,8 %) an einem Qualifizierungskurs teilgenommen, die landesspezifischen Regelungen zur Verbindlichkeit und zum Umfang eines solchen Kurses variieren jedoch. Der Großteil des Personals (65,4 %) hat hierbei eine Qualifizierungsmaßnahme im Umfang von 160 Unterrichtsstunden absolviert, nur knapp jede zwölfte Kindertagespflegeperson (8,1 %) im Umfang von 300 Unterrichtseinheiten (BMFSFJ, 2020c, S. 92 ff.). Demgegenüber verfügt jedoch auch fast jede dritte Kindertagespflegeperson (31,4 %) über eine fachpädagogische Ausbildung. Lediglich 2,5 Prozent der Kindertagespflegepersonen können weder eine fachpädagogische Ausbildung noch einen Qualifizierungskurs vorweisen (BMFSFJ, 2020c, S. 93).

Konkrete Ansätze zur Qualitätsentwicklung und Professionalisierung der pädagogischen Arbeit im Bereich der Kindertagespflege bleiben bislang insgesamt eher diffus und eine fundierte empirische Forschung zu diesem Thema stellt in Deutschland weitgehend eine Leerstelle dar – wenngleich in den vergangenen Jahren die Aufmerksamkeit für diesen Bereich zugenommen hat (z.B. Smidt & Burkhardt, 2018). Auf Bundesebene wurden z.B. die Initiative „Aktionsprogramm Kindertagespflege“ (2008-2014), das Bundesprogramm „Kindertagespflege“ (2016-2018) sowie das „Bundesprogramm ProKindertagespflege: Wo Bildung für die Kleinsten beginnt“ (2019-2021) ins Leben gerufen, um die Kindertagespflege auch in qualitativer Hinsicht zu einer

gleichwertigen Alternative für die Betreuung, insbesondere sehr junger Kinder, auszubauen (BMFSFJ, 2019).

Im Rahmen des qualitätsorientierten Ausbaus und mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiQuTG) zum 01.01.2019 wird diese Entwicklung nun weiter gestärkt. „Durch die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder (...) werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt“ (§ 1 Absatz 3 KiQuTG). Die Kindertagespflege, die sich als eine tendenziell eher destandardisierte Organisation in einem sogenannten „Graubereich zwischen Privatheit und Öffentlichkeit“ (Seckinger, 2014, S. 190) bewegt, ist hier explizit miteinbezogen. Mit dem Ziel, die Qualität auch in der familiennahen Betreuung der Tagespflege zu verbessern, entwickeln Länder, die dieses Handlungsfeld ausgewählt haben, diesen Bereich mit Maßnahmen zur Stärkung und Förderung der Kindertagespflege weiter. Konkrete Zielsetzungen sind hierbei z.B. die Umsetzung einer professionellen Qualifizierung und die Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen, insbesondere verbesserter sozialer Absicherungen für Tagesmütter und Tagesväter (BMFSFJ, 2021).

Politischer Kontext der Maßnahmen zur Stärkung der Kindertagespflege

Das im Dezember 2004 verabschiedete und zum 01.01.2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbau Gesetz (TAG) sah bereits die Errichtung von bundesweit 230.000 zusätzlichen Plätzen in Kindertagesstätten, Krippen oder bei Tagesmüttern und -vätern bis zum 01.10.2010 vor. Hierzu sollten rund 70.000 Plätze auf die Kindertagespflege entfallen, wodurch die Kindertagespflege deutlicher in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit rückte. Durch die Formulierung von Qualitätsmerkmalen wurde zudem der Förderauftrag auf den Bereich der Kindertagespflege ausgeweitet und stärker konkretisiert. Zum 01.10.2005 ist außerdem das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) in Kraft getreten, das u.a. die Pflegeerlaubnis für Kindertagespflegepersonen (§ 43 SGB VIII) einführt und das TAG somit weiter ausführt. Darüber hinaus kommt dem am 16.12.2008 in Kraft getretenen Kinderförderungsgesetzes (KiföG) eine zentrale Bedeutung beim Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren zu. Es regelt u.a. den rechtlichen Anspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr ab dem 01.08.2013 (§ 24 SGB VIII). Konkretisiert und ausgeführt werden die Bundesgesetze in Landesgesetzen, Ausführungsvorschriften und kommunalen Satzungen, die der Kindertagespflege einen unterschiedlichen Stellenwert zuweisen und ein jeweils eigenes pädagogisches Konzept zu Grunde legen (BMFSFJ, 2021). Demgemäß gibt es in den einzelnen Ländern, Kommunen und Landkreisen unterschiedliche Rahmenbedingungen und Vorgaben, die den Ausbau und die Qualität der Kindertagespflege entsprechend unterschiedlich strukturieren. Insbesondere im Hinblick auf die Vorgaben zur Grundqualifizierung von Tagespflegepersonen zeigen sich in den Ländern und Kommunen mitunter nicht unerhebliche Unterschiede.

Mit Blick auf die Qualitätsentwicklung und die Einführung einheitlicher Standards hat das BMFSFJ (2016) daher bereits im Jahr 2012 das Zehn-Punkte-Programm „Kindertagesbetreuung 2013“ für ein bedarfsgerechtes Angebot vorgestellt, um die zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarte Kombination aus Angebotsquantität und -qualität zu erreichen. Das Programm sieht dabei u.a. auch explizit Maßnahmen im Bereich der Kindertagespflege vor. Hierzu zählen insbesondere die Festanstellung von Tagespflegepersonen zur Förderung der Planungssicherheit und Nachhaltigkeit in der Kindertagespflege sowie die Stärkung der Kindertagespflege durch die Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen, der Implementierung bundesweiter Standards für die Mindestqualifizierung, der Förderung der Attraktivität und Anschlussfähigkeit des Berufsbildes und der Gewährung von Beratung. Darüber hinaus wurden seitens des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend von Januar 2016 bis Dezember 2018 deutschlandweit 31 Modellstandorte im Rahmen des Bundesprogramms „Kindertagespflege: Weil die Kleinsten große Nähe brauchen“ gefördert – mit der Zielsetzung, die Qualität in der Kindertagespflege weiterzuentwickeln und hierbei insbesondere die Grundqualifizierung von Kindertagespflegepersonen zu erhöhen. Von den teilnehmenden Standortvertreterinnen und -vertretern wurden im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes neben dem Ausbau der Qualifizierung und Weiterbildung

des Tagespfegepersonals am häufigsten der Wunsch nach mehr Fachberatung und Vernetzung sowie einer angemessenen Vergütung und Standardsetzung auf Länder- und Bundesebene genannt (Lipowski & Wirner, 2019). Angesprochen wurden damit Aspekte, die auch im erziehungswissenschaftlichen Fachdiskurs über die Qualität der Kindertagespflege zentral sind (z.B. Viernickel et al., 2015).

Entsprechend richtet sich das am 01.01.2019 gestartete Bundesprogramm „ProKindertagespflege: Wo Bildung für die Kleinsten beginnt“ auf eine bessere Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen, bessere Arbeitsbedingungen und eine gute Zusammenarbeit in der Kindertagespflege (BMFSFJ, o.J.). Diesen Bedarfen wird auch im Rahmen des „Gute-KiT-Gesetzes“ Rechnung getragen, indem eine Reihe solcher Aspekte und Erkenntnisse als Forderungen in den Maßnahmenkatalog des KiQuTG aufgenommen werden, um die Qualität in der Kindertagespflege weiterzuentwickeln (Deutscher Bundestag, 2018, S. 24). Im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG haben sechs Länder das Handlungsfeld Starke Kindertagespflege gewählt. Somit bildet dieses Thema den Schwerpunkt im Cluster Pädagogische Arbeit. Tabelle 18 gibt eine Übersicht über die Stellung der Kindertagespflege und die landesrechtlichen Rahmenbedingungen in diesen sechs Ländern.

Tabelle 18: Zentrale länderspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen der Kindertagespflege

Land	Zentrale landesspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen
BW	<p>Die Kindertagespflege ist in Baden-Württemberg durch das Kindertagesförderungsgesetz (KiTaG) vom 23.06.2005, zuletzt geändert am 19.12.2017, verankert. Die länderspezifische Ausgestaltung der Kindertagespflege im Hinblick auf die Anzahl der betreuten Kinder und die Qualifizierung der Tagespflegepersonen ist in der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport zur Kindertagespflege (VwV Kindertagespflege) vom 01.01.2018 geregelt. Diese sieht zusätzliche Landesmittel für Vorbereitungs-, Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen von Kindertagespflegepersonen vor, die das Land den Stadt- und Landkreisen zur Verfügung stellt. Konkretisierungen zur Qualifizierung finden sich im standardisierten Qualifizierungskonzept für Tagespflegepersonen in Baden-Württemberg.</p> <p>In Baden-Württemberg nehmen im März 2019 22 Prozent der unter drei Jahre alten Kinder eine Kindertagesbetreuung in Anspruch. Davon befindet sich knapp jedes sechste Kind (15,3 %) in der Kindertagespflege. (BMFSFJ, 2020c, S. 457) Die Betriebskosten der Kindertagespflege werden seit dem Jahr 2009 zweckgebunden über den kommunalen Finanzausgleich aus Bundes- und Landesmitteln an die Stadt- und Landkreise weitergegeben. Hierbei ist ein Anteil von mindestens 15 Prozent für die Förderung der fachlichen Begleitung der Kindertagespflegepersonen vorgesehen (Gesetz zur Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes KiTaG und des Finanzausgleichsgesetzes FAG). Die Kindertagespflege wird auch bei der Umsetzung des Investitionsprogramms des Bundes „Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 – 2020“ explizit berücksichtigt. Der Landesverband Kindertagespflege Baden-Württemberg e.V. berät in Kooperation mit örtlichen oder auf Kreisebene tätigen Tageselternvereinen als Dach- und Fachverband die Träger der Kindertagespflege in allen Themenbereichen. (BMFSFJ, 2021, S. 17 f.)</p>
BY	<p>Die landesspezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben sich im Freistaat Bayern aus dem SGB VIII in Verbindung mit dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) sowie der Ausführungsverordnung zum BayKiBiG (AVBayKiBiG).</p> <p>Im Freistaat Bayern nimmt im März 2019 etwa jedes fünfte Kind (21,9 %) der unter drei Jahre alten Kinder eine Kindertagesbetreuung in Anspruch. Davon befindet sich etwa jedes zwölften Kind (8,2 %) in der Kindertagespflege. (BMFSFJ, 2020c, S. 457) Das Jugendamt erteilt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Pflegeerlaubnis (Art. 9 BayKiBiG), zahlt das Entgelt an die Kindertagespflegepersonen und refinanziert sich aus Elternbeiträgen sowie staatlichen und kommunalen Förderungen. Mit Inkrafttreten des BayKiBiG am 01.08.2005 erfolgt im Freistaat Bayern die kommunale Förderung der Tagespflege von Kindern in mindestens gleicher Höhe wie die staatliche Förderung. Seit Inkrafttreten der BayKiBiG-Novelle zum 01.01.2013 kann die Gemeinde für Großtagespflegestellen (GTP) beim Freistaat beantragen, dass sie wie eine Kindertageseinrichtung gefördert werden. Die Elternbeteiligung ist auf maximal die 1,5-fache Höhe des staatlichen Anteils der kindbezogenen Förderung nach Art. 21 BayKiBiG begrenzt. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhalten zudem unter bestimmten Voraussetzungen eine staatliche kindbezogene Förderung (Art. 20 BayKiBiG). Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren erhält der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zusätzlich Bundesmittel zur Betriebskostenförderung. Seit Juli 2014 fördert der Freistaat Bayern zur Umsetzung der Inklusion im Bereich der Kindertagespflege darüber hinaus Kinder mit (drohender) Behinderung nach den Zuwendungsvoraussetzungen der Richtlinie zur Förderung der Inklusion in der Kindertagespflege und zur Deckung von Finanzierungslücken bei den Betriebskosten integrativer Kindertageseinrichtungen vom 14.03.2018. Aufgabe des Jugendamtes ist es auch, eine so genannte "Tagespflegestuktur" zu gewährleisten. Das beinhaltet z.B. die Unterstützung der Eltern bei der Auswahl der Kindertagespflegeperson, die Sicherstellung einer Ersatzbetreuung bei Ausfall der Tagespflegeperson und die Gewährleistung von Beratung, Qualifizierungs- und Fortbildungsprogrammen für Kindertagespflegepersonen. Jede Kindertagespflegeperson darf im Freistaat Bayern maximal acht Betreuungsverhältnisse eingehen und bis zu fünf gleichzeitig anwesende Kinder betreuen. In der Großtagespflege (GTP), einem Zusammenschluss aus bis zu drei selbstständigen oder angestellten Kindertagespflegepersonen, dürfen bis zu 16 Betreuungsverhältnisse bestehen und maximal zehn Kinder gleichzeitig anwesend sein, wobei es sich ab dem achten Kind gem. Art. 9 Abs. 2 BayKiBiG bei mindestens einer der Tagespflegepersonen um eine pädagogische Fachkraft i.S.d. §16 Abs. 2 AVBayKiBiG handeln muss. Jedes weitere betreute Kind und jede weitere tätige Tagespflegeperson bedarf einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII. Das BayKiBiG regelt auch die Qualifizierung von Tagespflegepersonen, die eine Teilnahme an einem Basisqualifizierungsprogramm von mindestens 100 Unterrichtsstunden nachweisen müssen und anschließend zu einer jährlichen Weiterbildung im Umfang von 15 Stunden verpflichtet sind. Kindertagespflegepersonen erhalten vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe zusätzlich einen differenzierten Qualifizierungszuschlag. Tageseltern benötigen zudem eine Pflegeerlaubnis des zuständigen Jugendamts (§ 43 SGB VIII), die ihnen die persönliche Eignung und die Geeignetheit der Räumlichkeiten für die Tagespflege bescheinigt. (BMFSFJ, 2021, S. 18 ff.)</p>

Land	Zentrale landesspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen
BE	<p>Das Angebot der Kindertagespflege ist in Berlin durch das Kindertagesförderungsgesetz (KitaFöG) vom 23.06.2005, zuletzt geändert am 19.12.2017 und die Ausführungsvorschrift zur Kindertagespflege (AV-KTPF) vom 21.12.2010, zuletzt geändert am 04.08.2017, geregelt.</p> <p>In Berlin nimmt im März 2019 knapp ein Drittel (30,7 %) der unter drei Jahre alten Kinder eine Kindertagesbetreuung in Anspruch. Davon befindet sich etwa jedes zwölftes Kind (8,2 %) in der Kindertagespflege. (BMFSFJ, 2020c, S. 457) Der länderspezifische Fokus liegt auf einem Ausbau der Kindertagespflege, der seit dem 01.01.2006 durch die Ausgabe von Betreuungsgutscheinen an die Eltern gefördert wird. Seit dem 01.08.2018 zahlen Eltern von Kindern bis zum Schuleintritt außerdem keine Beiträge für die Betreuung ihres Kindes in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege, sondern lediglich einen Verpflegungsanteil. Die Einzelheiten regelt das Tagesbetreuungskostenbeteiligungsgesetz (TKBG). Das landesweit einheitliche Entgelt der Tagespflegepersonen setzt sich aus einer Sachkostenpauschale, einer Vergütung der Förderleistung und bedarfsabhängigen Zuschlägen zusammen. Es ist außerdem abhängig von der Betreuungsdauer und der Zahl der betreuten Kinder sowie der Qualifikation der Tagespflegeperson. (BMFSFJ, 2021, S. 22)</p>
NI	<p>Die gesetzliche Grundlage der Kindertagespflege bildet im Land Niedersachsen das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 07.02.2002, zuletzt geändert am 24.10.2019. Seit dem 01.01.2007 regelt Niedersachsen in § 15 seines Ausführungsgesetzes zum Sozialgesetzbuch (SGB VIII) Kinder – und Jugendhilfe AG SGB VIII zudem die Qualifikationsvoraussetzungen für Kindertagespflegepersonen in der Großtagespflege. Ein landesspezifischer Schwerpunkt stellt die Weiterentwicklung der Förderung der Kindertagespflege dar, für die es bisher keine gesetzliche Grundlage gab. Hierfür wurde mit der Anpassung des Handlungs- und Finanzierungskonzeptes des Landes Niedersachsen am 03.06.2020 vereinbart, die Richtlinie Kindertagespflege um ein Jahr zu verlängern und mit Wirkung zum 01.08.2020 einen weiteren Zuwendungszweck zu fördern (FB-NI).</p> <p>In Niedersachsen nimmt im März 2019 knapp 24 Prozent der unter drei Jahre alten Kinder eine Kindertagesbetreuung in Anspruch. Davon befindet sich mehr als jedes fünfte Kind (21,9 %) in der Kindertagespflege. (BMFSFJ, 2020c, S. 457) Im Zentrum der landesspezifischen Bemühungen hinsichtlich der Kindertagespflege steht der qualitative und quantitative Ausbau der Kindertagespflege, insbesondere der Kinder unter drei Jahren, als eine auf die individuellen Bedarfe der Kinder und Familien zugeschnittene Betreuungsform. Im Rahmen der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Betreuungsangebotes in der Kindertagespflege (RKTP)“ gewährt das Land Niedersachsen Zuwendungen an die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe für die laufende Geldleistung an Kindertagespflegepersonen, die fachlich-pädagogische Beratung und Begleitung von Kindertagespflegepersonen, die Fortbildung sowie die Weiterqualifizierung von Kindertagespflegepersonen. Kindertagespflegepersonen können eine modulierte Aufbauqualifizierung in einem Umfang von 400 Stunden absolvieren, die zum Abschluss Sozialpädagogische Assistentin bzw. Sozialpädagogischer Assistent führt. Für Absolventinnen und Absolventen des neuen Qualifizierungshandbuchs (QHB) steht eine „Aufbauqualifizierung in Ergänzung des QHB“ zur Verfügung. Darüber hinaus hält das durch das Land Niedersachsen geförderte Projekt „Niedersächsisches Kindertagespflegebüro“ ein landesweites Informations-, Beratungs- und Fortbildungsbudget für Fachkräfte bereit, die für die Belange der Praxis der Kindertagespflege beim örtlichen (oder auch freien) Träger beschäftigt sind. Die Beratung erfolgt nachfrageorientiert (Rechtsberatung ausgenommen). (BMFSFJ, 2021, S. 31f.)</p>
NW	<p>Die einzelnen Rahmenbedingungen der Kindertagespflege im Land Nordrhein-Westfalen sind im Kinderbildungsgesetz (KiBiz) vom 03.12.2019 geregelt, welches am 01.08.2020 in Kraft getreten ist. Die Kindertagespflege stellt insbesondere im Rahmen der Betreuung der ein- und zweijährigen Kinder einen wichtigen Baustein zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz dar.</p> <p>In Nordrhein-Westfalen nimmt im März 2019 mehr als ein Fünftel (22,1 %) der unter drei Jahre alten Kinder eine Kindertagesbetreuung in Anspruch. Davon befindet sich etwa jedes dritte Kind (33,1 %) in der Kindertagespflege. (BMFSFJ, 2020c, S. 457) Das Land zahlt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe für jedes Kind in der Kindertagespflege bis zum Schuleintritt einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 804 Euro (Kindergartenjahr 2018/2019). Für Kinder mit attestierter Behinderung oder Kinder, die von einer wesentlichen Behinderung bedroht sind, erhält das Jugendamt die 3,5-fache Pauschale. Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge obliegen den Jugendämtern als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und damit der Satzungshoheit auf Jugendamtsebene. Das Familienministerium hat den örtlichen Fachberatungs- und Vermittlungsstellen sowie den Jugendämtern am 15.10.2020 eine aktualisierte Fassung der „Handreichung zur Kindertagespflege in NW“ mit Empfehlungen zur Kindertagespflege vorgelegt. Die Erlaubnis zur Kindertagespflege wird in der Regel für maximal fünf Kinder, im Einzelfall für maximal acht fremde Kinder erteilt (§ 22 Abs. 1 KiBiz), wobei jedoch nicht mehr als fünf Kinder gleichzeitig anwesend sein dürfen. Seit 01.08.2020 wird Kindertagespflegepersonen gemäß § 22 Absatz 2 Satz 3 KiBiz unter Einhaltung bestimmter struktureller und qualitativer Vorgaben die Möglichkeit eröffnet zehn oder mehr Betreuungsverträge abzuschließen. Im Rahmen der Großtagespflege ist ein Zusammenschluss von bis zu drei Kindertagespflegepersonen möglich und es dürfen insgesamt bis zu 15 Betreuungsverträge abgeschlossen werden, wenn die Voraussetzungen des § 22 Absatz 2 Satz 3 erfüllt werden. Ohne das Wesensmerkmal der persönlichen Zuordnung der Kinder zu einer bestimmten Kindertagespflegeperson handelt es sich jedoch um eine Tageseinrichtung und es ist eine Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII erforderlich. Bei den Kindertagespflegepersonen muss es sich entweder um sozialpädagogische Fachkräfte mit Praxiserfahrung handeln oder aber sie müssen über eine Qualifikation verfügen, die inhaltlich und nach dem zeitlichen Umfang dem Standard des vom Deutschen Jugendinstitut entwickelten Lehrplans zur Kindertagespflege entspricht (160 Ustd.). Diese Qualifikation soll in der Regel spätestens ab der Betreuung eines zweiten Kindes begonnen worden sein. (BMFSFJ, 2021, S. 32ff.)</p>

Land	Zentrale landesspezifische Rahmenbedingungen und Regelungen
SN	<p>Die Kindertagespflege ist im Freistaat Sachsen entsprechend des „Sächsischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tagesseinrichtungen“ (SächsKitaG) geregelt. Der sächsische Bildungsplan bildet die Grundlage für die Gestaltung der pädagogischen Arbeit in der Kindertagespflege (§ 2 SächsKitaG) und enthält zu jedem Bildungsbereich „Ergänzende Inhalte für die Bildungsarbeit mit Mädchen und Jungen in der Kindertagespflege“. Darüber hinaus wurden im Jahr 2003 die „Empfehlung des Landesjugendamtes Sachsen zu Leistungen der Jugendhilfe in Form von Kindertagespflege“ erarbeitet und im Jahr 2009 aktualisiert sowie im Jahr 2012 durch die „Empfehlungen des Landesjugendamtes Sachsen zur Fachberatung in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege“ ergänzt. Sie sollen den Beteiligten als Orientierungshilfe dienen.</p> <p>Im Freistaat Sachsen nimmt im März 2019 knapp ein Drittel (30,4 %) der unter drei Jahre alten Kinder eine Kindertagesbetreuung in Anspruch. Davon befindet sich etwa jedes achte Kind (12,5 %) in der Kindertagespflege. (BMFSFJ, 2020c, S. 457) Der Sächsische Städte- und Gemeindetag stellt seinen Mitgliedern auf seiner Website ein Kalkulationsschema für die Berechnung der laufenden Geldleistung zur Verfügung. Das Sächsische Staatsministerium für Kultus veröffentlichte 2013 „Qualitätskriterien für die Kindertagespflege im Freistaat Sachsen“. Dieses Arbeitsmaterial bildet eine Zusammenfassung und Erweiterung der bisherigen Empfehlungen für das Arbeitsfeld Kindertagespflege. Die Qualifikations- und Fortbildungsanforderungen für Kindertagespflegepersonen sind in der „Sächsischen Qualifikations- und Fortbildungsverordnung pädagogischer Fachkräfte“ (SächsQualVO) festgelegt. Kindertagespflegepersonen, die über keinen pädagogischen Berufsabschluss verfügen, müssen innerhalb der ersten drei Jahres nach Aufnahme der Tätigkeit mindestens das Curriculum des Deutschen Jugendinstitutes „Qualifizierung in der Kindertagespflege“ oder eine Qualifizierung, die mindestens der tätigkeitsvorbereitenden Grundqualifizierung nach dem kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege entspricht, absolviert oder erfolgreich abgeschlossen haben. Zudem müssen sich Kindertagespflegepersonen mindestens in einem Umfang von 20 Stunden im Jahr fortbilden. (BMFSFJ, 2021, S.37 ff.)</p>

4.2.4.2 Anforderungen und Handlungsziele zur Profilierung der Kindertagespflege

Im Kapitel „Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Kindertagespflege“ des Zwischenberichtes der AG Frühe Bildung sind eine Reihe von Anforderungen zur Profilierung der Kindertagespflege in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sowie vielfältige Entwicklungsbedarfe angeführt (BMFSFJ & JFMK, 2016). Im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ wird dies folgendermaßen zusammengefasst:

„Kindertagespflege unterliegt dem gleichen Bildungs- und Erziehungsauftrag wie die Kindertageseinrichtung und bietet insbesondere im Bereich der unterdreijährigen Kinder ein neben der institutionellen Betreuung nach dem Gesetz gleichwertiges Angebot. Sie unterscheidet sich in ihren Anforderungen und Rahmenbedingungen von der institutionellen Kindertagesbetreuung. Hier bedarf es vor allem der weiteren Professionalisierung und Unterstützung z. B. in den Bereichen der Beratungsinfrastruktur, der pädagogischen Begleitung, der fachlich-organisatorischen Einbindung sowie einer leistungsgerechten Vergütung. Der Ausbau der Kooperation zwischen Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen ist erstrebenswert und kann zu einem bedarfsgerechten Angebot beitragen.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 5

Trotz der gesetzlichen Gleichstellung des Förderauftrags der beiden Angebotsformen verfügt die Kindertagespflege gegenüber der institutionellen Betreuung in Kindertageseinrichtungen über eigene Potenziale, die sich vor allem aufgrund der familiennahen und individuellen Betreuung bieten und die es ermöglichen, flexibel auf spezifische und lokale Bedarfe zu reagieren. Angebot und Qualifikationsniveau der Tagespflegepersonen variieren hierbei jedoch sowohl regional als auch einrichtungsbezogen sehr stark. Damit alle Tagesmütter und -väter den an sie gerichteten Erziehungs- und Bildungsauftrag fachlich kompetent umsetzen können, empfiehlt die AG Frühe Bildung in ihrem Zwischenbericht insbesondere die Festschreibung einer entsprechenden Grundqualifizierung und regelmäßiger Fort- und Weiterbildung sowie eine Verbesserung der Vergütung und der sozialen Absicherung von Tagespflegepersonen. Mit der Behandlung der Kindertagespflege als ein gleichwertiges Angebot der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sollen zudem die Beratungsinfrastruktur, die pädagogische Begleitung und die Vernetzung sowie das Angebot der inklusiven Bildung gestärkt werden. (BMFSFJ & JFMK, 2016)

Die zentralen Handlungsziele werden somit darin gesehen,

- die Qualifizierung in der Kindertagespflege voranzutreiben,
- eine kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation zu gewährleisten,
- verlässliche Vertretungsregelungen sicherzustellen,

- Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege zu verbessern,
- örtliche Zuständigkeit für Erteilung der Pflegeerlaubnis neu zu regeln,
- eine kindgerechte und entwicklungsförderliche Raum- und Ausstattungsqualität in der Kindertagespflege sicherzustellen,
- die Qualitätsentwicklung und qualifizierte Fachberatung in der Kindertagespflege sicherzustellen,
- Kooperationen und Vernetzungsangebote in der Kindertagespflege auszubauen,
- gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder zu eröffnen“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 47 ff.).

Im KiQuTG wird das Angebot der Kindertagespflege aufgrund der skizzierten Potenziale und Entwicklungsbedarfe als eigenes Handlungsfeld aufgegriffen und entsprechende Ziele zur Stärkung der Angebotsform formuliert (Übersicht 17).

Übersicht 17: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 8

Es werden Maßnahmen ergriffen, die

- die Qualifizierung in der Kindertagespflege vorantreiben,
- eine kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherstellen,
- verlässliche Vertretungsregelungen sicherstellen,
- eine Anschlussfähigkeit an soziale und pädagogische Berufe unter Beachtung der Qualifikation und Erfahrungen der Kindertagespflegeperson fördern,
- Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege verbessern,
- eine kindgerechte und entwicklungsförderliche Raumqualität in der Kindertagespflege sicherstellen,
- eine qualifizierte und personell angemessen ausgestattete Fachberatung in der Kindertagespflege sicherstellen,
- Kooperationen und Vernetzung in der Kindertagespflege ausbauen,
- gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder eröffnen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 24

4.2.4.2 Die Gestaltung des Handlungsfeldes in den Ländern

Im Folgenden wird näher auf die Gestaltung des Handlungsfeldes in den sechs Ländern eingegangen, die es zur Umsetzung gewählt haben. Ausgangslage und Rahmenbedingungen der Maßnahmen zur Stärkung der Kindertagespflege ergeben dabei ein sehr heterogenes Bild. Während diese Betreuungsform in einigen Ländern bereits traditionell eine sehr große Bedeutung hat (z.B. in Nordrhein-Westfalen), nimmt sie in anderen Ländern eine eher untergeordnete Position ein (z.B. in Sachsen) (Kap. 4.2.4.1). Dies spiegelt sich auch deutlich in den Betreuungszahlen. Allen sechs Ländern gemein ist jedoch, dass die Auswahl dieses Handlungsfeldes laut Handlungs- und Finanzierungskonzepten vor allem mit der Hoffnung verbunden ist, die Kindertagespflege als attraktives Beschäftigungsfeld zu positionieren, um sie so als wichtiges Segment der Kindertagesbetreuung, insbesondere im Bereich der Kinder unter drei Jahren, zu stärken. Der Fokus liegt dabei zumeist auf einer Verbesserung der finanziellen und personellen Rahmenbedingungen, insbesondere der Vergütung mittelbarer pädagogischer Arbeit (BE, NW, SN) sowie der Förderung des Zuwachses und der Qualifizierung der Fachkräfte (BW, BY, NI, NW), wie z.B. die Sicherstellung qualifizierter Kindertagespflegekräfte und Fachberatungen entsprechend der Vorgaben des Qualifizierungshandbuchs Kindertagespflege (QHB), Maßnahmen zur Verbesserung der Kindertagespflegeperson-Kind-Relation, zur Förderung von Kooperationen und Vernetzungsangeboten sowie zur Implementierung kindgerechter Vertretungsregelungen oder zur Sicherstellung einer entwicklungsförderlichen Raum- und Ausstattungsqualität scheinen in den meisten Ländern hingegen keine bzw. eine eher untergeordnete Rolle einzunehmen. Die Bandbreite der möglichen Maßnahmen wird somit nicht ausgeschöpft, sondern es werden vorrangig Maßnahmen geplant, mit denen – analog zum Cluster Personal – eine nachhaltige Personalausstattung und -qualifizierung unterstützt bzw. verbessert werden soll. Dementsprechend haben sich alle sechs Länder, die das Handlungsfeld Stärkung der Kindertagespflege (HF8) ausgewählt

haben, auch für die Umsetzung eines (BY, SN), zweier (BE, BW, NW) oder aller (NI) Handlungsfelder aus dem Cluster Personal entschieden. Übersicht 26 fasst die wesentlichen Aspekte auf der Basis der Analyse einschlägiger Aussagen in den Koalitionsverträgen, den Handlungs- und Finanzierungskonzepten sowie den Fortschrittsberichten der Länder zusammen.

Die Umsetzung der geplanten bzw. bereits durchgeführten Maßnahmen wird verbindlich festgeschrieben – teils gesetzlich verankert (Erhöhung der Pauschale für Kindertagespflege, Qualifizierungszuschuss, Zuschuss für Fachberatungen (NW), mittelbare pädagogische Tätigkeiten (SN) teils in Form von Verwaltungsvorschriften oder Förderrichtlinien (Verbesserung der Vergütungsstruktur, Vergütung von mittelbarer pädagogischer Arbeit, Qualitätsentwicklung (BE), Verbesserung der Qualifizierung (BW), Förderung der Festanstellung (BY), Anreizfinanzierung zur Förderung des Betreuungsangebotes (NI) (Tabelle 19).

Für das Jahr 2019 haben Berlin sowie die Freistaaten Bayern und Sachsen die Durchführung von Maßnahmen aus Bundesmitteln geplant. Obwohl das Handlungsfeld Stärkung der Kindertagespflege gemeinsam mit den Handlungsfeldern des Clusters Personal und den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren die meisten Mittel bindet, ist zur Durchführung dieser Maßnahmen dennoch ein vergleichsweise geringes Mittelvolumen aus dem KiQuTG vorgesehen, das den Ländern Ende 2019 zur Verfügung stand (Tabelle 20).

Während die Umsetzung in Berlin und Sachsen 2019 erfolgte, wurden im Freistaat Bayern abweichend der Maßnahmenplanung im Handlungs- und Finanzierungskonzept in diesem Zeitraum gar keine Bundesmittel verausgabt, sondern diese wurden innerhalb des Handlungsfeldes ins Folgejahr übertragen. Dies wird begründet mit dem hohen Zeitaufwand inhaltlicher Abstimmungsverfahren und zeitlicher Ablaufverzögerungen, die der geplanten Umsetzung der Maßnahmen in 2019 entgegenstanden (FB-BY). Bei den Maßnahmen in den anderen beiden Ländern handelt es sich um die Einführung vergüteter mittelbarer pädagogischer Arbeit in der Kindertagespflege. Die in Tabelle 20 aufgeführten Abweichungen zwischen geplantem und realisiertem Mitteleinsatz im Jahr 2019 ergeben sich den Fortschrittsberichten der Länder zufolge aus unterschiedlichen Gründen. In Berlin wurde das bereitgestellte Budget nicht vollständig ausgeschöpft, weil die rückwirkende verausgabte Vergütung für die mittelbare pädagogische Arbeit im Jahr 2019 mit einer prognostizierten Zahl berechnet und geplant wurde (FB-BE). Die Abweichung ergibt sich hier also aus den geplanten und tatsächlichen Kosten. Dem Freistaat Sachsen sind im Jahr 2019 etwas weniger Mittel aus dem KiQuTG zugeflossen als im Handlungs- und Finanzierungskonzept prognostiziert. Dafür wurde die Kofinanzierung durch zusätzliche Landesmittel erhöht (FB-SN). Die Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen werden erst ab 2020 über KiQuTG-Mittel finanziert; die abweichende Verwendung der Landesmittel liegt an dem dynamischen Finanzierungssystem bzw. an der Anzahl der Kindertagespflegepersonen (FB-NW). Die Inhalte der bereits umgesetzten Maßnahmen entsprechen den Maßnahmenplanungen der Handlungs- und Finanzierungskonzepte.

Tabelle 19: Maßnahmen im Handlungsfeld 8

HF8	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten / Umsetzung
BW*	Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen verbessern	Anpassung (geplant) der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Kultur, Jugend und Sport zur Kindertagespflege (VwV Kindertagespflege)	Vo	2020
BY*	Förderung der Festanstellung von bis zu 2.000 Tagespflegepersonen	Erarbeitung einer Richtlinie zur Förderung der Feststellung von Tagespflegepersonen	Ri	2020 (befr.)

HF8	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttreten / Umsetzung
BE	Verbesserung der Vergütungsstruktur in der Kindertagespflege	Nr. 11 Anpassung und Veröffentlichung der Ausführungsvorschrift Kindertagespflege (AV-KTPF)	Vo	2020 (befr.)
	Einführung von mittelbarer pädagogischer Arbeit (mpA) in der Kindertagespflege	Nr. 11 Abs. 16 i. V. m. Nr. 12 Abs. 5 AV-KTPF: Vergütung für die mittelbare pädagogische Arbeit	Vo	2019 (befr.)
	Qualitätsentwicklung in der Kindertagespflege: a) Qualitätsentwicklung b) Kiezgruppen c) Vernetzung	Anpassung und Veröffentlichung der AV-KTPF	Vo	2020 (befr.)
NI	Professionalisierung der Kindertagespflege über eine gesetzlich geregelte Anreizfinanzierung	Verlängerung der Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung des Betreuungsangebotes in der Kindertagespflege; Geplante gesetzliche Regelung	Ri /Ge	2020 (befr.)
NW	Rahmenbedingungen der Kindertagespflege qualitativ verbessern	§ 24 KiBz: Erhöhung der Pauschale für Kindertagespflege	Ge	2020
	Qualifizierung der Kindertagespersonen verbessern	§ 46 KiBz: Qualifizierungszuschuss	Ge	2020
	Fachberatung stärken	§ 47 Abs. 3 KiBz: Zuschuss Fachberatung	Ge	2020
SN*	Für mittelbare pädagogische Tätigkeiten ist Kindertagespflegepersonen eine halbe Stunde je aufgenommenes Kind und Woche zu finanzieren	Gesetzliche Neuregelung § 12 Abs. 4 Satz 2 SächsKitaG i.V.m. § 18 Abs. 3 SächsKitaG	Ge	2019

*Vertrag und HFK zunächst nur bis 2020

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 20: Finanzmittel im Handlungsfeld 8 im Jahr 2019

KiQuTG-Mittel				Kofinanzierung Land / Kommunen	
HF8	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmit- tel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
Förderung der Festanstellung von bis zu 2.000 Tagespersonen					
BY*	306.372	0	0	0	0
Einführung von mittelbarer pädagogischer Arbeit (mpA) in der Kindertagespflege					
BE	3.370.000	3.099.687	14,30	0	0
Rahmenbedingungen der Kindertagespflege qualitativ verbessern					
NW	0	0	0	52.780.200	53.254.053
Finanzierung von mittelbaren pädagogischen Tätigkeiten (2019 und 2020)					
SN*	990.279	988.526	4,09	1.092.501	1.094.254

*Vertrag und HFK zunächst nur bis 2020

Quelle: HFK und FB der Länder

Weitere Maßnahmen zur Stärkung der Kindertagespflege sind in den einzelnen Ländern erst für 2020 geplant und waren somit noch nicht Teil der Fortschrittsberichte. Eine Prüfung der Umsetzungsfortschritte soll im weiteren Evaluationsverlauf insbesondere anhand folgender Kriterien erfolgen:

Übersicht 18: Geplante Prüfkriterien für die Analyse des Handlungsfeldes 8

- 1. Prüfkriterien für die Umsetzung des Handlungsfelds 8: Stärkung der Kindertagespflege**
- 1.1. Das Land hat Maßnahmen zur qualitativen Weiterentwicklung von Kindertagespflege eingeleitet (z.B. Programm, Projekt, Vereinbarung oder Richtlinien bzw. Gesetzesanpassungen).
 - 1.2. Das Konzept des Landes enthält Vorgaben, um ...
 - a) die Qualifizierung in der Kindertagespflege voranzutreiben,
 - b) eine kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherzustellen,
 - c) verlässliche Vertretungsregelungen sicherzustellen,
 - d) eine Anschlussfähigkeit an soziale und pädagogische Berufe unter Beachtung der Qualifikation und Erfahrungen der Kindertagespflegeperson zu fördern,
 - e) Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege zu verbessern,
 - f) eine kindgerechte und entwicklungsförderliche Raumqualität in der Kindertagespflege sicherzustellen,
 - g) eine qualifizierte und personell angemessen ausgestattete Fachberatung in der Kindertagespflege sicherzustellen,
 - h) Kooperationen und Vernetzung in der Kindertagespflege auszubauen,
 - i) gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder zu eröffnen.
 - 1.3. Es gibt landesrechtliche Regelungen, welche die Finanzierung der Maßnahmen sicherstellen.
 - 1.4. Die Maßnahmen enthalten Elemente zur Erzeugung von Verbindlichkeit.
 - 1.5. Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist gesichert.
 - 1.6. Landesspezifische Kontextbedingungen werden berücksichtigt.

4.2.5 Handlungsfeld 10: Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen

Aufgrund der zunehmenden Individualisierung der Lebensführung bzw. der Pluralisierung von Lebensverhältnissen steht die pädagogische Arbeit in der Kindertagesbetreuung vor zahlreichen inhaltlichen Herausforderungen. Im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ wird das Thema wie folgt formuliert:

„Das Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot orientiert sich an einem professionellen fachlichen Anspruch. Ausgehend vom ‚Gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen‘ (JMK & KMK 2004) fordern Entwicklungen und empirische Erkenntnisse die kontinuierlich fachliche Weiterentwicklung.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 4

Die gestiegenen inhaltlichen Herausforderungen an die pädagogische Arbeit begründet die AG Frühe Bildung im Zwischenbericht (2016) unter der Überschrift „inhaltliche Herausforderung“ mit den „Lebenssituation[en] der Kinder und Familien“, den „gesellschaftlichen Erwartungen“ und „sich ständig entwickelnden fachlichen Erkenntnis[n]“ (BMBFSJ & JFMK, 2016, S. 15). Die Kindertagesbetreuung ist demnach von „Vielfalt und Unterschiedlichkeit“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 15) geprägt. Vor diesem Hintergrund wurden eine Reihe von Herausforderungen und damit verbundenen Handlungszielen erarbeitet und konkretisiert:

- für den Bedeutungszuwachs einer öffentlich verantworteten Erziehung zu sensibilisieren,
- stärkere Beteiligung von Kindern und Kinderschutz sicherzustellen,
- inklusive Pädagogik in der Kindertagesbetreuung zu verankern,
- Kinder mit Fluchthintergrund zu integrieren,
- Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherzustellen,
- Potenziale des Sozialraums stärker zu nutzen,
- Alltagsintegrierte Gestaltung der Bildungsangebote zu stärken,

- Qualitätsicherung und –entwicklung zu gewährleisten und
- den „Gemeinsamen Rahmens der Länder für die Frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ von 2004 fortschreiben (BMBFSJ & JFMK, 2016, S.16 ff.).

In diesem Zusammenhang wurde mit dem KiQuTG ein breites Spektrum an Maßnahmen in den Blick genommen, um die vielfältigen inhaltlichen Herausforderungen anzunehmen:

Übersicht 19: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 10

Im Rahmen des Handlungsfeldes Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen werden Maßnahmen erfasst, die

- eine stärkere Beteiligung von Kindern sicherstellen, im Sinne des Artikels 12 der UN-Kinderrechtskonvention,
- den Schutz von Kindern vor Gewalt durch die Entwicklung, Anwendung und Überprüfung von Schutzkonzepten sicherstellen,
- eine inklusive Pädagogik in der Kindertagesbetreuung verankern,
- zur Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen beitragen,
- zur Inklusion von Kindern mit Behinderung beitragen,
- die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen,
- die Potenziale des Sozialraums stärker nutzen,
- die Qualitätsentwicklung und -sicherung auf der Grundlage der jeweiligen pädagogischen Konzeption der Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflegeperson gewährleisten,
- Schutz vor Diskriminierung verbessern, also insbesondere die Geltung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Kindern und die Kooperation mit den Eltern sicherstellen,
- geschlechterspezifische Stereotype abbauen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 25

Dieses Handlungsfeld haben Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen gewählt, wenngleich dabei unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden. In Nordrhein-Westfalen und im Freistaat Thüringen stehen komplexe Herausforderungen im Vordergrund. Während Nordrhein-Westfalen hierbei den Fokus auf die Unterstützung von Familien im Alltag legt, stehen im Freistaat Thüringen Maßnahmen im Vordergrund, die einen professionellen Umgang mit Heterogenität in Kindertageseinrichtungen unterstützen sollen. Rheinland-Pfalz und Brandenburg legen ihre Umsetzungsschwerpunkte auf die Verbesserung der Beteiligungsstruktur. Weitere zentrale Indikatoren zur Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen wie die „Beteiligung von Kindern“, der „Kinderschutz“ und der „Abbau geschlechtsspezifischer Stereotype“ (BMFSFJ, 2020c, S.105) werden im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG von den Ländern nicht aufgegriffen.

Durch die neuen Regelungen des § 6a des brandenburgischen KiTaG werden Elternbeiräte auf Kreis- und Landesebene, d.h. Kreiselternbeiräte und ein LandeskitaElternbeirat, eingerichtet und regelmäßig angehört. Für die aus der KitaG-Novelle resultierenden Mehrbelastungen erhalten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen finanziellen Ausgleich, der nach der KitaElternbeiratsverordnung (KitaEBV) vom 16.08.2019 geregelt wird. Um den LandeskitaElternbeirat und die Kreiselternbeiräte auf regionaler Ebene begleiten und unterstützen zu können, wurde zudem eine Kontakt- und Beratungsstelle mit zwei befristeten Sachbearbeiterstellen eingerichtet, die sich in die „Ansprechstelle für Kita-Elternbeteiligung und -information“ sowie die „Kontakt- und Beratungsstelle Kita-Betriebserlaubnis“ gliedern. Die finanziellen Mittel hierfür wurden bereitgestellt (FB-BB). Auch in Rheinland-Pfalz liegt der Schwerpunkt auf Partizipation: Nach § 7 KiTaG werden hier zur Sicherstellung der Beteiligungsstrukturen ab 01.07.2021 in jeder Einrichtung Kita-Beiräte verpflichtend eingeführt. Diese setzen sich aus verschiedenen Protagonisten zusammen, d.h. es arbeiten der Träger, die Leitung, die pädagogischen Fachkräfte und die Eltern der betreuten Kinder zusammen, um die Weiterentwicklung ihrer Kindertageseinrichtung vor Ort zu stärken (HFK-RP). Um auf die komplexen Bedarfe von Kindern und Familien in vielfältigen Lebensverhältnissen und -situationen angemessen reagieren zu können, werden in Nordrhein-Westfalen die bereits flächendeckend vorhandenen

Familienzentren weiterentwickelt. Zu deren Aufgaben gehören beispielsweise die Kooperation mit verschiedenen Akteuren im jeweiligen Sozialraum und das Vorhalten familienunterstützender Angebote. Der jährliche Zuschuss für Familienzentren wird ab dem Kindergartenjahr 2020/21 von bisher 13.000 Euro auf 20.000 Euro erhöht (HFK-NW). Im Freistaat Thüringen sollen Kindertageseinrichtungen bei der Bewältigung komplexer Bedarfe von Kindern und Familien stärker unterstützt werden. Das Projekt „Vielfalt vor Ort begegnen – professioneller Umgang mit Heterogenität in Kindertageseinrichtungen“ setzt an dieser Stelle an. Die damit verbundene Förderungsrichtlinie liegt vor. Darin werden Anforderungen an die Prozessbegleitung durch die Fachberatung, die Entwicklung des Fortbildungskonzeptes, das auf die spezifischen inklusiven Handlungsanforderungen ausgerichtet ist und die Durchführung einer wissenschaftlichen Begleitstudie zur Ermittlung der Prozess- und Wirkungsqualität dieses Modellprojekts geregelt (FB-TH). (Tabellen 21 und 22)

Die Instrumente zur Umsetzung der Maßnahmen sind in Brandenburg planmäßig in Kraft getreten. Aufgrund personeller und arbeitsseitiger Engpässe kam es jedoch zu einer zeitlichen Verzögerung bei der Umsetzung bzw. der Stellenausschreibung für die fachliche Begleitung des LandeskitaElternbeirates sowie der „Kontakt- und Beratungsstelle Kita“. Infolgedessen erfolgte die Besetzung der oben genannten Stellen erst ab dem 04.12.2019 bzw. dem 09.03.2020 (FB-BB). Laut dem Handlungs- und Finanzierungskonzept des Freistaates Thüringen sollte die Richtlinie zum Modellprojekt „Vielfalt vor Ort begegnen – professioneller Umgang mit Heterogenität in Kindertageseinrichtungen“ Ende 2019 vorliegen, wurde aber erst am 28.12.2020 unterzeichnet und ist somit zum Zeitpunkt der Berichtlegung noch im Inkrafttreten (FB-TH). Die konzipierte Maßnahme in Nordrhein-Westfalen wird erst ab 2020 über KiQuTG-Mittel finanziert; die Kofinanzierung durch Landesmittel erfolgte bereits im Jahr 2019, was die Einrichtung weiterer Familienzentren und die zusätzliche Förderung von Familienzentren mit besonderem Unterstützungsbedarf ermöglicht haben (FB-NW). Die abweichende Verwendung der Landesmittel wurde im Fortschrittsbericht nicht begründet.

Tabelle 21: Maßnahmen im Handlungsfeld 10

HF10	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten /Umsetzung
BB	Verbesserung der Elternbeteiligung	§ 6a KitaG: KitaElternbeiräte und LandeskitaElternbeirat; KitaElternbeiratsverordnung (KitaEBV):Konnexitätsausgleich	Ge, Vo	2019
NW	Familienzentren qualitativ weiterentwickeln	Art. 1, §§ 42 und 43 KiBz: Förderung der Familienzentren	Ge	2020
RP	Sicherstellung von Beteiligungsstrukturen durch Einführung eines Kita-Beirats	Art.1, § 7 KiTa-Zukunftsgesetz : Beirat	Ge	2021
TH	Unterstützung von Kindertageseinrichtungen, um auf komplexe Bedarfe von Kindern und Familien aufgrund des Vorhandenseins von soziokulturellen und sozioökonomischen Herausforderungen oder diversen Lebenslagen der Familien bedarfssensibel und multiprofessionell zu reagieren	Richtlinie zur Förderung im Rahmen des Modellprojekts „Vielfalt vor Ort begegnen – professioneller Umgang mit Heterogenität in Kindertageseinrichtungen“	Ri	2020 (befr.)

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 22: Finanzmittel im Handlungsfeld 10 im Jahr 2019

KiQuTG-Mittel				Kofinanzierung Land / Kommunen	
HF10	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
BB*	Verbesserung der Elternbeteiligung				
	200.000	49.054	47,0	0	0
NW	Familienzentren qualitativ weiterentwickeln				
	0	0	0	37.568.000	36.431.009

*Vertrag und HFK zunächst nur bis 2020

Quelle: HFK und FB der Länder

4.3 Cluster System

Im Cluster System werden diejenigen Handlungsfelder betrachtet, die in besonderem Maße mit der Steuerung des Gesamtsystems zusammenhängen. Hier geht es um die Sicherung eines bedarfsgerechten Angebots (HF 1), Instrumente zur Steuerung des Systems (HF 9) und die Gestaltung der Elternbeiträge, die über Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG und die Novellierung des § 90 SGB VIII adressiert wird. Für die beiden Handlungsfelder 1 und 9 enthält der folgende Abschnitt Kurzprofile (Kap. 4.3.1 / 4.3.2), auf das Thema „Elternbeiträge“ wird im Anschluss vertieft eingegangen (Kap. 4.3.3).

4.3.1 Handlungsfeld 1: Bedarfsgerechtes Angebot

Im Zwischenbericht AG Frühe Bildung werden unter der Überschrift „1. Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ vielfältige Anforderungen an die Weiterentwicklung des Systems der Kindertagesbetreuung und ein breites Spektrum an Handlungsbedarfen formuliert (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 9 ff.). Dieser umfassende Ansatz spiegelt sich im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“.

„Das Bildungs- und Betreuungsangebot ist am Bedarf von Kindern und Eltern unter Beachtung des Kindeswohls und einer entwicklungsangemessenen frühen Förderung der Kinder sowie einer guten Vereinbarkeit von Familie und Beruf auszurichten.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 9

Die Bedeutung des Handlungsfeldes wird im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung darin gesehen, dass eine „bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung“ ein „wesentliches Qualitätsmerkmal“ ist und einen „ganz erheblichen Beitrag für mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder“ leistet sowie „volkswirtschaftliche[n] Rendite“ für alle staatlichen Ebenen und weitere Institutionen, wie z.B. die Sozialversicherungen“, bringt. Bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung trage „dazu bei, den Anspruch auf Bildung, Erziehung und Betreuung für jedes Kind umzusetzen, Kinder ungeachtet ihrer sozialen Herkunft, einer Behinderung oder ihres kulturellen Hintergrundes in ihrer Entwicklung zu fördern, das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern zu realisieren sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen.“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 9)

Betont werden dabei die Zugangsmöglichkeiten zu früher Bildung, die einen weiteren quantitativen Ausbau erforderlich machen, der mit einer am Kindeswohl und am Förderauftrag orientierten qualitativen Weiterentwicklung einhergehen müsse. Besonders hervorgehoben wird der Stellenwert früher Bildung für Kinder aus benachteiligten Familien (Kap. 4.1.3). Handlungsbedarf wird bezogen auf Inklusion, bedarfs- und familiengerechte Betreuungszeiten, zielgerichtete und professionelle Angebotssteuerung und Bedarfsfeststellung sowie bedarfsgerechte Angebote im ländlichen Raum und im Ballungsraum gesehen (BMFSFJ & JFMK, 2016). Zusammenfassend werden die Ziele formuliert,

- die Kontrollbefugnisse der öffentlichen Jugendhilfeträger zu stärken und örtliche Überprüfungen der Qualität auch anlassunabhängig zu ermöglichen,
- Hürden der Inanspruchnahme abzubauen,
- inklusive Betreuungsangebote in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege über Qualifizierungsmaßnahmen, multiprofessionelle Teams und Fachdienste zu fördern,

- am Kindeswohl orientierte Unter- und Obergrenzen für den Betreuungsumfang zu benennen und insbesondere bei sehr jungen Kindern überlange und sehr unregelmäßige Betreuungszeiten zu vermeiden,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch regional passgenaue, flexible Betreuungsangebote zu stärken,
- empirisch fundierte und sozialraumorientierte Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherzustellen,
- sowohl wohnortnahe Kindertagesbetreuung als auch soziale Heterogenität sicherzustellen und die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen, die in anderen Stadt- bzw. Jugendamtsbezirken liegen, zu erleichtern. (BMFSFJ & JFMK, 2016)

Im KiQuTG werden diese Themen im Handlungsfeld 1 nach § 2 Satz 1 KiQuTG aufgegriffen (Übersicht 20) – mit einer Ausnahme: Die Absenkung von Hürden für die Inanspruchnahme wird in der Begründung des Gesetzes in diesem Kontext nicht mehr erwähnt; das Thema des Zugangs zu frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung für alle Kinder wird stattdessen über die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG und die Novellierung des § 90 SGB VIII adressiert (Kap. 4.3.3).

Übersicht 20: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 1

Im Rahmen des Handlungsfeldes „Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ werden Maßnahmen erfasst, die

- Umsetzung des Förderungsauftrags nach § 22 Absatz 3 SGB VIII sichern, insbesondere durch konkretisierende Vorgaben zur Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe,
- inklusive Betreuungsangebote als Regelangebot vorsehen,
- die Bedürfnisse und Interessen der Kinder in den Vordergrund stellen, insbesondere auch im Hinblick auf den Betreuungsumfang,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen,
- die Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherstellen; u.a. sollten dabei neben den Bedürfnissen von Kindern und Eltern auch der Sozialraum, die Bevölkerungsstruktur, die Erwerbs-, Einkommens-, Bildungs- und Wohnsituation der Bevölkerung, der städtebauliche Zustand und die Infrastruktur Berücksichtigung finden,
- den Sozialraum bei der Bedarfsplanung einbeziehen, etwa um eine möglichst wohnortnahe Kindertagesbetreuung und zugleich aber auch die soziale Heterogenität in den Angeboten sicherzustellen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 21

Obwohl nach § 2 Satz 3 KiQuTG das Handlungsfeld 1 ebenso wie die Handlungsfelder 2 bis 4 zu den Maßnahmen mit „vorrangiger Bedeutung“ gehört, wurde es nur in Berlin und Nordrhein-Westfalen gewählt (Tabellen 23 und 24). Die beiden Länder, die das Handlungsfeld gewählt haben, setzen sehr unterschiedliche Schwerpunkte. In Berlin wird es für die Weiterentwicklung des Themenfelds Inklusion genutzt, verbunden mit speziellen Maßnahmen für Kinder mit besonders komplexem Förderbedarf. Mit der Umsetzung wurde 2019 planmäßig begonnen, jedoch gibt es zeitliche Verschiebungen aufgrund eines hohen konzeptionellen Aufwands in der Vorbereitung, die in einem Dialogprozess mit den Trägern der Fachdienste und der Einrichtungen erfolgt.

Nordrhein-Westfalen hat das Thema flexibler Betreuungsangebote zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf aufgegriffen und Ende 2019 eine gesetzliche Regelung verabschiedet, die im August 2020 in Kraft getreten ist. Mit dieser Regelung stellt das Land über die KiQuTG-Mittel erstmals Landesmittel für die Förderung von erweiterten Betreuungs- und Öffnungszeiten bereit. Die örtlichen Träger der Jugendhilfe müssen für die Umsetzung eine Kofinanzierung von 25 Prozent einbringen und können mit den Kita-Trägern im Rahmen gesetzlich festgelegter Standards unterschiedliche Modelle flexibler und erweiterter Betreuung auf den Weg bringen. Zu vermuten ist, dass sich die Realisierung der Angebote angesichts der Belastung sowohl des lokalen Steuerungssystems als auch der Kitas und der Träger durch die Corona-Pandemie verzögern wird. Angesichts der Bedeutung derartiger Angebote für das im KiQuTG

formulierte Ziel der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird im weiteren Verlauf der Evaluation zu analysieren sein, wie diese Angebote auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben des Landes im Zusammenspiel von örtlichen Jugendämtern und Kita-Trägern implementiert werden.

Tabelle 23: Maßnahmen im Handlungsfeld 1

HF1	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkrafttre-tten / Um-setzung
BE	Heilpädagogischer Fachdienst: Neues Beratungsangebot in Kinder- und Jugendambulanzen/Sozialpädiatrischen Zentren (KJA/ SPZ)	Schrittweise Implementierung eines heilpädagogischen Fachdienstes als ein offenes und niedrigschwelliges Beratungsangebot im Vorfeld sozialpädiatrischer Leistungen für Familien und Fachkräfte von Kindertageseinrichtungen an den 16 Kinder- und Jugendambulanzen/Sozialpädiatrischen Zentren (KJA/SPZ). Anpassung der Rahmenvereinbarung zur sozialpädiatrischen Versorgung im Land Berlin.	Ve	ab 2020
	Verbessertes Angebot für Kinder mit komplexem Unterstützungsbedarf	§ 23 KitaFöG i.V.m. § 16 Abs. 3 Satz 3 Kindertagesförderungsverordnung (VOKitaFöG): Rahmenvereinbarung Heilpädagogische Gruppen (RV-HpG) – Verbesserung des Personalschlüssels, Platzaufwuchs	Ve	2019/ab 2020
NW	Betreuungsangebote bedarfsgerecht flexibler gestalten	§ 48 KiBiZ: Zuschuss zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten	Ge	2020

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 24: Finanzmittel im Handlungsfeld 1 im Jahr 2019

HF1	KiQuTG-Mittel			Kofinanzierung Land / Kommunen	
	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamt-mittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
BE	Heilpäd. Fachdienst: Neues Beratungsangebot in Kinder- und Jugendambulanzen / Sozialpädiatrischen Zentren (KJA/ SPZ)				
	10.000	7.847	0,04	0	0
Verbessertes Angebot für Kinder mit komplexem Unterstützungsbedarf					
	1.046.987	242.518	1,19	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

4.3.2 Handlungsfeld 9: Verbesserung der Steuerung des Systems

Ähnlich wie bezogen auf die Bedarfsorientierung der Angebote (Kap. 4.3.1) enthält auch das neunte Kapitel des Zwischenberichts der AG Frühe Bildung Ziele, die die Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Kindertagesbetreuung betreffen. Unter der Überschrift „Steuerung im System“ werden vor allem Steuerungsinstrumente und die Mitwirkung unterschiedlicher Akteure an der Weiterentwicklung der Qualität angesprochen (BMFSFJ & JFMK, 2016). Im Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ wird dies folgendermaßen begründet:

„Die Weiterentwicklung der Qualität setzt voraus, dass die jeweiligen Beteiligten und Verantwortlichen von der lokalen Ebene bis zum internationalen Vergleich über entsprechende Informationen und Kapazitäten zur Evaluation und Steuerung verfügen. Hier gilt es, bestehende Instrumente fortzuführen und auszubauen.“

Quelle: Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 52

Die Bedeutung des Handlungsfeldes wird vor allem mit der Komplexität des Systems der Kindertagesbetreuung begründet, die „einen kontinuierlichen Lernprozess zur Kompetenzbildung und nachhaltigen Qualitätssicherung auf allen (...) Ebenen“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 52) erfordert. Berücksichtigt werden müssen dabei Individuen, Teams, Einrichtungen, Träger sowie Gemeinwesen und Gesellschaft, da „gute Qualität in der Kindertagesbetreuung nur im Zusammenspiel der Akteurinnen und Akteure realisiert werden“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 52) können und das

System der Kindertagesbetreuung als lernende Organisation verstanden werden müsse. Adressiert wird in diesem Kapitel demnach nicht nur die Strukturqualität, sondern vor allem die Prozessqualität. Handlungsbedarf wird dabei vor allem in der (weiteren) Professionalisierung der Träger und der Stärkung der Steuerungskompetenz der örtlichen Jugendhilfeträger gesehen. Hervorgehoben wird dabei die Bedeutung des „Wissens über die Kindertagesbetreuung“, das „durch Instrumente wie Monitoring, Evaluation oder Forschung generiert werden“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 53) kann. Ziele werden darin gesehen,

- die Akteure auf der jeweiligen Steuerungsebene an den zu führenden Diskursen zu beteiligen und damit in die Umsetzung der Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsprozesse einzubinden,
- auf den Ebenen der Einrichtung und des Kita-Trägers verbindliche Prozesse zur Qualitätssicherung und -entwicklung partizipativ auszugestalten und verbindlich zu verankern – gegebenenfalls auf der Grundlage von Qualitätsvereinbarungen zwischen Träger und Jugendamt und auf der Basis der Bildungspläne und -programme der Länder und der Konzeption der Einrichtung bzw. des Trägers –, diese Prozesse z.B. durch Weiterbildung, Coaching, Fachberatung, und Vernetzung zu unterstützen sowie durch interne und externe Evaluation zu ergänzen, wobei das Aggregieren einrichtungsübergreifender Ergebnisse eine wertvolle Grundlage für ein Monitoring bilden könnte,
- die Steuerungskompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, sowohl bezogen auf die Jugendhilfeplanung als auch die Beratungs- und Aufsichtsfunktion, zu stärken,
- ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen auf der Grundlage der Kinder- und Jugendhilfestatistik und eines zu entwickelnden gemeinsamen Rahmens auf Bundes-, Landes-, kommunaler und Trägerebene sicherzustellen,
- die Forschung in Deutschland unter Berücksichtigung internationaler Perspektiven zu intensivieren. (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 53 ff.)

Im KiQuTG werden Fragen der Steuerung sowie der Qualitätssicherung und -entwicklung insbesondere im Handlungsfeld 9 „Verbesserung der Steuerung des Systems“ aufgegriffen (Übersicht 11). Einige Elemente, die im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung benannt werden, spielen außerdem in anderen Handlungsfeldern eine Rolle; so werden z.B. in den personalbezogenen Handlungsfeldern und bei der Kindertagespflege die Fachberatung und die Fort- und Weiterbildung thematisiert (HF 3 und 8). Angesprochen in der Auflistung möglicher Maßnahmen im Handlungsfeld 9 sind in der Begründung zum Gesetz vor allem die Qualitätsentwicklung und -sicherung bei Trägern und Einrichtungen (auch hier mit dem Verweis auf mögliche Vereinbarungen mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe), die Steuerungskompetenz des örtlichen Jugendhilfeträgers und die Sicherstellung des Monitorings. Darüber hinaus spiegeln sich die Zielformulierungen aus diesem Kapitel des Zwischenberichts der AG Frühe Bildung in der Anlage des KiQuTG als Ganzes. § 3 Absatz 3 KiQuTG schreibt die Beteiligung von Akteuren an den zu führenden Diskursen vor (Kap. 3.1), und in § 6 KiQuTG sind Monitoring und Evaluation verankert.

Übersicht 11: Ziele der Maßnahmen im Handlungsfeld 9

Es werden Maßnahmen erfasst, die

- die Qualitätsentwicklung und -sicherung auf den Ebenen der Einrichtungsträger und der Einrichtung, etwa auf der Grundlage von Qualitätsvereinbarungen zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem Träger der Einrichtung, verankern,
- die Steuerungskompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stärken, insbesondere durch angemessene Rahmenbedingungen für die Jugendhilfeplanung durch den örtlichen Träger sowie die Wahrnehmung der Beratungs- und Aufsichtsfunktion durch den überörtlichen Träger,
- ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen (Bund, Land, Kommune, freie Träger) sicherstellen.

Quelle: Deutscher Bundestag, 2018, S. 25

Vier Länder haben das Handlungsfeld 9 gewählt und dazu Maßnahmen konzipiert (Tabellen 25 und 26). Bei den Maßnahmen handelt es sich in allen Ländern um auf Landesebene angesiedelte Projekte mit einem im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern geringem Mittelvolumen, die ab 2020, zum Teil schon ab 2019 starten sollten. Eine Ausnahme bildet Rheinland-Pfalz. Hier sind darüber hinaus Mittel für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorgesehen. Die Maßnahmen in den einzelnen Ländern betreffen jeweils das Gesamtsystem der Kindertagesbetreuung und seine Steuerung und haben somit Querschnittscharakter.

In Berlin ist die Strategie in diesem Handlungsfeld in das bestehende System der Qualitätsentwicklung eingebunden. Sie wird mit der Weiterführung des für die Umsetzung des KiQuTG initiierten Partizipationsprozesses verknüpft und soll damit die Implementierung des KiQuTG auch bezogen auf andere Handlungsfelder unterstützen. Die Realisierung ist ab 2020 geplant.

In Bremen dient die Entwicklung einer neuen Finanzierungs- und Steuerungssystematik der Vorbereitung eines neuen Kita-Gesetzes, mit dem eine an Qualitätskriterien orientierte Finanzierung und eine Neustrukturierung der Beziehungen zwischen Land und Stadtgemeinden erreicht werden sollen. Der Start des Projektes, das an frühere, noch nicht abgeschlossene Initiativen zur Qualitätsentwicklung anknüpft, war für 2020 vorgesehen. Vorbereitet wurde 2019 mit der Erstellung eines Projektauftrages begonnen, ein Geschäftsverteilungsplan für Projektstellen entwickelt und das Stellenbesetzungsverfahren vorbereitet. Angesichts dessen, dass Steuerungskapazitäten in den Ländern im Jahr 2020 in hohem Maße durch die Bewältigung von Folgen der Corona-Pandemie gebunden waren, wird sich der Start des Projektes voraussichtlich verzögern.

In Niedersachsen liegt der Fokus auf der Entwicklung von quantitativen Verfahren zur Bedarfsanalyse und -planung. Hier gibt es somit inhaltliche Schnittstellen zum Handlungsfeld 1. Ziel des Projektes ist eine verbesserte Abstimmung zwischen örtlicher und überörtlicher Planung. Die Umsetzung sollte ursprünglich 2019 beginnen. Bei der zum 01.01.2020 erfolgten Anpassung des Handlungs- und Finanzierungskonzeptes des Landes Niedersachsen wurde jedoch der Projektbeginn auf 2020 verschoben, da die benötigte Personalstelle noch nicht besetzt werden konnte.

In Rheinland-Pfalz gibt es in diesem Handlungsfeld zwei Maßnahmen, die 2019 planmäßig implementiert werden konnten. Zum einen wird, wie in den drei anderen Ländern, in einem Projekt ein neues Steuerungsinstrument entwickelt. Zudem wird ab 2019 stufenweise ein webbasiertes Administrations- und Monitoringsystem eingeführt, das Mittelzuweisungen und Datenerhebungen vereinfachen und Grundlage für ein zukünftiges Monitoring sein soll. Zum anderen hat Rheinland-Pfalz als einziges Land in diesem Handlungsfeld eine gesetzliche Regelung verabschiedet, nach der Träger der öffentlichen Jugendhilfe jährlich Mittel in Höhe von 4.500 Euro pro Tageseinrichtung in freier Trägerschaft erhalten, um über Personalanteile in diesen Einrichtungen die Qualitätsentwicklung zu unterstützen. Der Nachweis der Mittelverwendung soll mittelfristig über das webbasierte Monitoringsystem erfolgen. Die Auswahl der Verfahren zur Qualitätsentwicklung liegt im Ermessen der einzelnen Träger.

Tabelle 25: Maßnahmen im Handlungsfeld 9

HF9	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten / Umsetzung
BE	Steuerung und Begleitung des fortlaufenden Qualitätsprozesses	Installierung eines Qualitäts- und Steuerungsteams für die gesamte Laufzeit des Gute-KiTa-Gesetzes bei der Senatorin für Bildung, Jugend und Familie	Pr	Projektstart 2020
HB	Verbindliche Erreichung der Qualitätsziele durch eine neue Finanzierungs- und Steuerungssystematik	Erstellung eines Projektauftrages, Geschäftsverteilungsplan für Projektstellen, Stellenbesetzungsverfahren	Pr	Projektstart 2020
NI	Weiterentwicklung von Bedarfsplanung zu einem Steuerungssystem	Entwicklung eines Systems zur Vereinheitlichung der Bedarfsabfrage nach § 13 KiTaG	Pr	Projektstart 2019

HF9	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechtsform	Inkrafttreten / Umsetzung
RP	Sichtbarmachung der Verantwortung von Einrichtungs trägern und Sicherstellung der Wahrnehmung von Verantwortung bei der Sicherung der Qualitätsentwicklung	ÖTJ erhält Mittel in Höhe von 4.500 Euro pro Tageseinrichtung in freier Trägerschaft und Jahr für Personalanteile bei freien Trägern, mit dem Ziel, die Umsetzung der pädagogischen Konzeption sowie den Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der pädagogischen Arbeit in deren Einrichtungen zu unterstützen (Grundlage: Art. 1, § 25 Abs. 4 KiTa-Zukunftsge setz)	Ge	2019
	Verbesserung der Datenqualität und Administration durch ein webbasiertes Monitoring- und Administrationssystem	Webbasiertes Administrations- und Monitoringsystem (Grund lage: § 28 KiTaG)	Pr	2019

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder; RP: Gesamtkosten der Maßnahmen. Keine Unterscheidung zwischen KiQuTG-Mitteln und Anteilen des Landes

Tabelle 26: Finanzmittel im Handlungsfeld 9 im Jahr 2019

HF9	KiQuTG-Mittel			Kofinanzierung Land / Kommunen	
	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Ge samtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
NI	Weiterentwicklung von Bedarfsplanung zu einem Steuerungssystem				
	110.000	0	0	0	0
RP	Sichtbarmachung der Verantwortung von Einrichtungsträgern und Sicherstellung der Wahrnehmung von Verantwortung bei der Sicherung der Qualitätsentwicklung				
	5.846.000	5.682.500	33,6	0	0
	Verbesserung der Datenqualität und Administration durch ein webbasiertes Monitoring- und Administrationssystem				
	500.000	499.999	3,0	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder

Die Umsetzung dieser Maßnahmen im Zusammenspiel zwischen den örtlichen Trägern der Jugendhilfe und den freien Trägern wird im weiteren Verlauf der Evaluation zu analysieren sein.

4.3.3 Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren

Die Entlastung der Eltern bei den Gebühren wird im Gute-KiTa-Gesetz auf mehreren Ebenen adressiert. Diesem Ziel dient zum einen die mit Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes vorgenommene Novellierung des § 90 SGB VIII, nach der Elternbeiträge künftig in allen Ländern gestaffelt und Eltern, die Transferleitungen (inkl. Kinderzuschlag und Wohngeld) beziehen, von Beiträgen freigestellt und entsprechend beraten werden müssen. Zum anderen bietet § 2 Satz 2 des KiQuTG den Ländern die Möglichkeit, Ressourcen einzusetzen, um Eltern über die Vorschriften des § 90 SGB VIII hinaus zu entlasten. In der Begründung des Gesetzes (Deutscher Bundestag, 2018, S. 1, 30) wird der Ausgestaltung der Elternbeiträge eine zentrale Funktion für die Stärkung von Teilhabe zugeschrieben, wobei vor allem auf die Situation von Familien mit geringem Einkommen abgestellt wird: „Für Kinder aus Haushalten mit geringem Einkommen stellen Kostenbeiträge für Kindertagesbetreuung eine Zugangshürde für die Inanspruchnahme fröhkindlicher Förderung dar. Wenn durch die Erhebung von Kostenbeiträgen Kindern der Zugang zu Tageseinrichtungen oder zur Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsentlastung zur Frage der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.“ (Deutscher Bundestag, 2018, S. 1) Verwiesen wird des Weiteren auf den aktuellen Koalitionsvertrag, in dem die Absicht formuliert wurden, die Länder „bei der Entlastung von Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit“ zu unterstützen (Deutscher Bundestag, 2018, S. 12). Schließlich sind die Kosten für fröhkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung auch im Hinblick auf das Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse relevant.

In diesem Vertiefungskapitel steht die Frage im Mittelpunkt, wie die finanzielle Entlastung von Eltern zur Stärkung von Teilhabe beitragen kann. Dazu wird zunächst auf den Kontext der Maßnahmen zur Entlastung von Eltern eingegangen (Kap. 4.3.3.1), wobei der Forschungsstand zum Zusammenhang zwischen Kosten für die Kindertagesbetreuung und Teilhabe skizziert und anschließend ein Überblick über die Ist-Situation zur Gestaltung von Elternbeiträgen im Bund und in den einzelnen Ländern gegeben wird. Anschließend wird – analog zu den Kapiteln über die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG – auf die Umsetzung von § 2 Satz 2 KiQuTG eingegangen (Kap. 4.3.3.2). Anschließend werden vorläufige Ergebnisse von Analysen zur Umsetzung der Novellierung des § 90 SGB VIII zusammengefasst und die Perspektiven für die weitere Evaluation aufgezeigt (Kap. 4.3.3.3).

4.3.3.1 Kontext der Maßnahmen zur Entlastung von Eltern

Für die Bewertung von Systemen der Kindertagesbetreuung lassen sich vier Prinzipien benennen, nämlich „dass diese erstens universal und zweitens für alle zugänglich sein sollen, drittens soll es eine öffentliche Verantwortlichkeit für sie geben und viertens sollen sich die Kinderbetreuungssysteme durch eine hohe Qualität auszeichnen“ (Fischer, 2019, S. 97). Während die letzten beiden Prinzipien vor allem die Qualität (und die öffentliche Verantwortung für diese) betreffen, richten sich die beiden ersten Prinzipien auf die Teilhabe. Angesichts dessen, dass zahlreiche Studien sowohl individuell als auch gesamtgesellschaftlich positive Effekte der Teilhabe an früher Bildung belegen können (z.B. Jessen & Spieß, 2019; Kreyenfeld & Krapf, 2016; Spieß, 2017b), kommen der Universalität und der Zugänglichkeit eine hohe Bedeutung zu, um insbesondere Kinder in benachteiligten Familien zu fördern und ihnen gleiche Startchancen zu eröffnen. Die Universalität, also das Recht jedes Kindes, unabhängig von seiner Herkunft einen Platz in der Kindertagesbetreuung zu erhalten, wurde in Deutschland vor allem durch die Einführung von Rechtsansprüchen und den quantitativen Ausbau gestärkt (Fischer, 2019); potenzielle Einschränkungen ergeben sich, wenn die Plätze knapp sind. Das Prinzip der Zugänglichkeit bezieht sich auf die Frage, ob das Recht auch genutzt werden kann und allen Leistungsberechtigten der gleiche Leistungszugang gewährt wird. Wenn die Nutzung eines Platzes mit Kosten für die Eltern verbunden ist, kann dies eine Hürde sein, die die Zugänglichkeit einschränkt (Fischer, 2019). An dieser potenziellen Hürde setzt das Gute-KiTa-Gesetz mit den Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG und der Novellierung des § 90 SGB VIII an. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden zentrale Befunde zum Zusammenhang zwischen Teilhabe und den sich daraus für die Familie ergebenden Kosten diskutiert werden.

Unterschiede in der Teilhabe an Kindertagesbetreuung und der Einfluss der Kosten

Bekannt ist, dass Familien mit Migrationshintergrund, aus unteren Einkommensschichten und mit geringer formaler Bildung Kindertagesbetreuung vergleichsweise seltener nutzen und zu einem späteren Zeitpunkt im Lebenslauf des Kindes als andere (z.B. Jessen, Waights & Judy, 2020; Kreyenfeld & Krapf, 2016; Schober, Spieß & Stahl, 2016). Die Unterschiede haben sich in den letzten Jahren eher verschärft als verringert. So sind die Betreuungsquoten bei Kindern unter drei Jahren aus Familien mit niedrigem Bildungsstand seit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs 2013 eher zurückgegangen, während bei Kindern aus Familien mit Hochschulzugangsberechtigung ein Anstieg zu verzeichnen war (Spieß, 2017a). Während im Jahr 2017 47 Prozent der Kinder einer Akademikerin unter drei Jahren einen Platz in der Kindertagesbetreuung hatte, betrug der Anteil bei Kindern mit Müttern mit nicht-akademischer Ausbildung 30 Prozent und ohne Ausbildung 19 Prozent (Jessen & Spieß, 2019). Insofern wird festgehalten: „Ressourcenstärkere Familien haben von Ausbau und Rechtsanspruch sogar überproportional profitiert. Nach wie vor sind im U3-Bereich Kinder von bildungsnahen Müttern, zwei erwerbstätigen Eltern bzw. erwerbstätigen Alleinerziehenden, Haushalten mit einem Einkommen über der Armutsriskogrenze und allenfalls einem Elternteil mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung überrepräsentiert.“ (Jessen, Schmitz, Spieß & Waights, 2018, S. 834) Zugespitzt formuliert bedeutet dies, dass diejenigen Kinder, die am meisten von frühkindlicher Bildung profitieren würden, die Angebote am seltensten nutzen (Böttcher, Hogreve & Strietholt, 2014).

Weniger klar ist jedoch, welche Rolle die Kosten dabei spielen: Die Entscheidungen von Eltern über die Nutzung von Kindertagesbetreuung und damit über die Teilhabe des Kindes an früher Bildung werden von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst, wobei sich pädagogische und nicht-

pädagogische Qualitätskriterien unterscheiden lassen und die Kosten eines von mehreren nicht-pädagogischen Kriterien sind (Schober et al., 2016). Befragungsergebnisse weisen oft darauf hin, dass viele Eltern grundsätzlich bereit wären, für eine (gute) Kindertagesbetreuung sogar höhere Beiträge zu zahlen; mehrheitlich gilt dies allerdings vor allem für das oberste Einkommensquartil (Camehl, Stahl, Schober & Spieß, 2015). Die elterliche Bereitschaft, die anfallenden Kosten eines möglichen Krippenbesuchs zu bezahlen, ist stärker ausgeprägt, wenn die Familien über ein höheres monatliches Haushaltsnettoeinkommen verfügen, einen höheren sozioökonomischen Status aufweisen, bei Familien aus Ostdeutschland sowie bei Familien, die über Betreuungsangebote besser informiert sind (Burghardt & Kluczniok, 2016). Auswertungen von Elternbefragungen im Rahmen der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstitutes bestätigen dieses Bild. Hier wurden die befragten Eltern in fünf Einkommensgruppen eingeteilt. Dass die Kosten ein (sehr) wichtiges Kriterium für die Auswahl der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige seien, gaben 45 Prozent der Befragten im untersten Quintil, aber nur 15 Prozent der Befragten im obersten Quintil an; von denjenigen, die keine Kindertagesbetreuung nutzen, benannten 31 Prozent in der erstgenannten im Gegensatz zu 10 Prozent in der letztgenannten Gruppe Kosten als Hinderungsgrund (BMFSFJ, 2020c, S. 17).

Über Modellrechnungen wurde der Einfluss des Einkommens auf die Nutzung von Kindertagesbetreuung im Rahmen einer Studie zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland untersucht, die die Prognos AG zusammen mit Kooperationspartnern im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführt hat (Prognos, 2014). Im Hinblick auf einen möglichen Einfluss der Elternbeiträge auf Teilhabe wurden in der Evaluation Simulationen durchgeführt, mit denen Teilhabeeffekte einer Erhöhung oder Senkung von Elternbeiträgen berechnet wurden (Prognos, 2014). Bezogen auf den Durchschnitt aller Altersgruppen und bei einer Aufteilung der Einkommensgruppen in vier Quartile wäre bei höheren Betreuungskosten der Rückgang in der Inanspruchnahme im zweiten Quartil (Familien mit geringen bis mittleren Einkommen) mit rund 8 Prozent am höchsten und im vierten Quartil (in der Gruppe mit dem höchsten Einkommen) am geringsten (3,8 %). Am zweithöchsten wäre der Rückgang im ersten Quartil (7,1 %) (bei Familien mit geringem Einkommen), am dritthöchsten im dritten Quartil (6,3 %). In den umgekehrten Szenarien, die von einer Reduzierung oder Abschaffung der Elternbeiträge ausgehen, wurden insgesamt geringere Effekte ermittelt: „Die komplette Abschaffung der Elternbeiträge für bestehende Plätze hätte einen Anstieg der Nutzung von Kinderbetreuung um etwa einen Prozentpunkt zur Folge. Die Aufhebung einer Rationierung (jeder erhält den gewünschten Betreuungsplatz) hätte ebenfalls positive, aber etwas schwächere Effekte.“ (Prognos, 2014, S. 303) Die stärksten Effekte wurden hier für die Gruppe der unter Dreijährigen und für die beiden mittleren Einkommensquartile errechnet (Prognos, 2014, S. 303). Die Nutzung von Betreuung für über Dreijährige scheint vielfach so selbstverständlich zu sein, dass sie wenig einkommenselastisch ist.

Dass die Effekte bei geringen und mittleren Einkommen größer sind als in der Gruppe mit dem niedrigsten Einkommen, könnte dadurch begründet sein, dass Familien mit geringen und mittleren Erwerbseinkommen (im Gegensatz zu vielen Familien mit Bezug von Transferleistungen in der niedrigsten Einkommensgruppe) Elternbeiträge zahlen müssen, die einen relativ hohen Anteil ihres Einkommens ausmachen. Damit ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Zahlung von Elternbeiträgen in Relation zum Arbeitseinkommen nicht lohnt, besonders hoch. Werden Elternbeiträge erhöht, wird möglicherweise auf Erwerbstätigkeit und Betreuung verzichtet; umgekehrt wird bei geringen Beiträgen oder Beitragsfreiheit Betreuung eher genutzt, um einer Erwerbsarbeit nachzugehen. In jedem Fall lassen die Ergebnisse der Modellrechnungen vermuten, dass bezüglich der Stärkung von Teilhabe nicht nur die untersten Einkommensgruppen, sondern nicht zuletzt Familien mit geringen bis mittleren Erwerbseinkommen in den Blick genommen werden müssen.

Indikatoren für diese Vermutung finden sich im „Eltern-Zoom 2018“ der Bertelsmann Stiftung, für den bundesweit gut 10.000 Elternteile nach ihren Kita-Beiträgen befragt wurden. Besonders beachtet wird die Situation von armutsgefährdeten Familien: „68 Prozent der befragten Eltern, deren Einkommen unterhalb der Armutsgefährdungsgrenze liegt, zahlen derzeit einen KiTa-Beitrag. Eltern, die über ein höheres Einkommen verfügen, zahlen zu 86 Prozent einen KiTa-Beitrag.“ (Bertelsmann Stiftung, 2018, S. 8) Der Anteil am Nettoeinkommen, den armutsgefährdete

Familien für die Kindertagesbetreuung bezahlen, liegt den Befragungsergebnissen zufolge mit knapp 9 Prozent deutlich höher als bei anderen mit rund 5 Prozent (Bertelsmann Stiftung, 2018, S. 9).

Die Bertelsmann Stiftung empfiehlt daher, zunächst alle armutsgefährdeten Eltern – unabhängig davon, ob sie Transferleistungen oder ein geringes Erwerbseinkommen beziehen – von den Kita-Beiträgen (auch von Zusatzgebühren wie Mittagessenskosten) zu befreien. Ein zentraler Einfluss des Haushaltseinkommens oder der Höhe der Kita-Beiträge auf die Nutzung von Kindertageseinrichtungen konnte jedoch auch in dieser Studie nicht nachgewiesen werden. Die Ergebnisse deuten eher darauf hin, dass Kosten zwar keine vorrangige Rolle für die Nutzungsentscheidung spielen, aber durchaus relevant sein können. Vor allem beeinflussen sie bei Familien mit gerinem Einkommen die Nutzungsentscheidung stärker als dies für höhere Einkommensgruppen der Fall ist. Dies scheint nicht nur für arme oder armutsgefährdete Familien zu gelten, sondern bis in den mittleren Einkommensbereich hineinzureichen. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden die Ist-Situation bei der Gestaltung von Elternbeiträgen dargestellt und nach den möglichen Effekten des Gute-KiTa-Gesetzes auf den Abbau von Zugangshürden gefragt werden.

[Elternbeiträge in Deutschland: Grundlagen](#)

Die Möglichkeit, Beiträge für die Nutzung von Kindertagesbetreuung zu erheben, ist bundesweit geregelt. In § 90 Absatz 1 SGB VIII ist festgelegt, dass „für die Inanspruchnahme von Angeboten (...) der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege“ Kostenbeiträge festgesetzt werden können. Rechtlich bezieht sich die Ermächtigung zur Festsetzung von Kostenbeiträgen zunächst nur auf den öffentlichen Träger (Münster & Trenczek, 2015). Bei anderen Trägern handelt es sich streng genommen nicht um Beiträge, sondern um (privatrechtliche) Entgelte. Zum Teil erheben jedoch die öffentlichen Träger auch die Kostenbeiträge für die Nutzung der Einrichtungen anderer Träger und integrieren diese Beiträge in die Zuwendungen, mit denen sie die anderen Träger fördern; zum Teil binden die Länder oder auch die Kommunen alle öffentlich geförderten Träger an bestimmte Kriterien bei der Festsetzung der von den Eltern privat-rechtlich zu erhebenden Entgelte. Münster & Trenczek (2015) gehen daher in ihrem Kommentar zum SGB VIII von einer Verantwortung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe für die Umsetzung der Regelungen des § 90 SGB VIII in der jeweils geltenden Fassung aus. Bei den folgenden Darstellungen wird daher auf eine Differenzierung von Beiträgen an öffentliche Träger und Entgelten an andere Träger verzichtet und einheitlich von Elternbeiträgen gesprochen. Die Verantwortung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe für die Einhaltung der Vorgaben spiegelt sich in der Formulierung des § 90 Absatz 4 SGB VIII: Demnach hat der öffentliche Träger Beiträge, die er selbst erheben würde, zu erlassen, oder Beiträge, die an andere Träger zu entrichten wären, anstelle der Eltern zu übernehmen. Angesichts der Zuständigkeitszuweisung für Leistungen in § 89 SGB VIII an den örtlichen Träger (Kap. 2.1) richtet sich diese Anforderung an das örtliche Jugendamt.

Die Ausgestaltung der Beitragsregelungen obliegt Ländern, Kommunen und Kita-Trägern. Anhand von Daten aus einer 2019 im Rahmen der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstitutes durchgeföhrten Elternbefragung zeigt sich zunächst, dass die Elternbeiträge bundesweit je nach Alter unterschiedlich hoch ausfallen – so liegt z.B. der mittlere Monatsbeitrag (Median) für einen Ganztagsplatz für unter Dreijährige bei 220 Euro, für Kinder im Kindergartenalter bei 120 Euro (BMFSFJ, 2020c, S. 111 f.). Des Weiteren gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern. So ergaben die Angaben der Eltern zu den Beiträgen für Ganztagsplätze für unter Dreijährige Medianwerte zwischen 140 und 383 Euro bzw. zwischen 120 und 280 Euro für Kindergartenkinder; in zwei bzw. drei Ländern zahlten die Eltern zum Befragungszeitpunkt keinen Beitrag (BMFSFJ, 2020c, S. 113 f.). Innerhalb der einzelnen Länder variiert die Belastung der Eltern erheblich, wobei anhand der Darstellung nicht unterschieden werden kann, inwieweit die unterschiedlichen Angaben der Eltern auf Differenzen im Einkommen oder auf interkommunale oder trägerspezifische Unterschiede zurückzuföhren sind. Im Kontext der Umsetzungsstudie ist nun vor allem die Frage von Interesse, wie die Elternbeiträge geregelt werden und wie die

Entlastung von Eltern gestaltet wird. Daher wird im Folgenden der Stand der Elternbeitragsregelungen zu Beginn des Kindergartenjahres 2020/21 dargestellt, um vor diesem Hintergrund Veränderungen durch das KiQuTG identifizieren zu können (Tabelle 27).⁷

Ein Teil der Länder definiert im jeweiligen Kita-Gesetz Vorgaben für die Ausgestaltung von Elternbeiträgen durch Kommunen oder Träger. Diese können sich z.B. auf die Staffelung im Sinne von § 90 Absatz 3 SGB VIII, auf eine Begrenzung der Höhe der Beiträge, auf angestrebte oder maximale prozentuale Anteile der Elternbeiträge an der Deckung der Kosten, auf Beitragsbefreiungen oder -entlastungen oder auf einen finanziellen Ausgleich für diese beziehen. Die Zuweisung von Zuständigkeiten sowohl für die Festsetzung als auch für die Vereinnahmung von Beiträgen ist Sache der Länder; dabei kann auch bestimmt werden, dass diese beiden Zuständigkeiten nicht in einer Hand liegen, dass bei der Gestaltung bestimmte Kriterien zu berücksichtigen sind oder dass die Beiträge, die von anderen Trägern erhoben werden, durch den öffentlichen Träger genehmigt werden müssen. In den Gesetzen finden sich dafür unterschiedliche Formen und Begriffe – z.B. „stellt Einvernehmen her“, „Bestandteil einer Leistungsvereinbarung“, „im Einvernehmen mit“, „mit Zustimmung von“. Im Verhältnis zwischen dem örtlichen Träger und der Standort-Gemeinde kann es ebenfalls Vorgaben oder Vereinbarungen über die Ausgestaltung von Beiträgen geben. Dabei kann es auch um einen finanziellen Ausgleich von Beitragsbefreiungen oder -reduzierungen gehen.

⁷ Die Übersicht gibt einen Überblick zum Stand der Regelung von Elternbeiträgen zu Beginn des Kindergartenjahres 2020/21. Ähnlich wie bei der Analyse der Finanzierungsstrukturen (Kap. 2.2) wurde für die Analyse der Regelungen zu Elternbeiträgen von der Expertise von Dohmen (2016) ausgegangen. Hinzugezogen wurden weiterhin Informationen aus einer Übersicht von Meiner-Teubner (2017). Darauf aufbauend folgte eine Auswertung der Kita-Gesetze der Länder und ggf. ergänzend von einschlägigen Verordnungen. Paragraphen, die in 13 angegeben sind, beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf die Kita-Gesetze der jeweiligen Länder. Als schwierig für die Auswertung hat sich erwiesen, dass es in einem Teil der Landesgesetze keinerlei Regelungen über Elternbeiträge gibt, so dass Übersichtsdarstellungen über Zuständigkeiten zu teils voneinander abweichenden Ergebnissen kommen.

Tabelle 27: Elternbeitragsregelungen in den Ländern (Stand: Kindergartenjahr 2020/21)

	Landes-rechtlicher Rahmen	Festset-zung ...	Genehmi-gung ...	Vereinnah-mung ...	Maßnahmen zur Beitragsbefreiung oder -reduzie-rung	
Land	... von Elternbeiträgen			bis 2019	neu ab 2019	
BW	§ 6	KT		KT		
BY		KT		KT	100 Euro /Mt. Zu-schuss 3. KGJ	100 Euro /Mt. Zuschuss ab 1. KGJ; 1 J./ 2 J.
BE	Entfällt wegen Beitragsbefreiung					
BB	§ 17, 17a, 17b, 17c	KT	ÖTJ	KT	3. KGJ frei	Frei bis Jahresnettoeinkommen von 20.000 Euro
HB	§ 19, 19a, 19b	ÖTJ oder KT	ÖTJ	ÖTJ oder KT		ab 3 J. frei
HH	§ 9 KibeG, Familien-eigenanteils-verordnung (FamEigVO)	L		KT	5 Std./ Tag frei	
HE	§ 31	SGe		KT	ab 3 J. / 6 Std./Tag* frei	
MV	Entfällt wegen Beitragsbefreiung					50 Std./W frei., in Fällen des § 90 Abs. 4 SGB VIII auch Randzeitenbetreuung/Verpflegung
NI					ab 3 J. / 40 Std./W. KiTa frei	ab 3 J. ersetzende KiTpfl. frei
NW		ÖTJ		ÖTJ	3. KGJ frei	2. KGJ frei
RP	§ 13 / § 26**	ÖTJ		KT	1.-3. KGJ frei	ab 2 J. Kita frei
SL	§ 14 Ausfüh-rungs-VO SKBBG	KT	(L)***	KT		stufenweise Senkung des maximal zu-lässigen Prozentsatzes von Elternbeiträ-gen an den angemessenen Kita-Perso-nalkosten; Erhöhung des Landeszus-chusses für KTP
SN	§ 15	SGe	ÖTJ	KT	Allein-erziehen-de****	
ST	§ 13	SGe	ÖTJ	KT		Erweiterung der Geschwisterermäßi-gung
SH	§ 31	KT		KT		Beitragsdeckelung auf Höchstsatz pro Stunde
TH	§ 29, 30, 30a	KT	SGe	KT	3. KGJ frei	2. KGJ frei

Quelle: Kita-Gesetze der Länder

Legende: L = Land, ÖTJ = Örtlicher Träger der Jugendhilfe, SGe = Standort-Gemeinde, KT = Kita-Träger, KGJ = Kindergartenjahr, Kita = Kindertageseinrichtungen, KTP) = Kindertagespflege

Erläuterungen (soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Paragraphen auf das Kita-Gesetz des jeweiligen Landes):

* HE: § 32c: Kindpauschale des Landes an Gemeinden für Kinder ab 3 Jahren zum Ausgleich der Einnahmeausfälle

** RP: § 13 in der bis zum 30.06.2021 gültigen Fassung; § 26 lt. „Kita-Zukunftsgesetz“ vom 21.08.2019, das am 01.07.2021 vollständig in Kraft tritt.

*** SL: Keine Genehmigung der Beiträge, aber Vorgabe des Landes über die maximale Höhe des Elternbeitrages, gemessen am Prozentsatz der angemessenen Personalkosten (§ 14 AusfVO SKBBG).

**** SN: Neben einer Geschwisterregelung, die es in vielen Ländern und Kommunen gibt, sind in Sachsen Absenkungen des Elternbeitrages bei Alleinerziehenden verpflichtend vorgeschrieben (§ 15 Abs. 1 SächsKitaG).

Markierung: neu eingeführt mit der Umsetzung des KiQuTG

Tabelle 27 zeigt, dass die Länder in den letzten Jahren in wachsendem Maße von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, bestimmte Altersgruppen oder auch alle Kinder über die Vorgaben des § 90 SGB VIII hinaus von der Beitragspflicht freizustellen und auf diese Weise die Eltern zu entlasten – mit großen Unterschieden zwischen den Ländern. Die Entlastungen, die ab 2019 neu hinzugekommen sind, wurden fast alle (mit Ausnahme des Krippengeldes in Höhe von 100 Euro monatlich für die Betreuung von Ein- bis Zweijährigen in Bayern) über Maßnahmen nach § 2

Satz 2 KiQuTG eingeführt. Insofern kann bereits auf der Basis dieses ersten Überblicks zum Ist-Stand festgehalten werden, dass das KiQuTG erhebliche Impulse für die Entlastung von Eltern gegeben hat. Die einzelnen Maßnahmen und ihre Umsetzung werden im Folgenden näher betrachtet.

4.1.3.2 Die Umsetzung der Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG

Im Zwischenbericht der AG Frühe Bildung gibt es, anders als zu den meisten Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 KiQuTG, kein eigenes Kapitel zu Fragen der Elternbeiträge. Aufgegriffen wird dieses jedoch im Kapitel 1 „Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ (Kap. 4.1.1): Hier wird der „Zugang zu frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung für alle Kinder“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 10) als Ziel postuliert und auf Zugangsprobleme für „Kinder aus bildungsfernen Familien, aus sozial benachteiligten Familien oder Familien mit Migrationshintergrund“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 10) hingewiesen. Vor diesem Hintergrund gehe es darum, „Hürden der Inanspruchnahme ab[zu]bauen“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 11). Elternbeiträge werden dabei als „wichtige Stellschraube“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 11) betrachtet: „Eine sozialverträgliche Gestaltung von Beiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern.“ (BMFSFJ & JFMK, 2016, S. 11) In der Begründung zum Gesetz heißt es daher: „Wenn durch die Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang zur Tageseinrichtung oder Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsreduzierung oder-befreiung auch zur Frage der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Maßnahmen zur Senkung oder Abschaffung der Beiträge in den Ländern können daher auch über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung getroffene Regelung hinaus förderfähig sein.“ (Deutscher Bundestag, 2018, S. 26) Weitere Angaben zur möglichen Ausgestaltung dieser Maßnahmen enthält die Begründung zum Gesetz nicht; den Ländern war somit freigestellt, ob sie allgemeine oder zielgruppenspezifische Beitragsbefreiungen gewähren oder andere Formen der Entlastung, z.B. in Form von Beitragsreduzierungen, wählen.

Tabelle 28 ist zu entnehmen, mit welchen Instrumenten die in Tabelle 27 (Kap. 4.3.3.1) dargestellten Beitragsentlastungen eingeführt wurden; Tabelle 29 weist die Finanzmittel für die entsprechenden Maßnahmen im Jahr 2019 aus. In allen elf Ländern, die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG gewählt haben, sind rechtliche Regelungen zur Entlastung von Eltern gemäß den Planungen im Handlungs- und Finanzierungskonzept verabschiedet worden, meistens in Form von Gesetzen, zum Teil auch als Verordnung. Auch gesetzliche Regelungen wurden vereinzelt befristet; insgesamt dominieren jedoch auf Dauer angelegte Entlastungen. In einem Teil der Länder sind die entsprechenden Regelungen 2019 in Kraft getreten. Insbesondere in Ländern, in denen die Entlastung von Eltern im Zuge einer grundlegenden Gesetzesrevision geregelt wurde, wurde das Inkrafttreten für 2020 vorgesehen. Mit Beginn des Kindergartenjahres 2020/21 waren alle KiQuTG-Maßnahmen zur Entlastung von Eltern umgesetzt.

Betrachtet man die Aussagen in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten, den Fortschrittsberichten und den Koalitionsverträgen, so begründen die meisten Länder die Entlastung von Eltern durch Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG mit Zielen, die mit der Prävention von Armut, dem Abbau von Bildungsbenachteiligung und der Stärkung von Chancengleichheit zusammenhängen. In einigen Ländern wurden mit Hilfe der Bundesmittel Absichten realisiert, die bereits in den Koalitionsverträgen formuliert waren. Bei älteren Koalitionsverträgen handelt es sich dabei um allgemeine, teilweise unter Finanzierungsvorbehalt stehende Ankündigungen, in Koalitionsverträgen aus dem Jahr 2017 – also aus der Zeit der Vorbereitung des KiQuTG – wird teilweise die explizite Forderung nach Bundesmitteln formuliert, in neueren Koalitionsverträgen ist zum Teil ein Bezug zu den im Handlungs- und Finanzierungskonzept geplanten Maßnahmen enthalten.

In sieben der elf Länder, die Maßnahmen zur Entlastung von Eltern in ihrem Handlungs- und Finanzierungskonzept verankert haben, sind diese bereits 2019 in Kraft getreten. In Bayern ist der Mittelabfluss aus demographischen Gründen höher als erwartet. Durch das KiQuTG wurde über eine Änderung von Artikel 23 Absatz 3 BayKiBiG der für das letzte Kindergartenjahr bereits

bestehende Beitragszuschuss von 100 Euro monatlich auf die gesamte Kindergartenzeit ausgeweitet. Begründet wird dies u.a. mit hohen Lebenshaltungskosten in einigen Städten und der besonderen Belastung von Familien mit mittlerem Einkommen. Erreicht wird eine einkommens- und wohnortunabhängige Beitragsentlastung für alle Eltern mit Kindern einer bestimmten Altersgruppe; die verbleibende Beitragshöhe hängt vom einzelnen Kita-Träger ab. Beantragt wird der Zuschuss von den Einrichtungen, die die Elternbeiträge entsprechend reduzieren müssen. Zusätzlich wurde zum 01.01.2020 aus Landesmitteln das Bayrische Krippengeld eingeführt (Artikel 23a BayKiBiG), das ebenfalls 100 Euro monatlich beträgt und von den Eltern selbst beantragt werden muss; hier gilt jedoch eine Einkommensgrenze von 60.000 Euro (erhöht um jeweils 5.000 Euro für weitere Familienmitglieder). Anders als bei der allgemeinen Entlastung für Familien mit Kindern im Kindergartenalter auf der Grundlage des KiQuTG findet hier also eine spezifische Entlastung von Familien mit geringem und mittlerem Einkommen statt.

Verschiebungen im Mittelabfluss haben sich in Niedersachsen und im Saarland bezüglich der Kindertagespflege aus Antrags- und Abrechnungsverfahren mit den örtlichen Trägern der Jugendhilfe ergeben. Hier handelt es sich jedoch nur um eine Verschiebung der Abrechnung der Mittel zwischen den Haushaltsjahren, nicht um Abweichungen in der Umsetzung der Maßnahmen. In Niedersachsen wurde so die seit 2018 bestehende Beitragsfreiheit für Kinder im Kindergartenalter in Kindertageseinrichtungen über eine auf die Haushaltsjahre 2019 bis 2022 befristete Richtlinie durch eine Beitragsfreiheit für (ersetzende) Kindertagespflege für Kinder dieser Altersgruppe ausgedehnt. Im Saarland wurde der Landeszuschuss an die örtlichen Träger der Jugendhilfe für Kindertagespflege pro Betreuungsstunde erhöht; ebenso wie in Niedersachsen ist die diesbezügliche Regelung planmäßig in Kraft getreten, die Abrechnung erfolgt jedoch im folgenden Haushaltsjahr. Planmäßig abgeflossen sind hingegen die Mittel für die Reduzierung der Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen. Diese werden im Saarland landesweit anhand eines bestimmten Prozentanteils an den angemessenen Personenkosten errechnet. Die erste Stufe – die Absenkung von 25 Prozent auf höchstens 21 Prozent – wurde zum 01.08.2019 umgesetzt; weitere Schritte erfolgen jährlich bis hin zu einer Begrenzung auf 12,5 Prozent ab 01.08.2022. Mit Hilfe des KiQuTG erfolgt somit eine einkommensunabhängige und regional einheitliche Elternentlastung.

Bei spezifischen Entlastungen scheint eine Anlaufphase erforderlich zu sein, damit Familien (und Kita-Träger) die Entlastungsmöglichkeiten kennenlernen und nutzen, wie sich am Beispiel von Brandenburg zeigt. Zwar gibt es hier ein vereinfachtes Antragsverfahren, um für Familien mit geringem Einkommen einen niederschwelligen Zugang zu den Beitragsentlastungen zu gewährleisten – mit Unterstützung der Umsetzung durch aktive Öffentlichkeitsarbeit, z.B. über das Internet. Bislang war der Mittelabfluss dennoch geringer als geplant, da die Neuregelung seltener in Anspruch genommen wurde als gedacht. Neben der Notwendigkeit einer Anlaufphase kann dies damit zusammenhängen, dass Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Arbeitsmarkt die Nutzung beeinflussen könnten. Der Entwicklung in Brandenburg wird im weiteren Verlauf der Umsetzungsstudie eine besondere Aufmerksamkeit zukommen, da hier nicht nur speziell die Bedarfe von Familien mit geringem Einkommen, sondern auch Erleichterungen des Zugangs adressiert werden. Insofern werden die Erfahrungen im Hinblick auf die Stärkung von Teilhabe von besonderem Interesse sein.

In Mecklenburg-Vorpommern stellt die Entlastung von Eltern die einzige Maßnahme zur Umsetzung des KiQuTG dar und ist in eine umfassende Reform des Finanzierungssystems eingebunden. Begründungen beziehen sich vor allem darauf, dass es im Land viele Familien mit geringem und mittlerem Einkommen gibt, deren Zugang zu Kindertagesbetreuung zur Verbesserung sowohl der Bildungschancen der Kinder als auch der Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert werden soll. Parallel werden vielfältige Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung aus Landesmitteln finanziert. Hierzu zählen eine finanzielle Abgeltung für Mentorinnen und Mentoren, die Auszubildende zu staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erziehern für 0- bis 10-Jährige begleiten, die Absenkung des Schlüssels für die Fach- und Praxisberatung, Regionaltreffen für Kindertagespflegepersonen und zusätzliche Mittel zur Stärkung der mittelbaren pädagogischen Arbeit sowie der Fach- und Praxisberatung. Mit Blick auf die KiQuTG-Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren wurde 2019 in einem ersten Schritt die Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder eingeführt und planmäßig umgesetzt; ab 2020 gilt die beschlossene gesetzliche Regelung über

eine allgemeine Elternbeitragsfreiheit für bis zu 50 Stunden pro Woche; wer mehr Betreuungszeit braucht (§ 7 Absatz 3 Satz 3 KiföG M-V), wird mit Hinweis auf § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII dafür ebenso von Beiträgen sowie von Verpflegungskosten befreit (§ 29 Absatz 2 KiföG M-V). Im Hinblick auf Familien mit geringem Einkommen führt die allgemeine Beitragsfreiheit dazu, dass sie, unabhängig vom Alter ihres Kindes und ohne gesonderte Anträge stellen zu müssen, kostenlos auf Betreuungszeiten zurückgreifen können, die vom Umfang her auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf abgestimmt sind. Die landeseinheitliche Lösung stärkt darüber hinaus die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des Landes.

Eine vergleichsweise umfassende Beitragsentlastung wird ab 2020 auch in Rheinland-Pfalz erreicht, indem über die KiQuTG-Mittel die bereits bestehende Beitragsfreiheit im Kindergartenalter mit Wirkung zum 01.01.2020 auf Zweijährige ausgeweitet und mit einem Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung verbunden wird. Die Beitragsfreiheit bezieht sich in Rheinland-Pfalz nur auf Kindertageseinrichtungen, nicht auf die Kindertagespflege. Der Einnahmeausfall für Kommunen und Träger wird ausgeglichen; Regelungen zur Dynamisierung der Ausgleichszahlungen wurden bereits 2019 implementiert.

Die meisten Länder, in denen Maßnahmen schon 2019 in Kraft getreten sind, weisen in den Fortschrittsberichten darauf hin, dass Effekte in Richtung einer erhöhten Teilhabe noch nicht nachweisbar sein können. Erste Entwicklungen werden jedoch wahrgenommen: So wird in Bremen (wo die KiQuTG-Mittel 2019 planmäßig abgeflossen sind) konstatiert, dass die Nachfrage nach Plätzen zum Kindergartenjahr 2019/20 über die auf Basis der Bevölkerungsfortschreibung erstellten Prognosen hinaus angestiegen ist, was darauf hindeuten kann, dass mit der neu eingeführten allgemeinen Beitragsfreiheit ab dem vollendeten dritten Lebensjahr tatsächlich Zugangshürden abgebaut werden. Darüber hinaus bestimmt § 19b Absatz 4 BremKTG, dass die Stadtgemeinden über den Regelungsbereich des § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII hinaus weitere „Regelungen für die Stundung sowie den gänzlichen oder teilweisen Erlass von Elternbeiträgen treffen“ können. Eine KiQuTG-Finanzierung ist hierfür nicht vorgesehen.

In vier Ländern treten die über das KiQuTG eingeführten Maßnahmen zur Entlastung von Eltern im Jahr 2020 in Kraft. Die Regelungen in Nordrhein-Westfalen und Thüringen beinhalten die Ausdehnung der bereits bestehenden Beitragsfreiheit für das letzte Kindergartenjahr auf ein weiteres Jahr, was in beiden Ländern als Schritt in Richtung auf weitere Beitragsbefreiungen betrachtet und somit in eine längerfristige Perspektive eingeordnet wird. Nur befristet für die Jahre 2020 und 2021 angelegt ist hingegen die erweiterte Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder in Sachsen-Anhalt. In Schleswig-Holstein sind die Maßnahmen zur Entlastung von Eltern in eine umfassende Gesetzesreform eingebunden. Hier wird explizit die Reduzierung der regionalen Spannbreite von Beiträgen – und somit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – adressiert und durch die Einführung einer regional einheitlichen, einkommensunabhängigen Deckelung der Beiträge pro Betreuungsstunde realisiert. Einkommensabhängige Entlastungen für Eltern mit geringem Einkommen gibt es darüber hinaus aus Landesmitteln durch eine Vorschrift (§ 7 Absatz 2 KiTaG), die dazu führt, dass Eltern, deren Einkommen geringfügig über der Grenze für eine Beitragsfreiheit liegt, eine Beitragsreduzierung erhalten, so dass sie von ihrem über der Befreiungsgrenze liegendes Einkommen nur zu 50 Prozent für Elternbeiträge aufwenden müssen.

Zusammen mit den Regelungen, die bereits vor der Umsetzung des KiQuTG bestanden (Kap. 4.1.3.1), gilt nun in zwei Ländern eine vollständige Beitragsfreiheit (BE, MV), in einem weiteren Land (HH) gilt eine Beitragsfreiheit für bis zu fünf Betreuungsstunden täglich. In sieben Ländern finden sich Beitragsbefreiungen für bestimmte Altersgruppen (BB, HB, HE, NI, NW, RP, TH). In drei Ländern gibt es für keine Altersgruppe eine vollständige Beitragsbefreiung, sondern eine anteilige Entlastung für alle Familien (BY, SH, SL). Geschwisterregelungen, die ein mögliches Kriterium zur Staffelung von Beiträgen nach § 90 Absatz 3 SGB VIII darstellen, bestehen in mehreren Ländern landesweit und darüber hinaus in den Beitragssatzungen vieler Kommunen (Kap. 4.3.3.1); in einem Fall (ST) wurden sie über das KiQuTG erweitert. In den Gesetzen zweier Länder sind auch nach der Umsetzung des KiQuTG keine landesweiten Maßnahmen zur Entlastung von Eltern enthalten (BW, SN); allerdings sind in Sachsen Beitragsreduzierungen für Alleinerziehende und für Geschwisterkinder vorgeschrieben (§ 15 Absatz 1 Satz 3 SächsKitaG). Regelungen zur Erstattung der Einnahmeausfälle auf der Ebene, die für die Vereinnahmung der Elternbeiträge zuständig ist, sind teilweise explizit – mit unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen –

in den Gesetzen enthalten, teilweise wurden diese Ausfälle bei der Ausgestaltung der Landesförderung für Kindertagesstätten oder Kommunen berücksichtigt, so dass Ausgleichsregelungen nicht ohne weiteres zu identifizieren sind. Eine Entlastung speziell für Familien mit geringem Erwerbseinkommen wird über das KiQuTG nur in einem Land eingeführt (BB); allerdings gibt es weitere spezifische Entlastungsmöglichkeiten aus Landesmitteln (BY, HB, SH). Darüber hinaus ist in einigen Ländern (BB, HH, NW) die einkommensabhängige Differenzierung von Elternbeiträgen schon seit Langem vorgeschrieben; in weiteren Ländern gibt es Regelungen zur Berücksichtigung des Einkommens mit Kann- oder Soll-Charakter (BW, HB, HE, NI, RP, ST, TH).

Tabelle 28: Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG

§ 2 Satz 2	Maßnahme	Instrument zur Umsetzung	Rechts-form	Inkraft-treten / Umset-zung
BY	Ausweitung des Beitragszuschusses von 100 Euro pro Monat auf die gesamte Kindergartenzeit	Art. 23 Abs.3 BayKiBiG: Beitragszuschuss für alle Kinder in den nach BayKiBiG geförderten Kindertageseinrichtungen ab dem 01.09. des Kalenderjahres, in dem sie das dritte Lebensjahr vollenden, bis zur Einschulung	Ge	2019
BB	Beitragsfreistellung von geringverdienenden Familien ohne Transferleistungsberechtigung	§ 17 Abs.1a, 23 Abs. 1 Nr.12 KiTaG; Kita-BB (außerdem antragslose Pauschalgewährung in Fällen des § 90 Abs.4 SGB VIII)	Ge, Vo	2019
HB	Kostenlose Bildung und Förderung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr	§ 19a BremKTG: Kita-Beitragsfreiheit ab dem vollendeten 3. Lebensjahr	Ge	2019
MV	Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder Vollständige Elternbeitragsfreiheit	§ 21 Abs.5 Satz 3 und 4 6. ÄndG KiföG M-V § 29 Abs.1 Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 04.09.2019: Beitragsfreiheit für alle bis zu 50 Wochenstunden.	Ge	2019 2020
NI	Beitragsfreiheit für ausschließlich in Kindertagespflege betreute Kinder im Kindergartenalter	Richtlinie zur Gewährung von Billigkeitsleistungen für Kindertagesbetreuung vom 16.10.2019 (ersetzende Kindertagespflege ab drei Jahre)	Ri (befr.)	2019
NW	Familien entlasten	§ 50 Abs.1 KiBz: Beitragsfreistellung für Kinder im vorletzten Kindergartenjahr (für Kinder, die bis zum 30.09. das vierte Lebensjahr vollendet haben werden, ab Beginn des im selben Kalenderjahr beginnenden Kindergartenjahrs bis zur Einschulung) (Ausgleich von Einnahmeausfällen für OTJ)	Ge	2020
RP	Ausweitung der Beitragsfreiheit auf alle Zweijährigen	Art. 1, § 26 Abs. KiTa-Zukunftsgesetz: Beitragsfreiheit ab dem vollendeten 2. Lebensjahr auch für Betreuung in „Krippengruppen“ (vorher nur in KiTas)	Ge	2020
	Berücksichtigung struktureller Entwicklungen bei den Erstattungsleistungen des Landes für die Beitragsbefreiung	Art. 1, § 25 Abs.2 KiTa-Zukunftsgesetz: dynamische Anpassung der Erstattungsleistung an OTJ für Beitragsbefreiung an Ist-Personalkosten	Ge	2021
SL	Entlastung der Erziehungsberechtigten durch Absenkung des KiTa-Beitrags bis zur Hälfte	§ 14 Abs. 2 Ausführungs-VO SKBBG: Stufenweise Reduzierung des durch Elternbeiträge zu refinanzierenden Anteils an den Personalkosten durch entsprechende Erhöhung des Landeszuschusses	Vo	2019
	Entlastung der Erziehungsberechtigten in der Kindertagespflege durch Erhöhung der Landesförderung	§ 19 Abs.2 Ausführungs-VO SKBBG: Erhöhung des Landeszuschusses pro Betreuungsstunde in der Kindertagespflege	Vo	2019
ST	Kostenbeitragsfreiheit für Familien mit Geschwisterkindern in Kindergarten und Krippe	§ 13 Abs.4 KiföG: befristete Befreiung (2020/21) von Beiträgen für jüngere Geschwisterkinder, wenn ein Kind in KiTa oder Hort betreut wird	Ge (befr.)	2020
SH	Deckelung der Elternbeiträge	Art. 1, § 31 KiTa-Reform-Gesetz vom 19.12.2019: Beitragsdeckel (Höchstsatz pro Stunde) ab 01.08.2020	Ge	2020
TH	Entlastung der Eltern durch finanzielle Unterstützung und Minimierung der Barrieren der Teilhabe für Kinder an Angeboten der fröh kindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung aufgrund soziökonomischer Herausforderungen von Familien	§ 30 Abs.1 ThürKigaG (Beitragsfreistellung vorletztes Kindergartenjahr, Ausgleich von Kosten für Gemeinden)	Ge	2020

Ge: Gesetz; Vo: Verordnung; Ve: Vereinbarung/Vertrag; Ri: Richtlinie/Förderprogramm; Pr: Projekt, Ke: Konzeptentwicklung

Quelle: HFK und FB der Länder

Tabelle 29: Finanzmittel für Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG im Jahr 2019

KiQuTG-Mittel				Kofinanzierung Land / Kommunen	
§ 2 Satz 2	Plan 2019	Mittelverwendung 2019	%-Anteil Gesamtmittel 2019 (Ist)	Plan 2019	Mittelverwendung 2019
BY Ausweitung des Beitragszuschusses von 100 Euro pro Monat auf die gesamte Kindergartenzeit					
	48.352.440	48.525.805	62,43 %	184.647.560	190.665.595
BB Beitragsfreistellung von geringverdienenden Familien ohne Transferleistungsbezug					
	797.500	371.567	3,57 %	0	0
HB Kostenlose Bildung und Förderung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr					
	4.994.890	4.994.890	100 %	4.700.000	4.500.000
MV Beitragsfreiheit für Geschwisterkinder					
	6.660.622	6.636.226	100 %	23.339.378	30.208.892
NI Beitragsfreiheit für ausschließlich in Kindertagespflege betreute Kinder im Kindergartenalter (ersetzende Kindertagespflege ab 3 Jahre)					
	5.000.000	2.852.911	8,65 %	0	0
RP Berücksichtigung struktureller Entwicklungen bei den Erstattungsleistungen des Landes für die Beitragsbefreiung					
	12.000.000	0	0	0	16.356.996
SL Entlastung der Erziehungsberechtigten durch Absenkung des KiTa-Beitrags bis zur Hälfte					
	2.445.000	2.415.529	42,4 %	2.500.000	2.536.721
Entlastung der Erziehungsberechtigten in der Kindertagespflege durch Erhöhung der Landesförderung					
	57.500	0	0	0	0

Quelle: HFK und FB der Länder; RP: Gesamtkosten der Maßnahmen. Keine Unterscheidung zwischen KiQuTG-Mitteln und Anteilen des Landes; keine Erläuterung zu den Abweichungen zwischen eingeplanten und abgeflossenen Mitteln und zwischen der Zuordnung zum KiQuTG bei den eingeplanten Mitteln und zur Kofinanzierung bei den abgeflossenen Mitteln

Dass trotz der Hervorhebung des Abbaus von Zugangshürden sowohl in der Begründung des KiQuTG als auch in den meisten Ländern im Rahmen der Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG kaum zielgruppenspezifische, einkommensbezogene Entlastungen eingeführt wurden, hängt erstens mit den Aushandlungsprozessen bei der Umsetzungsplanung zusammen. Angesichts von bereits getroffenen politischen Ankündigungen z.B. in Koalitionsverträgen, den grundsätzlichen Bestrebungen nach einer Beitragsfreiheit von Bildung und teilweise auch vor dem Hintergrund von Forderungen aus Elternverbänden entschied man sich in vielen Ländern dafür, die Gebührenentlastung allen Eltern bzw. einer möglichst breiten Gruppe zugutekommen zu lassen (Kap. 3.4.4/5). Zweitens wurde, wie sich in vielen Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der Länder zeigt, die Berücksichtigung der Bedarfe sozioökonomisch benachteiligter Familien eher bei der Umsetzung der Novellierung von § 90 SGB VIII und die Zuständigkeit dafür demnach beim örtlichen Träger der Jugendhilfe verortet. Daher wird im Folgenden auf die Implementierung der Regelungen in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII eingegangen, um auf der Basis einer Gesamtbetrachtung des Themas „Elternbeiträge“ Perspektiven für die weitere Evaluation zu formulieren.

4.1.3.3 Die Novellierung des § 90 SGB VIII

Zwischen den Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG und der Implementierung des § 90 SGB VIII bestehen enge Zusammenhänge: Eine allgemeine Beitragsbefreiung über Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG führt automatisch dazu, dass sich Staffelungskriterien nach § 90 Absatz 3 SGB VIII sowie eine spezielle Beitragsbefreiung für Familien, für die ein Beitrag nach § 90 Absatz 4 nicht zumutbar ist, und die entsprechende Beratungspflicht erübrigen. Des Weiteren wird im KiQuTG explizit auf § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII Bezug genommen, indem in § 2 Satz 2 KiQuTG Maßnahmen als förderfähig definiert werden, die über die Umsetzung der in § 90 SGB VIII enthaltenen Vorschriften hinausgehen.

Bei der Festsetzung von Elternbeiträgen sind die novellierten Vorgaben des SGB VIII unmittelbar zu beachten; einer landesrechtlichen Regelung bedarf es nicht zwangsläufig, zumal der vorher bestehende Landesvorbehalt bei der Staffelung von Beiträgen gestrichen wurde. In einigen Ländern wurden dennoch Anpassungen in den Landesgesetzen vorgenommen; darüber hinaus wurden in 2019 vorgenommenen Gesetzesänderungen zum Teil indirekte Bezüge auf § 90 SGB VIII eingefügt. Sowohl die Staffelung von Beiträgen als auch die Kostenbefreiung für Familien, denen

ein Beitrag nicht zuzumuten ist, sind in der am 01.08.2019 in Kraft getretenen Fassung des § 90 SGB VIII zwingend vorgeschrieben. Die Kriterien, nach denen gestaffelt werden kann, sind jedoch nicht verpflichtend und nur beispielhaft aufgezählt. Berücksichtigt werden können „insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes“ (§ 90 Absatz 3 SGB VIII). Hier handelt es sich also um eine Kann-Bestimmung. Die Kriterien für die Unzumutbarkeit sind hingegen verbindlich festgelegt; der Erlass des Beitrags für Familien mit Transferleistungen (inkl. Wohngeld und Kinderzuschlag) ist damit zwingend vorgeschrieben. Dies schließt nicht aus, dass die Zumutbarkeit auch bei anderen Gruppen überprüft werden kann und dass die Kriterien erweitert werden können, indem ein Elternbeitrag z.B. durch ein Land für weitere Gruppen als unzumutbar definiert wird (wie dies insbesondere in Brandenburg geschehen ist).

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung hatte für § 90 Absatz 3 SGB VIII zunächst eine andere, nämlich verbindlichere Formulierung vorgesehen: „Als Kriterien für die Staffelung werden insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes berücksichtigt.“ (Deutscher Bundestag, 2018, S. 10) Die ursprünglich geplante verbindliche Vorgabe einer Orientierung an den drei genannten Kriterien wurde somit in der von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Fassung durch eine Kann-Bestimmung ersetzt, die es den Ländern – oder bei fehlender Landesregelung den Kommunen oder den Kita-Trägern – ermöglicht, selbst festzulegen, nach welchem Kriterium oder welchen Kriterien die Beiträge zu staffeln sind: „Durch die Änderung wird die künftige bundesweite Pflicht, Elternbeiträge zu staffeln, nicht mehr durch die Pflicht ergänzt, alle drei bereits existierenden Staffelungskriterien kumulativ zu berücksichtigen. Stattdessen wird die bisherige Rechtslage beibehalten, wonach diese drei Kriterien bei der Staffelung berücksichtigt werden können.“ (Aus schuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2018, S. 13) Im Gegensatz zu der Beitragsfreistellung für Familien, denen ein Beitrag nicht zumutbar ist (also insbesondere für Familien mit Transferleistungen) ist somit eine Berücksichtigung der Höhe des Erwerbseinkommens bei der Ausgestaltung der Gebührenstaffelung nicht zwingend vorgegeben. Angesichts der Bedeutung, die die Kosten der Kindertagesbetreuung gerade für die Teilhabe von Kindern aus Familien mit geringem Erwerbseinkommen hat, sollen im Folgenden die Auswirkungen der Regelungen in Artikel 2 des Gute-KiT-a-Gesetzes speziell für diese Gruppe diskutiert werden.

Eine empirische Untersuchung der Ausgestaltung von Elternbeiträgen und eventuellen Neuregelungen in der kommunalen Praxis erfolgte in der Studie von Ramboll (BMFSFJ, 2020b) auf der Basis einer Stichprobe von bundesweit 698 Kommunen (ohne Mecklenburg-Vorpommern und die Stadtstaaten), wobei in 646 Fällen auswertbare kommunale Gebührenordnungen und gegebenenfalls Satzungen freier Träger vorlagen (BMFSFJ, 2020b). Diese Auswertung ermöglicht präzisere Aussagen über die Ausgestaltung von Beiträgen, als dies anhand von Elternbefragungen zur Beitragshöhe möglich ist. Hier zeigte sich, dass bereits vor der Novellierung in fast allen (99,6 %) der kommunalen Gebührenordnungen Staffelungskriterien enthalten waren; danach stieg der Anteil nochmal geringfügig (auf 99,9 %) (BMFSFJ, 2020b, S. 40). Die einkommensbezogene Staffelung war bzw. ist jedoch nur in einem Drittel der kommunalen Gebührenordnungen enthalten (34,6 % bzw. 34,9 %; BMFSFJ, 2020b, S. 41). Darunter sind erwartungsgemäß alle Kommunen in Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, wo die Staffelung nach Einkommen vorgeschrieben ist, aber auch etwa drei Viertel der Kommunen in Rheinland-Pfalz und in Niedersachsen, wo es Kann- oder Soll-Regelungen gibt (BMFSFJ, 2020b, S. 41).

Im weiteren Verlauf der Studie wurde die Streuung von Elternbeiträgen bundesweit und in den einzelnen Ländern bei unterschiedlichen Betreuungskonstellationen untersucht und unterscheiden nach Familien mit Bruttoeinkünften von 30.000, 60.000 oder 90.000 Euro analysiert. Hier zeigt sich bundesweit eine große Spannbreite der Beiträge; Veränderungen seit dem 01.08.2019 sind kaum zu verzeichnen. Familien mit geringem Einkommen (hier: 30.000 Euro) zahlen für die Ganztagsbetreuung eines 14 Monate alten Krippenkindes (a) bis zu 567 Euro monatlich, in der Tagespflege (b) bis zu 360 Euro, für ein 42 Monate altes Kindergartenkind (c) bis zu 388 Euro monatlich, wenn die beiden Geschwisterkinder (d) sind, können die Kosten bis zu 755 Euro betragen. Die Medianwerte (in der Hälfte der Kommunen gibt es einen höheren, in der Hälfte einen niedrigeren Beitrag) liegen in diesen vier Konstellationen bei (a) 199, (b) 133, (c) 50 und

(d) 215 Euro. Vergleicht man diese Medianwerte mit denen von Familien mit einem Bruttoeinkommen von 90.000 Euro (315, 333, 54 und 318 Euro), so lassen sich im Kindergartenalter im Durchschnitt kaum einkommensbezogene Unterschiede identifizieren; allerdings liegen die Höchstbeiträge für Familien mit einem Einkommen von 90.000 Euro in den drei erstgenannten Familienkonstellationen deutlich höher (733, 648, 563 und 755 Euro). Insgesamt zeigt sich, dass Familien mit geringem Einkommen einen deutlich höheren Anteil ihres Einkommens für Kinderbetreuung einsetzen müssen als andere. Bezogen auf die Betreuung von unter Dreijährigen dürften bereits Beiträge in Höhe des Medians eine Zugangshürde darstellen. Wenn eine vierköpfige Familie mit einem Bruttomonatseinkommen von 2.500 Euro 215 Euro für die Kinderbetreuung zahlen muss, macht dies knapp 9 Prozent aus; der Höchstbeitrag von 755 Euro entspricht 30 Prozent. (BMFSFJ, 2020b, S. 61 ff.)

Erhebliche Unterschiede gibt es sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb der einzelnen Länder. Am Beispiel der Familie mit einem Krippen- und einem Kindergartenkind zeigt sich, dass es in einigen der zwölf Länder, deren kommunale Satzungen untersucht wurden, keine oder nur geringe einkommensbezogene Unterschiede in der Beitragshöhe gibt (BW, BY, SH, SL, SN, ST, TH). In zwei Ländern müssen die Familien mit einem Jahresbruttoeinkommen von 30.000 Euro im Median mit einem Beitrag von über 400 Euro monatlich rechnen (BW, SH), unter 200 Euro liegt der Median in fünf Fällen (BB, BY, NW, RP, ST). In einigen Ländern ist die regionale Spannbreite gering (SL, SN, ST), in einem Fall extrem hoch (BW).

Insgesamt scheinen weder die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG noch die Novellierung des § 90 SGB VIII zu einer nachhaltigen Entlastung von Familien mit geringem Erwerbseinkommen zu führen. Auch die Frage der regionalen Unterschiede scheint nicht im Fokus zu stehen – weder im Ländervergleich noch innerhalb der Länder. Diese Problemfelder sollen in den weiteren Analysen der Umsetzungsstudie vertieft untersucht werden. Daher wurden die vorläufigen Befunde bei der Entwicklung der Prüfkriterien (Kap. 1.3) berücksichtigt, so dass zwischen allgemeinen und spezifischen Beitragsentlastungen differenziert und die Frage des Ausgleichs regionaler Disparitäten einbezogen wird (Übersicht 15).

Übersicht 21: Geplante Prüfkriterien für die Analyse der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren

1. Prüfkriterien für Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG

- 1.1 Landesrechtliche Vorgaben für die angestrebte Entlastung der Eltern von Beiträgen wurden verabschiedet.
- 1.2 Das Konzept des Landes enthält Vorgaben für
 - a) eine allgemeine Entlastung von Eltern,
 - b) eine spezifische Entlastung von Bezieherinnen und Beziehern geringer Einkommen;
 - c) eine Reduzierung der regionalen Spannbreite in der Belastung von Eltern.
- 1.3 Es gibt Vorschriften zum finanziellen Ausgleich für Kosten oder Einnahmeausfälle, die sich auf der zuständigen Ebene aus Beitragsentlastungen ergeben.
- 1.4 Die Maßnahmen des Landes enthalten Elemente zur Erzeugung von Verbindlichkeit.
- 1.5 Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist gesichert.
- 1.6 Landesspezifische Kontextbedingungen werden berücksichtigt.

2. Prüfkriterien für die Umsetzung von § 90 Absatz 3 SGB VIII

- 2.1 Im Kita-Gesetz des Landes gibt es direkte Verweise auf § 90 Absatz 3 SGB VIII oder andere Vorgaben für die Staffelung von Beiträgen für kostenpflichtige Angebote früher Bildung.
- 2.2 Im Land gibt es Vorgaben, um
 - a) die Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familien bei der Ausgestaltung von Beiträgen zu erreichen,
 - b) eine spezifische Beitragsbefreiung oder -entlastung für Bezieherinnen und Bezieher geringer Einkommen zu erzielen,
 - c) regionale Disparitäten zu reduzieren und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des Landes zu fördern.

2.3 Es gibt einen finanziellen Ausgleich für Kosten oder Einnahmeausfälle, die sich auf der für die Vereinnahmung der Elternbeiträge zuständigen Ebene aus den unter 2.2. genannten Vorgaben ergeben.

2.4 Die Maßnahmen des Landes enthalten Elemente zur Erzeugung von Verbindlichkeit.

2.5 Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist gesichert.

2.6 Landesspezifische Kontextbedingungen werden berücksichtigt.

3. Prüfkriterien für die Umsetzung von § 90 Absatz 4 SGB VIII

3.1 Im Kita-Gesetz des Landes gibt es direkte Verweise auf § 90 Absatz 4 SGB VIII oder andere Vorgaben über den beitragsfreien Zugang für Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen zu kostenpflichtigen Angeboten früher Bildung.

3.2 Im Land gibt es Vorgaben, um

a) den Adressatinnen und Adressaten den Zugang zu der Beitragsbefreiung zu erleichtern (z.B. durch eine einfache Gestaltung des Antragsverfahrens oder durch niederschwellige Beratungsangebote),

b) die Kita-Träger bei der Umsetzung der Beitragsbefreiung zu unterstützen (z.B. durch einfache Erstattungsverfahren),

c) regionale Disparitäten zu reduzieren und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse innerhalb des Landes zu fördern.

3.3 Es gibt einen finanziellen Ausgleich für Kosten oder Einnahmeausfälle, die sich auf der für die Vereinnahmung der Elternbeiträge zuständigen Ebene aus der spezifischen Beitragsfreiheit im Sinne des § 90 Absatz 4 SGB VIII ergeben.

3.4 Die Maßnahmen des Landes enthalten Elemente zur Erzeugung von Verbindlichkeit.

3.5 Die Nachhaltigkeit der Maßnahmen ist gesichert.

3.6 Landesspezifische Kontextbedingungen werden berücksichtigt.

5. Zusammenfassung und Ausblick

Das Gute-KiTa-Gesetz beschreibt das bislang umfassendste Vorhaben des Bundes im Bereich der qualitativen Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung (Kap. 1.1). Zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Steigerung der Teilhabe werden den Ländern rund 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Inhaltlich liegt dem Gesetz ein multidimensionales Qualitätsverständnis zugrunde, das im Vorfeld in der AG Frühe Bildung von Vertreterinnen und Vertretern von Bund und Ländern breit diskutiert und in einem Zwischenbericht dokumentiert worden war. Im Gesetz wird dieses Qualitätsverständnis in zehn Handlungsfeldern operationalisiert (§ 2 Satz 1 KiQuTG). Die Verbesserung der Teilhabe soll durch die Entlastung der Eltern bei den Gebühren für Angebote der Kindertagesbetreuung realisiert werden (§ 2 Satz 2 KiQuTG). Diesem Ziel dient auch die in Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes enthaltene und zum 01.08.2019 in Kraft getretene Änderung von § 90 SGB VIII.

Die Realisierung der angestrebten finanziellen Beteiligung des Bundes auch an den Betriebskosten in der Kindertagesbetreuung – also an den laufenden Kosten für Personal und Sachmittel – erforderte eine Lösung, die der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern Rechnung trägt und die Verbesserung der Einnahmesituation der Länder mit Vorgaben für eine zweckgerichtete Verwendung der zusätzlichen Ressourcen verknüpft. Daher wurde die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, über die Umsatzsteuerpunkte zugunsten der Länder übertragen wurden, gekoppelt an den Abschluss von 16 Bund-Länder-Verträgen, bei denen die Länder für den Einsatz der zusätzlichen Ressourcen die aus ihrer Sicht prioritären Handlungsfelder auswählten und sich verpflichteten, entsprechende Maßnahmen umzusetzen. In den ausgesuchten Feldern konnten sie dann zu ihren Strukturen passende Maßnahmen konzipieren – verbunden mit Berichtspflichten und einem Monitoring. Bis zum 20.11.2019 hat der Bund mit jedem einzelnen Land einen entsprechenden Vertrag zur Umsetzung des KiQuTG abgeschlossen. Auf der Grundlage eines gemeinsamen vertraglichen Rahmens bildet das landesspezifische Handlungs- und Finanzierungskonzept in jedem Land einen Anhang zum Vertrag. Mit diesem Konzept wurde erstmals ein zwar an den Zweck der Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagebetreuung gebundener, aber nicht durch spezifische Förderrichtlinien detailliert geregelter Einsatz von Bundesmitteln realisiert.

Die Umsetzungsstudie, deren erster Zwischenbericht hier vorliegt, untersucht die Realisierung der Maßnahmen in den Ländern und in den einzelnen Handlungsfeldern (Kap. 1.2). Das Vorgehen der Studie basiert auf dem Verfahren der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (Kap. 1.3). Die empirischen Arbeiten im Jahr 2020 umfassten die Auswertung von grundlegenden Kontextbedingungen, der Handlungs- und Finanzierungskonzepte und der Fortschrittsberichte der Länder für das Jahr 2019 sowie Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern der zuständigen Landesministerien. Ergänzend wurde der erste Monitoring-Bericht hinzugezogen, der kurz vor Abschluss des Zwischenberichts vorlag.

Im Kern geht es in diesem Zwischenbericht darum, länderübergreifend zu erfassen, welche Entwicklungsprozesse initiiert und welche Strukturen bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt geschaffen wurden, um die Grundlagen für die Erreichung der Ziele des KiQuTG zu legen. Im Fokus der Analysen der Umsetzungsstudie standen im Jahr 2020 die Umsetzungsstrategien in den Ländern. Zu den Entwicklungen in den einzelnen Handlungsfeldern und bei der Entlastung der Eltern bei den Gebühren wurde ein erster Überblick erstellt, der die Basis für eine vertiefte, kriterienbezogene Analyse im Jahr 2021 bildet. Die folgenden Ausführungen stellen eine Kurzfassung der aktuellen Zwischenergebnisse dar und beinhalten erste Schlussfolgerungen und vorläufige Empfehlungen.

5.1 Die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 KiQuTG: Eine erste Zwischenbilanz

Die Länder haben bei der Auswahl ihrer Entwicklungsschwerpunkte unterschiedliche Strategien verfolgt (Kap. 3.2): Teilweise wurde die Planung der Umsetzung des KiQuTG in die Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Kindertagesbetreuung des jeweiligen Landes integriert, manchmal verbunden mit dem Prozess einer umfassenden Gesetzesrevision, teilweise wurden gezielt einzelne Handlungsfelder zur Bearbeitung und Weiterentwicklung ausgewählt, um in diesen mit Hilfe der Mittel des KiQuTG Fortschritte zu erzielen. Einige Länder haben sich dabei auf einzelne oder wenige Bereiche konzentriert, während andere ein breites Spektrum an Maßnahmen entwickelt haben; d.h., es lassen sich hier differente Umsetzungsstrategien identifizieren – vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ausgangslagen vor Ort und unterschiedlicher Prioritätensetzungen.

Besonders häufig wurden Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG (11 Länder) sowie personalbezogene Handlungsfelder ausgewählt, d.h. Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (HF 2; 11 Länder), zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (HF 3; 10 Länder) und zur Stärkung der Leitung (HF 4; 8 Länder). Die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren binden knapp 30 Prozent des bisher verplanten Mittelvolumens, die drei personalbezogenen Handlungsfelder zusammen knapp 53 Prozent. Hinzu kommen knapp 8 Prozent für die Stärkung der Kindertagespflege (HF 8). Auf die weiteren sechs Handlungsfelder entfallen zusammen weniger als 10 Prozent der Mittel.

Für die Umsetzungsstudie wurden die Handlungsfelder zu drei thematischen Clustern gebündelt: Personal, Pädagogische Arbeit und System. Die folgende zusammenfassende Darstellung bisheriger Analysen und handlungsfeldbezogener Entwicklungen orientiert sich an dieser Logik.

Cluster Personal: Die Handlungsfelder 2, 3 und 4 wurden zum Cluster Personal zusammengefasst und werden übergreifend analysiert, da sie insgesamt auf eine nachhaltige Verbesserung der Personalausstattung und -qualifizierung auf den Ebenen der Fachkräfte, Leitungskräfte sowie Fach- und Praxisberatungen ausgerichtet sind (Kap. 4.1). Bei Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wissenschaft und Praxis besteht große Einigkeit, dass diese personellen Aspekte wichtige Ansatzpunkte für die Sicherung und Weiterentwicklung pädagogischer Qualität in den Einrichtungen darstellen. Die hohe Bedeutung dieser Handlungsfelder zeigt sich einerseits darin, dass bis auf ein Land alle Länder mindestens ein Handlungsfeld aus dem Cluster Personal gewählt haben (elf Länder sogar zwei oder alle drei Handlungsfelder), wobei die konkrete Umsetzung der Maßnahmen teilweise erst 2020 erfolgte bzw. später erfolgen wird. Einige der Länder haben von den zehn möglichen Handlungsfeldern ausschließlich solche aus dem Cluster Personal ausgewählt. Andererseits kann auch das Volumen (knapp 53 Prozent), das die Länder für die Umsetzung verschiedener Maßnahmen in diesen drei Handlungsfeldern vorgesehen haben,

als Hinweis auf die Relevanz bzw. den Entwicklungsbedarf und -anspruch der Länder in diesen Handlungsfeldern gesehen werden. Darüber hinaus sind auch in den Koalitionsverträgen der Länder bereits Ankündigungen zur Verbesserung der Personalausstattung in den Kindertageseinrichtungen enthalten, die teilweise sehr konkret sind und für deren Realisierung nun KiQuTG-Mittel eingesetzt werden.

Die Ausgangslage der Länder hinsichtlich der Regelungen und des Ist-Standes der Personalbemessung und -qualifizierung ist insgesamt als sehr heterogen zu beschreiben. Entsprechend vielfältig sind die entwickelten Maßnahmen im Cluster Personal, die häufig unmittelbar an bisherige Landesstrategien und an bereits vollzogenen (schrittweisen) Verbesserungen der letzten Jahre anknüpfen. Im Handlungsfeld 2 sollen durch Veränderungen der Rahmenbedingungen direkte oder indirekte Verbesserungen des Fachkraft-Kind-Schlüssels erzielt werden. Meist werden zur Umsetzung gesetzliche unbefristete Regelungen vorgenommen. Die Maßnahmengestaltung reicht in den Ländern von konkreten (schrittweisen) Schlüsselverbesserungen – teilweise bezogen auf verbesserte Personalbemessungen für Einrichtungen mit besonderen (sozialräumlichen) Bedarfen, teilweise mit Bezug auf bestimmte Altersgruppen oder Kita-Bereiche –, über die Gewährung von (zusätzlicher) Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit bis zu Regelungen zum Umgang mit Ausfallzeiten. Insgesamt konnten 2019 mit den Mitteln des KiQuTG bereits schrittweise Schlüsselverbesserungen realisiert werden (HH, ST) bzw. zusätzliche Fachkräfte eingestellt werden (BB, RP, SN, ST). Ergänzend kommen unterstützende Sachmittel (z.B. für Honorarkräfte) hinzu (RP), die (indirekt) zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels beitragen.

Die Planung und Umsetzung der Maßnahmen sind dabei insbesondere vor dem Hintergrund des in fast allen Ländern als Problem wahrgenommenen Fachkräftemangels zu sehen bzw. der damit einhergehenden Herausforderung, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen und zu binden. Der Großteil der Länder, die das Handlungsfeld 2 gewählt haben, kombinieren dieses mit Maßnahmen zur Qualifizierung von Fachkräften (HF 3). Hier fokussieren die Maßnahmen schwerpunktmäßig auf die Implementierung bzw. den Ausbau einer praxisintegrierten (vergüteten) Ausbildung sowie auf mehr zeitliche Ressourcen für die Praxisanleitung während der Ausbildungsphase. Zudem sind Maßnahmen geplant, die das Fachberatungssystem stärken und dadurch die Praxis unterstützen. Darüber hinaus sind auch Maßnahmen vorgesehen, die ein systematisches Fort- und Weiterbildungskonzept für die Fachkräfte entwickeln. Mit den Mitteln des KiQuTG konnten 2019 konkret in Brandenburg, auf der Basis des neu eingeführten Gutscheinsystems, 308 Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen über zusätzliche Anleitungszeit im Umfang von drei Wochenstunden (vormals eine Wochenstunde) verfügen. In Sachsen-Anhalt profitierten bereits 2.834 Schülerinnen und Schüler an Berufsfachschulen und Fachschulen in freier Trägerschaft von der Schulgeldfreiheit ihrer Ausbildung. In Berlin wurde das Berliner Kita-Institut für Qualitätsentwicklung beauftragt, auf der Grundlage eines entsprechenden Konzepts für die Arbeit in multiprofessionellen Teams die Fachberatungen zu qualifizieren.

Die Maßnahmen im Handlungsfeld 4 zur Stärkung der Leitung richten sich explizit an die Einrichtungsleitungen und sehen Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sowie spezifische Qualifizierungen zur Stärkung von Leitungskompetenzen vor. Insgesamt konnten mit den Gesetzesmitteln 2019 der kindbezogene Leitungsschlüssel in Berlin schrittweise auf 1:90 Kinder (statt 1:100 Kinder) verbessert sowie 56.000 Jahrespersonalstunden für Leistungstätigkeiten in Nordrhein-Westfalen gefördert werden.

Cluster Pädagogische Arbeit: Das Cluster Pädagogische Arbeit fokussiert ausgewählte inhaltliche Aspekte der pädagogischen Arbeit in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sowie die Kindertagespflege. Konkret umfasst es die Handlungsfelder Verbesserung der räumlichen Gestaltung (HF 5), Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung (HF 6), Förderung der sprachlichen Bildung (HF 7), Stärkung der Kindertagespflege (HF 8) und Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (HF 10) (Kap. 4.2). Im Vergleich zu den Handlungsfeldern, die den anderen beiden Clustern zugeordnet wurden, werden die meisten Handlungsfelder des Clusters Pädagogische Arbeit von den Ländern im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG weniger priorisiert und nur vereinzelt ausgewählt; etwas häufiger präferiert wird das Handlungsfeld Stärkung der Kindertagespflege (HF 8), das in diesem Zusammenhang in immerhin sechs Ländern bearbeitet wird.

Bei der Ausgestaltung dieser Handlungsfelder setzen die Länder unterschiedliche Schwerpunkte; die Umsetzung erfolgt entsprechend über verschiedene Instrumente und Rechtsformen. Zumeist werden Einzelmaßnahmen durchgeführt, mitunter sind die Maßnahmen aber auch in umfassendere Reformprozesse eingebunden, mit verschiedenen Programmen auf Landesebene verknüpft oder mit der Umsetzung anderer Handlungsfelder verbunden. Neben einer Verbesserung der räumlichen Gestaltung (HF 5) und der Konzeption von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der sprachlichen Bildung (HF 7), stehen dabei die Themen Inklusion und Elternbeteiligung (HF 10) im Vordergrund. Die Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung (HF 6) wurde von keinem Land ins Handlungs- und Finanzierungskonzept aufgenommen. Möglicherweise ist dies dadurch begründet, dass dieser Bereich oftmals schon in den Erziehungs- und Bildungsplänen der Länder oder im Rahmen von Landesprogrammen Berücksichtigung findet; ebenso sind in diesem Zusammenhang die Aktivitäten des durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten Nationalen Qualitätszentrums für Ernährung in Kita und Schule zu sehen.

Das am häufigsten realisierte Handlungsfeld des Clusters stellt das Handlungsfeld 8 dar, das u.a. in den im Kontext der Wirkungsstudie durchgeföhrten Experten-Workshops immer wieder positiv bewertet und als wichtige Aufwertung der Kindertagespflege herausgestellt wurde. Auch wenn diese Betreuungsform gegenüber den institutionellen Angeboten der Kindertageseinrichtungen anteilmäßig eine geringere Bedeutung hat, weist sie nicht zuletzt für Eltern und Kinder relevante charakteristische Merkmale auf – z.B. eine verhältnismäßig kleine Gruppengröße und einen unmittelbaren Personenbezug –, die ganz eigene Herausforderungen der Qualitätsentwicklung implizieren. Trotz der gesetzlichen Gleichstellung des Förderauftrags verfügt die Kindertagespflege damit über eine eigene Spezifität. Hinsichtlich der strukturellen Rahmenbedingungen und der Qualifizierung der Kindertagespflegepersonen ist sie bundesweit sehr heterogen aufgestellt. Die sechs Länder, die sich diesen Herausforderungen im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG im Handlungsfeld 8 stellen, setzen in erster Linie Maßnahmen zur Verbesserung der finanziellen und personellen Rahmenbedingungen um, insbesondere mit Blick auf die Vergütung mittelbarer pädagogischer Arbeit sowie die Förderung des Ausbaus und der Qualifizierung der Fachkräfte. Maßnahmen zur Vergütung mittelbarer pädagogischer Arbeit wurden 2019 in Berlin und Sachsen schon umgesetzt. In den anderen vier Ländern erfolgt die handlungsfeldbezogene Umsetzung im Jahr 2020. In einem Land ergibt sich dabei ein Bezug zu Handlungsfeld 2, da eine Durchlässigkeit zwischen der Kindertagespflege und der institutionellen Kindertagesbetreuung geschaffen wird: durch die Option des Einsatzes von Fachkräften aus der Kindertagespflege als Assistenz in Kitas und einer möglichen berufsbegleitenden Weiterqualifizierung in diesem Zusammenhang. Weitere Themen, die in diesem Handlungsfeld bearbeitet werden, sind Möglichkeiten der Festanstellung, bessere Vergütung, Stärkung der Fachberatung und Vernetzung mit anderen institutionellen Angeboten.

Cluster System: Neben der Entlastung der Eltern bei den Gebühren (hierzu Kap. 5.2) wurden die Handlungsfelder Bedarfsgerechtes Angebot (HF 1) und Verbesserung der Steuerung des Systems (HF 9) dem Cluster System zugeordnet, weil sie Querschnittscharakter im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Gesamtsystems der Kindertagesbetreuung haben (Kap. 4.3). Diese beiden Handlungsfelder wurden allerdings selten ausgewählt: Im Handlungsfeld 1 geht es in Berlin um die Verbesserung der Förderung von Kindern mit komplexem Unterstützungsbedarf, die 2019 bereits eingeleitet und durch konzeptionelle Vorbereitungen für die Einführung eines heilpädagogischen Fachdienstes ergänzt wurde. In Nordrhein-Westfalen wurde die Finanzierung von Angeboten für erweiterte Betreuungszeiten in einem zum 01.08.2020 in Kraft getretenen Gesetz verankert. Im Handlungsfeld 9 setzen vier Länder (BE, HB, NI, RP) die Mittel für die Entwicklung von Planungs- und Steuerungsinstrumenten ein. Diese Maßnahmen erfordern einen zeitlich befristeten und im Vergleich zu anderen Handlungsfeldern geringen Ressourceneinsatz, sind jedoch nachhaltig angelegt, da langfristig nutzbare Instrumente erarbeitet werden. Die Instrumentenentwicklung ist in den meisten Fällen angelaufen, verzögert sich jedoch teilweise aufgrund der Corona-Pandemie. Rheinland-Pfalz nutzt die Mittel in diesem Handlungsfeld darüber hinaus für eine langfristig angelegte und gesetzlich festgeschriebene Strategie der Qualitätsentwicklung und stellt dafür seit 2019 zusätzliche Mittel für Personalanteile für Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft bereit.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Umsetzung der Maßnahmen in 2019 weitgehend planmäßig verlaufen ist und Verschiebungen nur in Einzelfällen aufgetreten sind. Die Gesamtübersicht gibt keine Hinweise auf strukturelle Probleme bei der Umsetzung des KiQuTG. Zum Mitteleinsatz lässt sich festhalten, dass die Abweichungen sich erstens auf Verschiebungen zwischen für Artikel 1 und Artikel 2 des Gute-KiTä-Gesetzes eingesetzten Finanzmitteln beziehen und zweitens auf unterschiedliche Berechnungen bzw. Differenzen zwischen erwarteten und tatsächlich zugeflossenen Mitteln. In einzelnen Fällen hat es Verzögerungen bei der Implementierung der notwendigen Umsetzungsinstrumente gegeben. Manche Länder haben 2019 mehr Eigenmittel aufgewendet als geplant. Die Gründe hierfür sind verschieden. Im Kontext der Analyse der einzelnen Handlungsfelder werden die Abweichungen sowie die Anlässe bzw. Auslöser hierfür genauer beschrieben (Kap. 4).

5.2 Stärkung von Teilhabe und Entlastung von Eltern: Sozioökonomische und interkommunale Disparitäten

Mit dem Gute-KiTä-Gesetz wurde der Entlastung der Eltern bei den Gebühren eine zentrale Funktion für die Stärkung von Teilhabe zugeschrieben. Damit wurde zum einen an den Zwischenbericht der AG Frühe Bildung angeknüpft, in dem dieses Thema im Kontext des Abbaus von Zugangshürden angesprochen wird (Kap. 4.1.3). Zum anderen hatten viele Länder bereits in den letzten Jahren Beitragsbefreiungen – meistens für bestimmte Altersgruppen – eingeführt oder entsprechende Absichten formuliert. Wenn es auch wenig eindeutige Erkenntnisse zum Zusammenhang zwischen der Höhe der Elternbeiträge und der Nutzung von Kindertagesbetreuung gibt, so deuten vorliegende Forschungsergebnisse doch darauf hin, dass Elternbeiträge vor allem für sozioökonomisch benachteiligte Familien eine potenzielle Zugangshürde bilden, während vor allem Eltern in den oberen Einkommensgruppen oft angeben, dass sie bereit wären, höhere Beiträge zu zahlen (Kap. 4.1.3.1). In besonderem Maße stellt sich die Kostenfrage für Familien mit einem geringen Erwerbseinkommen, wenn die Erwerbstätigkeit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit die Finanzierung von (erweiterten) Betreuungszeiten erfordert. Darüber hinaus sind regionale Unterschiede in der Beitragsbelastung von Familien im Hinblick auf die Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse relevant.

Novellierung des § 90 SGB VIII: Empfängerinnen und Empfänger von Transferleistungen (einschließlich Kinderzuschlag und Wohngeld) müssen nach der Novellierung des § 90 Absatz 4 SGB VIII in allen Ländern von Gebühren befreit werden. Die Entlastung von Eltern mit geringem Erwerbseinkommen war über die Einführung einer Pflicht zur Staffelung der Gebühren in allen Ländern in § 90 Absatz 3 SGB VIII intendiert, allerdings ohne verbindliche Regelungen hinsichtlich bestimmter Kriterien hierfür. Bislang gibt es nur in wenigen Ländern eine landesgesetzliche Vorgabe für eine einkommensbezogene Staffelung der Beiträge; bundesweit sind nur in etwa einem Drittel der Kommunen die Beiträge nach Einkommen gestaffelt (Kap. 4.1.3.3). Angesichts der in § 90 Absatz 3 enthaltenen Kann-Bestimmung bezüglich der Auswahl der Staffelungskriterien hat sich daran nach Inkrafttreten der Novellierung bislang kaum etwas geändert, so dass eine Regelung mit höherer Verbindlichkeit erforderlich zu sein scheint, wenn die intendierte Entlastung von Eltern mit geringem Erwerbseinkommen erreicht werden soll.

Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren: Des Weiteren ist eine Entlastung dieser Zielgruppe über die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG möglich: Ressourcen aus dem KiQuTG können eingesetzt werden, um Eltern über die Regelungen des § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII hinaus zu entlasten. In allen elf Ländern, die über § 2 Satz 2 KiQuTG Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren konzipiert haben, sind rechtliche (meistens unbefristete) Regelungen gemäß den Planungen im Handlungs- und Finanzierungskonzept verabschiedet worden, meistens in Form von Gesetzen, zum Teil als Verordnung. In sechs Ländern (BY, BB, HB, NI, RP, SL) traten die Entlastungen 2019 in Kraft, so dass Eltern seitdem bereits davon profitieren können. In Mecklenburg-Vorpommern gab es 2019 eine Vorschaltregelung, die vollständige Befreiung von Elternbeiträgen gilt seit Anfang 2020. In vier Ländern wurden die Entlastungen 2020 umgesetzt (NW, RP, ST, TH).

Sozioökonomische Disparitäten: Zwar benennen die meisten Länder im Hinblick auf die Entlastung von Eltern Ziele, die mit der Prävention von Armut, dem Abbau von Bildungsbenachteiligung und der Stärkung von Chancengleichheit zusammenhängen. In den meisten der elf Länder,

die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG umsetzen, werden die Eltern jedoch unabhängig von ihrem sozioökonomischen Status entlastet, beispielsweise durch eine allgemeine Beitragsfreiheit für bestimmte Altersgruppen oder eine pauschale Reduzierung der Beiträge. Nur ein Land nutzt die Ressourcen speziell für eine Beitragsbefreiung für Familien mit geringem Erwerbseinkommen. In einem anderen Land wurde eine allgemeine Beitragsfreiheit eingeführt, in einem weiteren Fall die Beitragsbefreiung für den Kita-Besuch auf Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ausgedehnt, so dass sich die Frage der Beitragsbelastung für Familien mit geringem Einkommen im ersten Fall nicht mehr und im zweiten Fall kaum noch stellt. Dass zielgruppenspezifische, einkommensbezogene Entlastungen über das KiQuTG nur in Ausnahmefällen eingeführt wurden, hängt unter anderem mit den Aushandlungsprozessen bei der Umsetzungsplanung zusammen (Kap. 3.4.5): Wenn Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren eingeführt wurden, sollten sie – beispielsweise angesichts von bereits getroffenen politischen Ankündigungen in Koalitionsverträgen oder Forderungen von Elternverbänden – allen Eltern bzw. einer möglichst breiten Gruppe zugutekommen.

Regionale und interkommunale Disparitäten: In den meisten Ländern unterscheidet sich die Höhe der Elternbeiträge interkommunal erheblich (Kap. 4.1.4). Nur in einzelnen Ländern wird jedoch der Bedarf eines Ausgleichs im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse angegangen, beispielsweise durch die landesweite Deckelung von Beiträgen oder die Einführung einer (nahezu) vollständigen Beitragsfreiheit. Interkommunale Disparitäten sind auch im Kontext der Umsetzung der Regelungen des § 90 SGB VIII relevant. Während für die Beitragsentlastungen nach § 2 Satz 2 KiQuTG eine Finanzierung der Einnahmeausfälle bei Kommunen und Kita-Trägern über die KiQuTG-Mittel und ergänzende Landesmittel vorgesehen ist, hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kosten zu tragen, die sich aus den Regelungen des § 90 SGB VIII ergeben. Die Möglichkeit, einen Teil der Bundesmittel für einen Kostenausgleich gegenüber den örtlichen Trägern der Jugendhilfe einzusetzen, wurde nur in einem Teil der Länder genutzt; in einigen Fällen gibt es zu der Kostenfrage Konflikte zwischen Land und Kommunen. Vor allem aber sind Kommunen in strukturschwachen Regionen und mit einem hohen Anteil an soziökonomisch benachteiligten Familien überproportional belastet, was gerade dort die finanziellen Handlungsspielräume für die Qualitätsentwicklung einschränkt. Insofern sind sozioökonomische und regionale bzw. interkommunale Disparitäten im Zusammenhang zu betrachten. Der Ausgleich solcher Disparitäten – sowohl auf die Qualität als auch auf die Teilhabe bezogen – wird jedoch nur in wenigen Ländern thematisiert (Kap. 3.4.6). Das Bestreben der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, das im KiQuTG im Hinblick auf die Gleichwertigkeit der Bedingungen des Aufwachsens in den verschiedenen Ländern als Ziel formuliert wird, scheint im Hinblick auf Disparitäten innerhalb der Länder nur zum Teil in den Blick genommen zu werden.

Im weiteren Verlauf der Evaluation wird die Frage des Umgangs sowohl mit sozioökonomischen als auch mit regionalen bzw. interkommunalen Disparitäten näher zu betrachten sein. Die bisherigen Ergebnisse der Umsetzungsstudie deuten darauf hin, dass bezogen auf das Ziel der Stärkung von Teilhabe, aber auch auf die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Nachsteuerungsbedarf sowohl bezogen auf § 90 SGB VIII als auch auf das KiQuTG besteht. Neben der Gestaltung von Elternbeiträgen wird dabei auch die Frage einzubeziehen sein, wie diese Disparitäten in den Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 KiQuTG Berücksichtigung finden: Hier gibt es teilweise Maßnahmen, die – beispielsweise über Sozialindizes bei der Personalausstattung (HF 2) – auf Verbesserungen in benachteiligten Sozialräumen abzielen, die örtlichen Träger der Jugendhilfe bei der Qualitätsentwicklung unterstützen sollen (HF 9) oder sich gezielt auf die Förderung von Kindern mit unterschiedlichen Benachteiligungen richten (HF 2, 7, 10). Ferner wird bei den weiteren Analysen die Frage zu berücksichtigen sein, ob und wie sozioökonomische und regionale bzw. interkommunale Disparitäten in anderen Landesprogrammen adressiert werden – sowohl in der allgemeinen KiTa-Gesetzgebung als auch in spezifischen Förderprogrammen.

5.3 Gelingensbedingungen und Herausforderungen für einen zweckgerichteten Einsatz der KiQuTG-Mittel

Um eine an den Zwecken des Gute-KiTa-Gesetzes orientierte Verwendung der KiQuTG-Mittel zu erreichen, musste berücksichtigt werden, dass es Spannungsfelder zwischen Einheit und Differenzierung gibt – zwischen dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und den unterschiedlichen Kontextbedingungen in den Ländern sowie zwischen der Orientierung an bundesweit geltenden Zielen und den unterschiedlichen Prioritäten der Länder. Vor dem Hintergrund dieser Spannungsfelder wird der zweckgerichtete Einsatz der KiQuTG-Mittel durch ein Bündel von fünf Elementen gefördert (Kap. 3.4):

Vorgeschalteter fachpolitischer Dialog: Der gemeinsame Qualitätsprozess von Bund und Ländern, der durch die Zusammenarbeit in der AG Frühe Bildung sowie der partizipativen Einbindung von Fachpraxis und Wissenschaft im Expertendialog geprägt war, hat fachpolitische Diskurse in Bund und Ländern miteinander verzahnt (Kap. 3.4.1). Dies hat dazu beigetragen, dass es in vielen Ländern eine hohe Identifikation mit den auf den Inhalten des Zwischenberichts der AG Frühe Bildung basierenden Zielen des KiQuTG gibt, was eine günstige Voraussetzung für eine aktive und zielorientierte Transformierung der Vorgaben des KiQuTG in Maßnahmen des Landes darstellt. Vor diesem Hintergrund sind die Prozesse zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in den Ländern – bei allen Unterschieden im Detail – an gemeinsamen Zielen orientiert.

Fachlich fundierte Definition von Handlungsfeldern: Mit der Definition eines Spektrums von Handlungsfeldern und der vertraglichen Festlegung von Maßnahmen in diesen wurde sichergestellt, dass die KiQuTG-Mittel für die Bearbeitung von Themen eingesetzt werden, die fachpolitisch als relevant für die Stärkung von Qualität und Teilhabe anerkannt sind (Kap. 3.4.3). Dass diese Handlungsfelder nicht nur von Bund und Ländern, sondern auch von Wissenschaft und Fachpraxis anerkannt sind, hat auch mit dem partizipativen Qualitätsprozess zu tun. Die Definition von Handlungsfeldern hat somit eine Voraussetzung für die zweckgerichtete Verwendung der KiQuTG-Mittel geschaffen. Ob und inwieweit die Konkretisierung der einzelnen Maßnahmen in den Ländern den fachpolitischen Zielen entspricht und nachhaltig finanziell abgesichert ist, wird im weiteren Verlauf der Umsetzungsevaluation bei der Analyse der Handlungsfelder zu prüfen sein.

Strategische Integrierbarkeit: Die Landeskompetenz für die Auswahl zwischen den Handlungsfeldern und deren Konkretisierung in Form von spezifischen Maßnahmen führt dazu, dass landesspezifischen Kontextbedingungen und politischen Prioritäten Rechnung getragen werden kann (Kap. 3.4.2). Im Unterschied zu Förderprogrammen mit detaillierten Fördervoraussetzungen besteht bei der Umsetzung des KiQuTG die Möglichkeit, die Maßnahmen in die jeweilige Landesstrategie zu integrieren und Synergieeffekte zwischen dem Einsatz von Bundes- und Landesmitteln zu erzielen. Angesichts dessen, dass die KiQuTG-Mittel den finanziellen Handlungsspielraum zwar signifikant erhöhen, aber dennoch nur einen geringen Anteil der Gesamtkosten für die Kindertagesbetreuung (Kap. 2.1) ausmachen (und zudem zeitlich befristet sind), stellt diese strategische Integration eine Voraussetzung dafür dar, dass mit Hilfe der KiQuTG-Mittel nachhaltige Wirkungen im Gesamtsystem erzielt werden können.

Datenbasierung von Planung und Erfolgskontrolle: Das KiQuTG enthält verschiedene Instrumente, um – im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung – die Bindung der Maßnahmen an fachpolitische Ziele und Indikatoren zu ermöglichen bzw. anzuregen (Kap. 3.4.3). Die Auswahl und die Konkretisierung der Handlungsfelder sollen auf einer indikatorengestützten Analyse der Ausgangsbedingungen basieren und die Beschreibung der Handlungsfelder im jeweiligen Handlungs- und Finanzierungskonzept messbare Entwicklungsziele beinhalten. In den jährlichen Fortschrittsberichten ist darüber hinaus über Maßnahmenumsetzung und Mittelabfluss zu berichten und der Umsetzungsprozess wird durch ein jährliches, bundesweites Monitoring begleitet. Die Auswahl der Handlungsfelder erfolgte meistens in Anknüpfung an fachpolitische Diskurse und auf der Grundlage politischer Aushandlungsprozesse. Für die Konkretisierung der Maßnahmen dürfte die Datenbasierung eine deutlich größere Rolle gespielt haben, was im weiteren Verlauf der Evaluation in den einzelnen Handlungsfeldern (unter Einbeziehung der Ergebnisse des Monitorings) näher zu analysieren sein wird. Die Fortschrittsberichte ermöglichen einen Überblick

über den jeweils aktuellen Umsetzungsstand und bieten somit die Möglichkeit zur Identifizierung von Nachsteuerungsbedarf. Das Instrument wird grundsätzlich positiv von den Ländern bewertet. Einige Länder äußern jedoch den Wunsch, Verfahren zu vereinfachen (Kap. 3.4.7.). Vor dem Hintergrund könnte die zukünftige Ausgestaltung der Fortschrittsberichte überprüft und ggf. angepasst werden.

Partizipation beteiligter Akteure: Die Länder implementieren das KiQuTG nicht allein. Die Erreichung der Ziele erfordert vielmehr die Mitwirkung eines breiten Spektrums von Akteuren, insbesondere der Kommunen – d.h. sowohl der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe als auch der Standort-Gemeinden – und der Kita-Träger. Um die Mitwirkung der beteiligten Akteure an der Umsetzung der Ziele des Gesetzes zu sichern und deren Fachkompetenzen in die Maßnahmenplanung einzubinden, fordert das KiQuTG die Organisation von Partizipation in den Ländern. In allen Ländern gab und gibt es Partizipationsprozesse und -strukturen, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung und einer unterschiedlichen Akzentuierung interessengeleiteter Aushandlungsprozesse einerseits und fachlicher Diskurse andererseits (Kap. 3.2). Die fachliche Fundierung der Partizipationsprozesse könnte eventuell durch eine stärkere Einbeziehung von nicht oder weniger stark organisierten Akteuren – beispielsweise von Fachkräften, Kitaleitungen und Fachberatungen, von Ausbildungsinstitutionen oder manchmal auch der Kindertagespflege – erhöht werden (Kap. 3.4.5). Darüber hinaus besteht eine Herausforderung für die Landesministerien darin, die Berücksichtigung der Bedarfe von sozioökonomisch benachteiligten Familien durchzusetzen – nicht zuletzt deshalb, weil diese Familien in Partizipationsprozessen oft nicht oder kaum vertreten sind.

Insgesamt stellt das Konzept der Bund-Länder-Verträge eine angemessene Lösung im Spannungsfeld zwischen Einheit und Differenzierung dar. Die dargestellten fünf Elemente bilden Ge lingensbedingungen für eine an den Zielen des KiQuTG orientierte, fachlich basierte Umsetzung des Gesetzes und somit für eine zweckgerichtete Verwendung der Ressourcen; Herausforderungen bestehen teilweise in der konkreten Ausgestaltung. Die Konkretisierung in den einzelnen Handlungsfeldern und die diesbezügliche Nutzung der Datenbasierung werden im weiteren Verlauf der Evaluation näher zu analysieren sein.

5.4 Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung: Die Frage der Verstetigung und Weiterentwicklung des KiQuTG

Aufgabe der Evaluation im Rahmen der vorliegenden Umsetzungsstudie ist es auch, ein mögliches Engagement des Bundes bei der Weiterentwicklung der Qualität und der Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung über das Jahr 2022 hinaus zu betrachten. Für diese Frage sind mehrere, miteinander verbundene Faktoren relevant:

Die Ziele, mit Hilfe der Kindertagesbetreuung die Bildungschancen für alle Kinder und die Ver einbarkeit von Familie und Beruf weiter zu verbessern sowie die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet anzustreben, lassen sich nicht zu einem bestimmten Zeitpunkt abschließend erreichen. Angesichts der demographischen, sozioökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklungen ist die Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe ein stetiger Prozess, der einer laufenden inhaltlichen Anpassung auf der Basis (neuer) fachlicher, wissenschaftlicher und politischer Erkenntnisse bedarf. Für einen nachhaltigen Prozess ist ein kontinuierlicher Mittelzufluss notwendig, bei dem auch steigende Kosten (insbesondere für Personal) im Sinne einer Dynamisierung berücksichtigt werden müssen. Dass hierfür ein Bedarf an Unterstützung über Bundesmittel gesehen wird, zeigte sich in den letzten Jahren schon allein an der Vielzahl von unterschiedlichen Förderprogrammen, Investitionszuschüssen und Beschlüssen zur Erhöhung des Anteils der Länder an der Umsatzsteuer (Kap. 2.1, 2.3).

Darüber hinaus betreffen die im KiQuTG normierten Handlungsfelder größtenteils Daueraufgaben, die über das Jahr 2022 hinaus von Bedeutung sein werden. Angesichts der zunächst nur befristet verfügbaren Bundesmittel haben einige Länder, konfrontiert mit finanziellen Planungsunsicherheiten, zum Teil ebenfalls befristete Maßnahmen initiiert (Kap. 3.4.3, 3.4.7). Zwar werden über einige dieser befristet angelegten Projekte nachhaltig nutzbare Konzepte und Instrumente entwickelt; die meisten über das KiQuTG angestoßenen Maßnahmen bedürfen aber einer Verfestigung, da sie mit laufenden Kosten einhergehen. Daher haben sich andere Länder für

eine dauerhafte gesetzliche Verankerung von Maßnahmen entschieden, dies aber explizit oder implizit mit der Erwartung weiterer Bundesmittel verbunden. Dies betrifft vor allem diejenigen Handlungsfelder, die Maßnahmen im Bereich Personal adressieren oder Eltern bei den Gebühren entlasten. Einmal eingeführt lassen sich entsprechende Verbesserungen kaum rückgängig machen, so dass eine langfristige Finanzierung notwendig wird.

Mit dem Gute-KiTa-Gesetz haben Bund und Länder eine innovative Lösung gefunden, um die dem verbundföderalen System Deutschlands zugrundeliegenden Prinzipien der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einerseits und der Wahrung der föderalen Vielfalt vor Ort andererseits miteinander in Einklang zu bringen und dabei die „Fallstricke“ anderer Ansätze zu vermeiden – z.B. die Beschränkung der Bundesmittel auf Investitionskosten, die fehlende Zweckgerichtetheit einer ausschließlichen Umsatzsteuerneuverteilung und die potenziellen Passungsprobleme zwischen spezifischen Förderprogrammen und landesspezifischen Kontextbedingungen: Das System der Bund-Länder-Verträge schafft eine Grundlage für den Einsatz von Bundesmitteln, enthält ein Bündel von Elementen zur Sicherung einer zweckgerichteten Mittelverwendung und ermöglicht gleichzeitig eine Adaptierung der Mittelverwendung an landesspezifische Bedarfe. Das bei befristeten Programmen bestehende Problem der fehlenden Nachhaltigkeit konnte allerdings mit der aktuellen Konstruktion des KiQuTG noch nicht gelöst werden. Auch bleibt im Weitgang der Evaluation, im Rahmen der vertieften, kriterienbasierten Analyse der Handlungsfelder zu klären, wie im Kontext landesspezifischer Bedarfe bestimmte Standards – im Sinne einer Schaffung bzw. Unterstützung gleichwertiger Angebote – verankert werden können.

Eine Zukunftsperspektive könnte darin bestehen, über eine Novellierung des KiQuTG die Kombination des Zuflusses von Bundesmitteln mit an den Zielen von Qualität und Teilhabe orientierten Verträgen oder anderen Steuerungsmechanismen dauerhaft gesetzlich zu verankern. Dabei sollte vorgesehen werden, dass in bestimmten Zeitabständen Ziele überprüft und weiterentwickelt sowie darauf basierend Maßnahmen und evtl. auch Handlungsfelder neu definiert und Folgeverträge abgeschlossen werden. Der dem Gute-KiTa-Gesetz vorgeschaltete diskursive Zielfindungsprozess könnte ein Vorbild für weitere partizipative Prozesse im Vorfeld jeder neuen Runde der Überprüfung und Weiterentwicklung von Zielen darstellen und dazu beitragen, dass die entsprechenden Akteure in den Ländern sich mit den vereinbarten Zielen identifizieren und sich für eine gelingende Implementation des Gesetzes einsetzen. Dabei müssten keineswegs immer nur neue Maßnahmen förderfähig sein; vielmehr wäre es im Sinne der Nachhaltigkeit auch möglich und sinnvoll, vorhandene Maßnahmen an die weiterentwickelten Ziele zu adaptieren, auszubauen oder veränderte Akzente zu setzen. Im weiteren Verlauf der Umsetzungsstudie wird zu fragen sein, ob und inwieweit die Vorgaben des KiQuTG für die Ausgestaltung der Handlungsfelder eine an den fachpolitischen Zielen orientierte Ausgestaltung der Maßnahmen in den Ländern sichern. Für eine Konkretisierung der möglichen Gestaltungsoptionen für die Handlungsfelder bleiben somit zum einen die handlungsfeldbezogenen Ergebnisse der Evaluation, zum anderen der weitere diskursive Zielfindungsprozess abzuwarten.

Literaturverzeichnis

- Agranoff, R. (2007). Intergovernmental Policy Management: Cooperative Practices in Federal Systems. In M. A. Pagano & R. Leonardi (Hrsg.), *The Dynamics of federalism in national and supranational political systems* (S. 248-283). London: Palgrave Macmillan.
- Aktionsrat Bildung (2012). *Professionalisierung in der Frühpädagogik. Qualifikationsniveau und -bedingungen des Personals in Kindertagesstätten. Gutachten*. Münster: Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.
- Altermann, A., Holmgård, M., Klaudy, E. K. & Stöbe-Blossey, S. (2015). *Kindheitspädagoginnen und -pädagogen im Kita-Team. Neue Qualifikationsprofile in der Kindertagesbetreuung*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 25. München.
- Anders, Y. (2012). *Modelle professioneller Kompetenzen für fröhlpädagogische Fachkräfte. Aktueller Stand und ihr Bezug zur Professionalisierung. Expertise zum Gutachten „Professionalisierung in der Frühpädagogik“ im Auftrag des Aktionsrats Bildung*. München: Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.
- Anders, Y., Kluczniok, K., Ballaschk, I., Bartels, K. C., Blaurock, S., Große, C. ... Roßbach, H.-G. (2019). *Policy Brief zum dritten Zwischenbericht zur wissenschaftlichen Evaluation des Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“. Die Bedeutung des Trägers für eine einrichtungsübergreifende Qualitätsentwicklung und die Umsetzung des Programms „Sprach-Kitas“*. Berlin und Bamberg.
- Anders, Y., Roßbach, H.-G., Weinert, S., Ebert, S., Kuger, S. & von Maurice, J. (2012). Home and preschool learning environments and their relations to the development of early numeracy skills. *Early Childhood Research Quarterly*, 27 (2), 231-244.
- Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg e. V. (2014). *Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung in der Freien und Hansestadt Hamburg*. Abgerufen von https://www.agfw-hamburg.de/download/Hamburger_Schluessel-Studie_2014.pdf.
- Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018). *Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss) a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/4947, 19/5416, 19/5647 Nr. 14 – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, b) zu dem Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Dr. Anna Christmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5078 – Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen*. BT-Drs. 19/6471 (neu). Abgerufen unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/064/1906471.pdf>.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020). *Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. Bielefeld: wbv Publikation.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018). *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*. Bielefeld: wbv Publikation.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016). *Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*. Bielefeld: Bertelsmann.
- Autorengruppe Fachkräftebarometer (2019). *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2019*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte: München.
- Ballaschk, I. (2016). *Führung als Thema deutscher Kindertageseinrichtungen – Welche Dimensionen umfasst ein feldspezifischer Führungsbegriff?* Dissertation. Freie Universität Berlin, Deutschland.
- Ballaschk, I. & Anders, Y. (2015). Führung als Thema deutscher Kindertageseinrichtungen. Welchen Beitrag können organisationspsychologische Theorien zur Konzeptentwicklung leisten? *Zeitschrift für Pädagogik*, 61 (6), 876-896.
- Bertelsmann Stiftung (2020). *Tabellen und Basisdaten. Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2020*. Abgerufen von <https://www.laendermonitor.de/de/report-profile-der-bundeslaender/bundeslaender/uebersicht>.
- Bertelsmann Stiftung (2019). *Ländermonitor frühkindliche Bildungssysteme. Bildungsbeteiligung Kitas und Kindertagespflege im Vergleich*. Abgerufen von https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/bildungsbeteiligung/kitas-und-kindertagespflege-im-vergleich?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=a4c96c0b565686b76a03b94c4b44caf0.
- Bertelsmann Stiftung (2018). *Eltern ZOOM 2018. Schwerpunkt Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung*. doi: 10.11586/2018024.
- Blöchliger, O. R. & Bauer, G. F. (2017). Correlates of burnout symptoms among child care teachers. A multilevel modeling approach. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26 (1), 7-25.
- BMFSFJ 2021 = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021). *Handbuch Kindertagespflege*. Abgerufen von http://www.handbuch-kindertagespflege.de/fileadmin/Dokumente/Einleitung/handbuch_kindertagespflege_gesamt_januar_2021_bf.pdf.
- BMFSFJ 2020a = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020a). *Zusätzliche Milliarden für Ausbau der Betreuungskapazitäten in Kitas und Grundschulen*. Pressemeldung vom 17.06.2020. Abgerufen von <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemeldungen/zusaetzliche-milliarden-fuer-ausbau-der-betreuungskapazitaeten-in-kitas-und-grundschulen/156682>.

BMFSFJ 2020b = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020b). *Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland*. Ramboll Management Consulting GmbH. Abgerufen von https://www.gute-kita-portal.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/210223_FC_Studie_Elternbeitraege_bf.pdf.

BMFSFJ 2020c = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020c). Gute-KiTa-Bericht 2020. Monitoringbericht 2020 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) für das Berichtsjahr 2019. Abgerufen von https://www.gute-kita-portal.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/201217_Gute-KiTa-Bericht_2020.pdf.

BMFSFJ 2019 = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019). *Kindertagespflege: die familiennahe Alternative Ein Leitfaden für Kindertagespflegepersonen*. Abgerufen von <https://www.bmfsfj.de/blob/94148/2bc9756103c8334946d908976bf48532/kindertagespflege-leitfaden-tagespflegepersonen-data.pdf>.

BMFSFJ 2016 = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & JFMK (Jugend- und Familienministerkonferenz) (2014). *Communiqué Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern*. BMFSFJ & JFMK. <https://www.fruhe-chancen.de/fileadmin/PDF/Archiv/Communique-bund-laender-konferenz.pdf>.

BMFSFJ 2012 = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012). „*Kindertagesbetreuung 2013“: 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot*. Abgerufen von <https://www.bmfsfj.de/blob/90586/0225a373ae3d5179f069c50183d1a3b7/zehn-punkteprogramm-kindertagesbetreuung-data.pdf>.

BMFSFJ o.J. = Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (o.J.). *Bundesprogramm „ProKindertagespflege: Wo Bildung für die Kleinsten beginnt.“* Abgerufen von <https://prokindertagespflege.fruhe-chancen.de/programm/ueber-das-programm/>.

BMFSFJ & JFMK 2016 = Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend & Jugend- und Familienministerkonferenz (2016). *Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz*. Berlin: Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend.

BMI 2019 = Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI 2019). *Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse" vom 10.07.2019*. Abgerufen von https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/kom-gl-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Bock-Famulla, K., Münchow, A., Frings, J., Kempf, F. & Schütz, J. (2020). *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019. Transparenz schaffen – Governance stärken*. Bertelsmann Stiftung: Bielefeld.

Bödecker, S. (2012). Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. *WZB Brief Zivilengagement Nr. 05*. Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung.

Böhret, C. & Konzendorf, G. (2001). *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*. Baden-Baden: Nomos.

Böhret, C. & Konzendorf, G. (2000). *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin und Stuttgart: Bundesministerium des Inneren & Innenministerium Baden-Württemberg. Abgerufen von http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Presse_Archiv/leitfaden_zur_gesetzesfolgenabschaetzung.pdf%3F__blob%3Dpublication-File%26v%3D1.

Bogumil, J. & Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Böttcher, W., Hogrebe, N., & Strietholt, R. (2014). Frühe Hilfen und Frühe Bildung. Chancen zur Reduktion von Chancenungleichheit? In U. Bauer, A. Bolder, H. Bremer, R. Dobischat & G. Kutscha, (Hrsg.), *Expansive Bildungspolitik – Expansive Bildung?* (S. 107-125). Wiesbaden: Springer VS.

Braun, D. & Giraud, O. (2014). Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In K. Schubert & N. C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 179-207). Oldenbourg: De Gruyter.

Bundesministerin für Frauen und Öffentlichen Dienst im Bundeskanzleramt Österreich (2011). *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung. Unser Handeln erzeugt Wirkung*. Abgerufen von https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Handbuch_Wirkungsorientierte_Steuerung_Mai_2013.pdf?7qkofx.

Burghardt, L. & Klucznik, K. (2016). Erwartungen von Eltern zu Nutzen und Kosten eines Krippenbesuchs – Eine Analyse zu Zusammenhängen mit kindbezogenen und familialen Strukturmerkmalen. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, 11 (3), 339-354.

Camehl, G. F., Stahl, J. F., Schober, P. S. & Spieß, C. K. (2015). Höhere Qualität und geringere Kosten von Kindertageeinrichtungen – zufriedenere Eltern? *DIW Wochenbericht*, 82 (46), 1105-1113.

Caritas (2019). *Kein Kind darf mehr arm aufwachsen*. Abgerufen von <https://www.caritas.de/neue-caritas/heftarchiv/jahrgang2019/artikel/kein-kind-darf-mehr-arm-aufwachsen>.

Der Paritätische Gesamtverband (2020). *Der Gute-KiTa-Bericht 2020. Bedarfe der Träger und Maßnahmen der Länder*. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V.

Der Paritätische Gesamtverband (2008). *Paritätischer Anforderungskatalog für die Strukturqualität in Kindertageeinrichtungen*. Abgerufen von http://www.derparitaetische.de/uploads/media/strukturqualitaet_anforderungskatalog.pdf.

Der Paritätische Gesamtverband (2019). *Kindertagesbetreuung: Eine Million neuer Betreuungsplätze notwendig*. Abgerufen von <https://www.der-paritaetische.de/presse/kindertagesbetreuung-eine-million-neuer-betreuungsplaetze-notwendig/>.

Deutscher Bundestag (2018). *Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung*. BT-Drs. 19/4947. Abgerufen von <http://dipbt.bund.de/dip21/btd/19/049/1904947.pdf>.

Deutscher Verein (2018). *Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung*. Abgerufen von https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2018/dv-12-18_gs-stellungnahme-refe-qualitaet-kindertagesbetreuung.pdf.

Diakonie (2018). *Gute-Kita-Gesetz: Diakonie befürchtet Beitragsbefreiung statt Qualitätsentwicklung*. Abgerufen von <https://www.diakonie.de/pressemeldungen/gute-kita-gesetz-diakonie-befuerchtet-beitragsbefreiungstatt-qualitaetsentwicklung>.

Dohmen, D. (2016). *Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühen Bildung*. Expertise erstellt im Auftrag des BMFSFJ in Abstimmung mit der AG Frühen Bildung. Berlin: FiBS (Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie).

Dudek, J. & Gebrande, J. (2012). *Quereinstiege in den Erzieherinnenberuf. Strategien zur Gewinnung zusätzlicher Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 19. München.

Egert, F. (2015). *Meta-analysis on the impact of in-service professional development programs for preschool teachers on quality ratings and child outcomes*. Bamberg: University of Bamberg Press.

Egert, F., Fukkink, R. & Eckhardt, A. G. (2018). Impact of in-service professional development programs for preschool teachers on quality ratings and child outcomes. *Review of Educational Research*, 88 (3), 401-433.

Egert, F., Eckhardt, A. & Fukkink, R. (2017). Zentrale Wirkmechanismen von Weiterbildungen zur Qualitätssteigerung in Kindertageseinrichtungen. Ein narratives Review. *Frühe Bildung*, 6 (2), 58-66.

Faas, S. (2013). *Berufliche Anforderungen und berufsbezogenes Wissen von Erzieherinnen*. Wiesbaden: SpringerVS.

Fischer, S. (2019). *Ganztagskinderbetreuung und territoriale Herrschaftsstrukturen. Deutschland, Kanada und Schweden im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Fröhlich-Gildhoff, K., Nentwig-Gesemann, I. & Pietsch, S. (2011). *Kompetenzorientierung in der Qualifizierung fröhlpädagogischer Fachkräfte*. Weiterbildungsinitiative Fröhlpädagogische Fachkräfte, WiFF Expertise, Band 19. München.

Fukkink, R.G. & Lont A. (2007). Does training matter? A meta-analysis and review of caregiver training studies. *Early Childhood Research Quarterly*, 22 (3), 294-311.

Gambaro, L., Neidhöfer, G. & Spieß, C. K. (2019). Kita-Besuch von Kindern aus nach Deutschland geflüchteten Familien verbessert Integration ihrer Mütter. *DIW Wochenbericht*, 86 (44), 805-812.

Grgic, M., Riedel, B., Weihmayer, L., Weimann-Sandig, N. & Wirner, L. (2018). *Quereinstiegende auf dem Weg zur Fachkraft. Ergebnisse einer qualitativen Studie in den Berufsfeldern Kindertagesbetreuung und Altenpflege*. Reihe: Study 392. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Grunow, D., Pamme, H., Köhling, K., Lanfer, J. & Wißing, S. (2011). *Vereinbarte Verbindlichkeit im administrativen Mehrebenensystem. Kommunalisierung im Sozialsektor*. Wiesbaden: SpringerVS.

Hayes, C. D., Palmer, J.- L. & Zaslow, M. J. (Hrsg.) (1990). *Who cares for America's children?* Washington D. C.: The National Academies Press.

Heinelt, H. (2005). Vom Verwaltungsstaat zum Verhandlungsstaat. In B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier, & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (3. Aufl.) (S. 10-17). Wiesbaden: SpringerVS.

Jessen, J., Schmitz, S., Spieß, C. K. & Waights, S. (2018). Kita-Besuch hängt trotz ausgeweittem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. *DIW Wochenbericht*, 85 (38), 825-835.

Jessen, J. & Spieß, C. K. (2019). Sechs Jahre Kita-Rechtsanspruch ab zweitem Lebensjahr: Gute Sache, aber noch kein voller Erfolg. *DIW Wochenbericht*, 86 (32), 560.

Jessen, J., Spieß, C. K., Waights, S. & Judy, A. (2020): Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. *DIW Wochenbericht*, 87 (14), 267-275.

JMK (Jugendministerkonferenz) & KMK (Kultusministerkonferenz) (2004). *Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen*. Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004 und Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004. Abgerufen von https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_06_03-Fruhe-Bildung-Kindertageseinrichtungen.pdf.

Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) & Kultusministerkonferenz (KMK) (2010). *Weiterentwicklung der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Erzieherinnen und Erziehern. Gemeinsamer Orientierungsrahmen „Bildung und Erziehung in der Kindheit“*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 16.09.2010. Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 14.12.2010.

Kalicki, B., Spieckermann, N. & Uihlein, C. (2019). *Zukunft der sozialen Berufe – Fachspezialisierungen für Erzieherinnen. Ein Dossier auf der Grundlage von Ergebnissen der Weiterbildungsinitiative Fröhlpädagogische Fachkräfte (WiFF)*. München: DJI.

- Kammermeyer, G., Roux, S., Metz, A., Leber, A., Biskup-Ackermann, B. & Fondel, E. (2018). Verbessert der Weiterbildungsansatz „Mit Kindern im Gespräch“ die Anregungsqualität in der Kita? *Empirische Pädagogik*, 32 (2), 198-219.
- Kluczniok, K. & Roßbach, H.-G. (2014). Professionalisierung frühpädagogischer Fachkräfte in Deutschland – Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. *Keryks*, 13, 145-161.
- Kluth, W. (2009). Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung. *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) – Verwaltungsrechts-Zeitschrift für die Länder Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen* 19 (8), 337-343.
- Köhling, K. (2012). *Vertrauen und Wissen in Governanceprozessen*. Wiesbaden: SpringerVS.
- König, A., Kratz, J., Stadler, K. & Uihlein, C. (2018). *Aktuelle Entwicklungen in der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachschulen für Sozialpädagogik. Organisationsformen, Zulassungsvoraussetzungen und Curricula – eine Dokumentenanalyse*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 29. München.
- Kreyenfeld, M. & Krapf, S. (2016). Soziale Ungleichheit und Kinderbetreuung – Eine Analyse der sozialen und ökonomischen Determinanten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen. In R. Becker & W. Lauterbach (Hrsg.), *Bildung als Privileg* (S.129-160). Wiesbaden: Springer.
- Kreyenfeld, M., Spieß, K. C., & Wagner, G. G. (2001). *Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung: Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform*. Neuwied: Luchterhand.
- Kuger, S. & Kluczniok, K. (2008). Prozessqualität im Kindergarten – Konzept, Umsetzung und Befunde. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft* 11, 159-178.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (2011). *Kompetenzorientiertes Qualifikationsprofil für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern an Fachschulen / Fachakademien*. Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 01.12.2011.
- LIGA der Freien Wohlfahrtspflege – Spitzenverbände im Land Brandenburg (2015). *Aufgabenheft – Perspektiven für die Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg. Dokumentation Der Regionalkonferenzen 2015*. Abgerufen von <https://www.liga-brandenburg.de/Aufgabenheft-Perspektiven-fuer-die-Kindertagesbetreuung-im-Land-Brandenburg-875166.pdf>.
- LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Freistaat Sachsen (2012). *Weil Kinder Zeit brauchen – für einen besseren Personalschlüssel in Sachsens Kitas. Ein Positionspapier der Liga der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Freistaat Sachsen*. Abgerufen von <http://liga-sachsen.de/nc/aktivitaeten/kampagnen.html?cid=11910&did=1504&sechash=77616de5>.
- LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im Land Brandenburg (2010). *Gut ausgebildete Fachkräfte für die Kindertagesbetreuung braucht das Land Brandenburg! Wege zur Fachkraftgewinnung und Fachkräfteförderung für die Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg*. Abgerufen von http://www.liga-brandenburg.de/download/1005positionspapier_fachkraefte.pdf.
- Markussen-Brown, J., Juhl C. B., Piasta S. B., Bleses, D., Hojen A. & Justice L. M. (2017). The effects of language and literacy-focused professional development on early educators and children: A best-evidence metaanalysis. *Early Childhood Research Quarterly*, 38 (1), 97-115.
- Maslach, C., & Pines, A. (1977). The burn-out syndrome in the day care setting. *Child Care Quarterly*, 6 (2), 100-113.
- Meiner-Teubner, C. (2017). *Gebührenfreie Kitas – was kostet das? Eine Abschätzung zur Höhe der gezahlten Elternbeiträge*. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Münster, J., Trenczek, T. (2015). *Kinder- und Jugendhilferecht: Eine sozialwissenschaftlich orientierte Darstellung* (8. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Pasternack, P. (2015). *Die Teilakademisierung der Frühpädagogik. Eine Zehnjahresbeobachtung*. Leipzig: Akademische Verlagsanstalt.
- Peucker, C., Pluto, L. & van Santen, E. (2017). *Situation und Perspektiven von Kindertageseinrichtungen. Empirische Befunde*. Weinheim Basel: Beltz Juventa.
- Prognos (2014). *Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland – Endbericht*. Erstellt im Auftrag des BMF (Bundesministerium der Finanzen) & des BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).
- Ranns, H., Newmark, T., Rahim, N. & Penfold, C. (2011). *Evaluation of Graduate Leader Fund: GLF Implementation Case Studies*. Department for Education.
- Renzsch, W. (2010). Der bundesstaatliche Finanzausgleich. In K. Detterbeck, W. Renzsch, & S. Schieren (Hrsg.), *Föderalismus in Deutschland* (S. 119-143). Oldenbourg: De Gruyter.
- Ritter, E.-H. (1979). Der kooperative Staat: Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 104 (3), 389-413.
- Roßbach, H.-G., Anders, Y. & Tietze, W. (Hrsg.) (2016). *Wissenschaftliche Evaluation des Bundesprogramms „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“*. Bamberg und Berlin.
- Schäfer, A. (2015). *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf, F. W. (1976). Theorie der Politikverflechtung, In F. W. Scharpf, B. Reissert, & F. Schnabel (Hrsg.), *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik* (S. 13-70). Kronberg: Scriptor.

- Schertzer, R., McDougall, A. & Skogstad, G. (2018). Multilateral Collaboration in Canadian Intergovernmental Relations: The Role of Procedural and Reciprocal Norms. *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (4), 636-663.
- Schmitz, S., Spieß, C. K. & Stahl, J. F. (2017). Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen. *DIW Wochenbericht*, 84 (41), 889-903.
- Schober, P. S., Spiess, C. K. & Stahls, J. F. (2016). *Gute Gründe für gute Kitas! Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Schoyerer, G., Frank, C., Jooß-Weinbach, M. & Loick Molina, S. (2018). *Was passiert in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege? Phänomene professionellen Handelns in der Kindertagesbetreuung – Ergebnisse aus dem ethnografischen Forschungsprojekt „Profile der Kindertagesbetreuung (ProKi).“* München: DJI.
- Schröder, J. & Kettiger, D. (2001). *Wirkungsorientierte Steuerung in der sozialen Arbeit. Ergebnisse einer internationalen Recherche in den USA, den Niederlanden und der Schweiz*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 229. Stuttgart: Kohlhammer.
- Seckinger, M. (2014). Formenvielfalt der Kindertagespflege aus Sicht der institutionellen Betreuung – kritische Reflexionen. In M. Heitkötter & J. Teske (Hrsg.), *Formenvielfalt der Kindertagespflege. Standortbestimmung, Qualitätsanforderungen und Gestaltungsbedarfe* (S. 189-203). München: DJI.
- Smidt, W. & Burkhardt, L. (2018). Professionalisierung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. In T. Schmidt & W. Smidt (Hrsg.), *Handbuch Empirische Forschung in der Pädagogik der Frühen Kindheit* (S. 463-484). Münster und New York: Waxmann.
- Spieß, C. K. (2019). Gute-Kita-Gesetz: Besser Qualitäts- als Gebührenwettbewerb! *DIW Wochenbericht*, 86 (19), 356.
- Spieß, C. K. (2018). Bildung darf nicht vom Geldbeutel abhängen: Stimmt, aber das erfordert keine gebührenfreien Kitas! *DIW Wochenbericht*, 85 (35), 746.
- Spieß, C. K. (2017a). Quo Vadis Kita-Beiträge. *Wirtschaftsdienst*, 97 (9), 651-654.
- Spieß, C. K. (2017b). Kindertagesbetreuung: Mehr finanzielles Engagement des Bundes gefragt. *DIW Wochenbericht*, 84 (36), 752.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2019). *Bildungsförderbericht 2019. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. Abgerufen von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsförderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsförderbericht-1023206197004.pdf?__blob=publicationFile.
- Statistisches Bundesamt (2018). *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2018*. Abgerufen von https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Publikationen/Downloads-Kindertagesbetreuung/tageseinrichtungen-kindertagespflege-5225402187004.pdf?__blob=publicationFile.
- Strehmel, P. (2015). Leistungsfunktion in Kindertageseinrichtungen. In S. Viernickel, K. Fuchs-Rechlin, P. Strehmel, C. Preissing, J. Bensel & G. Haug-Schnabel (Hrsg.), *Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung* (S. 131-252). Freiburg: Herder.
- Strehmel, P. & Ulber, D. (2014). *Leitung von Kindertageseinrichtungen*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte. WiFF Expertisen, Band 39. München.
- Sturm, R. (2020). *Föderalismus* (3. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., Taggart, B., & Elliot, K. (2004b). The effective provision of pre-school education project – Zu den Auswirkungen vorschulischer Einrichtungen in England. G. Faust, M. Götz, H. Hacker & H.G. Roßbach (Hrsg.), *Anschlussfähige Bildungsprozesse im Elementar- und Primarbereich* (S. 154-167). Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Tietze, W., Becker-Stoll, F., Bensel, J., Eckhardt, A.G., Haug-Schnabel, G., Kalicki, B., Keller, H., & Leyendecker, B. (2013). *NUB-BEK. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick*. Weimar: verlag das netz.
- Viernickel, S., Fuchs-Rechlin, K., Strehmel, P., Preissing, C., Bensel, J. & Haug-Schnabel, G. (2015). *Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung*. Freiburg: Herder.
- Viernickel, S. & Fuchs-Rechlin, K. (2015). Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen. Grundlagen, Analysen, Berechnungsmodell. In S. Viernickel, K. Fuchs-Rechlin, P. Strehmel, C. Preissing, J. Bensel & G. Haug-Schnabel (Hrsg.), *Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung* (S. 11-130). Freiburg: Herder.
- Viernickel, S., Voss, A., Mauz, E., Gerstenberg, F. & Schumann, M. (2013). *STEGE–Strukturqualität und Erzieherinnengesundheit in Kindertageseinrichtungen. Wissenschaftlicher Abschlussbericht*. Abgerufen von https://www.unfallkassenrw.de/fileadmin/server/download/PDF_2013/studie_steve.pdf.
- Wallner, J. (2008). Legitimacy and Public Policy: Seeing Beyond Effectiveness, Efficiency, and Performance. *The Policies Studies Journal*, 36 (3), 421-443.
- Werner, C. D., Linting, M., Vermeer, H. J. & van IJzendoorn, M. H. (2016). Do intervention programs in child care promote the quality of caregiver-child interactions? A meta-analysis of randomized controlled trials. *Prevention Science*, 17 (2), 259-273.
- Whalley, M. E. (2011). *Leading Practice in Early Years Settings*. Exeter: Learning Matters Ltd.

Wieland, J. (2017). Notwendigkeit einer Föderalismusreform III – Wie kann die Finanzverfassung zukunftsfest gemacht werden? In T. Schweißfurth & W. Voß (Hrsg.), *Haushalts- und Finanzwirtschaft der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* (S. 247-261). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Wiemert, H. & Heeg, S. (2012). *Kindertagespflege. Tätigkeitsfeld und Betreuungsform mit Potenzial. Ansätze einer qualitätsorientierten Weiterentwicklung. Handreichung zum PROJEKT Professionalisierung der Kindertagespflege als Dienstleistung*. München: DJI.

Zumhasch, U., & Kreft, J. (2013). Wirkungsorientierte Steuerung erfolgreich einführen und nachhaltig umsetzen. In Tim Kähler & Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Wirkungsorientierte Steuerung. Haushaltkskonsolidierung durch innovative und präventive Sozialpolitik*. Abgerufen von <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/10478.pdf>.

Zitierte Gesetze – Bund

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) vom 26.06.1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 11.09.2012; zuletzt geändert am 09.10.2020. Abgerufen von https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html.

Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz) vom 19.12.2018. Abgerufen von <https://www.bmfsfj.de/blob/133310/80763d0f167ce2687eb79118b8b1e721/gute-kita-bgbL-data.pdf>.

Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege – KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) vom 19.12.2018. Abgerufen von <https://www.bmfsfj.de/blob/133310/80763d0f167ce2687eb79118b8b1e721/gute-kita-bgbL-data.pdf>.

Zitierte Gesetze – Länder

BB: Zweites Gesetz zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – Kindertagesstättengesetz (KitaG) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 27.06.2004, zuletzt geändert am 25.06.2020. Abgerufen von <https://bravoris.brandenburg.de/gesetze/kitag>.

BE: Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege – Kindertagesförderungsgesetz (KitaFöG) vom 23.06.2005; zuletzt geändert am 12.10.2020. Abgerufen von <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-KitaRefGBERahmen>.

BW: Gesetz über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege – Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG) vom 19.03.2009; zuletzt geändert am 11.02.2020. Abgerufen von <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=KiTaG%20BW&psml=bsbauueprod.psml&max=true>.

BY: Bayerisches Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege – Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) vom 08.07.2005; zuletzt geändert am 23.12.2019. Abgerufen von <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKiBiG>.

HB: Bremisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege – Bremisches Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz (BremKTG) vom 19.12.2000; zuletzt geändert am 05.03.2019. Abgerufen von https://www.transparenz.bremen.de/vorschrift_detail/bremen2014_tp.c.127981.de.

HE: Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) – Zweiter Teil – Tageseinrichtungen für Kinder, Kindertagespflege vom 18.12.2006; zuletzt geändert am 25.06.2020. Abgerufen von <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/jlr-KJHGHEpG2>.

HH: Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG) vom 27.04.2004; zuletzt geändert am 18.12.2020. Abgerufen von <https://www.juris.de/jportal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KiBetrGHArahlen&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>.

MV: Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern – Kindertagesförderungsgesetz (KiföG M-V) vom 04.09.2019. Abgerufen von <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psml?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlr-KTFöGMVrahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>.

NI: Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) vom 07.02.2002; zuletzt geändert am 10.12.2020. Abgerufen von <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=KiTaG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true>.

NW: Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Kinderbildungsgesetz (KiBiz) – Sechstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 03.12.2019. Abgerufen von https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=04320200904143952783.

RP: Kindertagesstättengesetz (KTagStG RP) vom 15.03.1991; zuletzt geändert am 03.09.2019. Abgerufen von <http://landesrecht.rlp.de/jportal/?quelle=jlink&query=KTagStG+RP&psml=bsrlpprod.psml>.

RP: Landesgesetz über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiTaG) vom 03.09.2019. Abgerufen von https://kita.rlp.de/fileadmin/kita/01_Themen/KiTaG/GVBl.Nr._13_vom_13.09.2019.pdf.

SH: Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege – Kindertagesförderungsgesetz (KiTaG) vom 12.12.2019; zuletzt geändert am 10.12.2020. Abgerufen von <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=KTagStG+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true>.

SL: Gesetz Nr. 1649 – Saarländisches Ausführungsgesetz nach § 26 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG) vom 18.06.2008; zuletzt geändert am 19.06.2019. Abgerufen von <https://recht.saarland.de/bssl/document/jlr-SGB8§26AGSLrahmen>.

SN: Sächsisches Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen – Gesetz über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG) vom 27.11.2001 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.05.2009; zuletzt geändert am 17.12.2020. Abgerufen von <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/1079.7#x1>.

ST: Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt – Kinderförderungsgesetz (KiFöG LSA) vom 05.03.2003; zuletzt geändert am 16.01.2020. Abgerufen von https://www.landesrecht.sachsen-anhalt.de/perma?j=KiF%C3%B6G_ST.

TH: Thüringer Gesetz über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch – Thüringer Kindergartengesetz (Thür-KigaG) vom 18.12.2017; zuletzt geändert am 11.06.2020. Abgerufen von https://landesrecht.thueringen.de/perma?j=KTBetG_TH.

Koalitionsverträge

KV-BB: Ein neues Kapitel für Brandenburg: Zusammenhalt. Nachhaltigkeit. Sicherheit. Gemeinsamer Koalitionsvertrag von SPD Brandenburg, CDU Brandenburg, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Brandenburg. 2019-2024. Abgerufen von https://ez-der-laender.de/sites/default/files/2019-10/Koalitionsvertrag_Brandenburg_2019_ZusammenhaltNachhaltigkeitSicherheit_SPDCDUGRUENE.pdf.

KV-BE: Koalitionsvereinbarung zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin und DIE LINKE Landesverband Berlin und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2016-2021. Abgerufen von <https://www.berlin.de/rbmskzl/regierender-buergermeister/senat/koalitionsvereinbarung/>.

KV-BW: Baden-Württemberg gestalten: Verlässlich. Nachhaltig. Innovativ. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Baden-Württemberg und der CDU Baden-Württemberg 2016-2021. Abgerufen von https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/dateien/PDF/160509_Koalitionsvertrag_B-W_2016-2021_final.PDF.

KV-BY: Für ein bürgerliches Bayern, menschlich, nachhaltig, modern. Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018-2023. Abgerufen von <https://www.bayern.de/staatsregierung/koalitionsvertrag-2018-bis-2023>.

KV-HB: Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremer Bürgerschaft 2019-2023. Abgerufen von https://spd-land-bremen.de/Binaries/Binary_6302/Koalitionsvereinbarung-RGR-2019-2023-mitU-final.pdf.

KV-HE: Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode. Aufbruch im Wandel durch Haltung, Orientierung und Zusammenhalt. 2019-2024. Abgerufen von https://www.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/koalitionsvertrag_20._wahlperiode.pdf.

KV-HH: Zuversichtlich, solidarisch, nachhaltig – Hamburgs Zukunft kraftvoll gestalten. Koalitionsvertrag über die Zusammenarbeit in der 22. Legislaturperiode der Hamburgischen Bürgerschaft zwischen der SPD, Landesorganisation Hamburg und Bündnis 90/Die Grünen, Landesverband Hamburg. 2020-2025. Abgerufen von <https://www.hamburg.de/senatsthemen/koalitionsvertrag/>.

KV-MV: Koalitionsvereinbarung 2016-2021. Vereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern einerseits und der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Mecklenburg-Vorpommern und der Fraktion der Christlich Demokratischen Union Deutschlands im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern andererseits über die Bildung einer Koalitionsregierung für die 7. Wahlperiode des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern. Abgerufen von <https://www.spd-fraktion-mv.de/images/Koalitionsvereinbarung%202016-2021.pdf>.

KV-NI: Koalitionsvereinbarung 2017-2022. Gemeinsam für ein modernes Niedersachsen. Für Innovation, Sicherheit und Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Niedersachsen und der Christlich-Demokratischen Union (CDU) in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Niedersächsischen Landtages 2017 bis 2022. Abgerufen von https://cdu-niedersachsen.de/wp-content/uploads/2017/11/11-16_Koalitionsvertrag_final.pdf.

KV-NW: Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen. 2017-2022. Abgerufen von https://www.cdu-nrw.de/sites/www.neu.cdu-nrw.de/files/downloads/nrwkoalition_koalitionsvertrag_fuer_nordrhein-westfalen_2017_-_2022.pdf.

KV-RP: Koalitionsvertrag. Sozial gerecht – wirtschaftlich stark – ökologisch verantwortlich. Rheinland-Pfalz auf dem Weg ins nächste Jahrzehnt. Rheinland-Pfalz 2016-2021. Abgerufen von https://www.spd-rlp.de/wp-content/uploads/2016/04/20160422-Gesamtdokument_final.pdf.

KV-SH: Das Ziel verbindet. weltoffen - wirtschaftlich wie ökologisch stark – menschlich. Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022) zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands Landesverband Schleswig-Holstein, Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Schleswig-Holstein, der Freien Demokratischen Partei Landesverband Schleswig-Holstein. Abgerufen von https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/_documents/koalitionsvertrag2017_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

KV-SL: Für die Zukunft unseres Landes. Solide wirtschaften – mutig gestalten – mehr investieren. Koalitionsvertrag für die 16. Legislaturperiode des Landtages des Saarlandes (2017-2022) zwischen der Christlich Demokratischen Union, Landesverband Saar und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Landesverband Saar. Abgerufen von https://www.cdu-fraktion-saar.de/cdusaar/uploads/2017/09/Koalitionsvertrag_CDU_SPD_2017-2022_final4.pdf.

KV-SN: Erreichtes bewahren. Neues ermöglichen. Menschen verbinden. Gemeinsam für Sachsen. Koalitionsvertrag 2019 bis 2024. Abgerufen von https://www.staatsregierung.sachsen.de/download/Koalitionsvertrag_2019-2024-2.pdf.

KV-ST: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Koalitionsvertrag 2016-2021. Abgerufen von https://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/STK/Dokumente/Koalitionsvertrag2016-2012.pdf.

KV-TH: Gemeinsam neue Wege gehen. Thüringen demokratisch, sozial und ökologisch gestalten. Koalitionsvertrag für die 7. Wahlperiode des Thüringer Landtags. Abgerufen von https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thueringen/dokumente/KoalitionsvertragGesamttext_20201701.pdf.

Handlungs- und Finanzierungskonzepte

HFK-BB: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Brandenburg, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Brandenburg zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 24.05.2019.

HFK-BE: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Berlin, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Berlin zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 02.10.2019.

HFK-BW: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Baden-Württemberg, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Baden-Württemberg zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 16.09.2019.

HFK-BY: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Freistaats Bayern, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Freistaat Bayern zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 23.09.2019.

HFK-HB: Handlungs- und Finanzierungskonzept der Freien Hansestadt Bremen, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und der Freien Hansestadt Bremen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 25.04.2019.

HFK-HE: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Hessen, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 20.11.2019.

HFK-HH: Handlungs- und Finanzierungskonzept der Freien und Hansestadt Hamburg, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und der Freien und Hansestadt Hamburg zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 07.08.2019.

HFK-MV: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Mecklenburg-Vorpommern zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 12.08.2019.

HFK-NI: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Niedersachsen, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Niedersachsen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 11.06.2019.

HFK-NW: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Nordrhein-Westfalen, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Nordrhein-Westfalen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 19.11.2019.

HFK-RP: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Rheinland-Pfalz, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Rheinland-Pfalz zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 31.10.2019.

HFK-SH: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Schleswig-Holstein, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Schleswig-Holstein zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 16.08.2019.

HFK-SL: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Saarlandes, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Saarland zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 23.05.2019.

HFK-SN: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Freistaats Sachsen, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Freistaat Sachsen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 13.06.2019.

HFK-ST: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes Sachsen-Anhalt, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Land Sachsen-Anhalt zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 23.08.2019.

HFK-TH: Handlungs- und Finanzierungskonzept des Freistaats Thüringen, Anhang zum Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und dem Freistaat Thüringen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) vom 04.09.2019.

Fortschrittsberichte

FB-BB: Fortschrittsbericht des Landes Brandenburg – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-BE: Fortschrittsbericht des Landes Berlin – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-BW: Fortschrittsbericht des Landes Baden-Württemberg – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-BY: Fortschrittsbericht des Freistaats Bayern – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-HB: Fortschrittsbericht der Freien Hansestadt Bremen – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-HE: Fortschrittsbericht des Landes Hessen – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-HH: Fortschrittsbericht der Freien und Hansestadt Hamburg – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-MV: Fortschrittsbericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-NI: Fortschrittsbericht des Landes Niedersachsen – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-NW: Fortschrittsbericht des Landes Nordrhein-Westfalen – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-RP: Fortschrittsbericht des Landes Rheinland-Pfalz – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-SH: Fortschrittsbericht des Landes Schleswig-Holstein – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-SL: Fortschrittsbericht des Saarlandes – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-SN: Fortschrittsbericht des Freistaats Sachsen – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-ST: Fortschrittsbericht des Landes Sachsen-Anhalt – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

FB-TH: Fortschrittsbericht des Freistaats Thüringen – gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG).

Zwischenbericht der
Evaluationsstudie zur Wirksamkeit
des Gesetzes zur Weiterentwicklung der
Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in
Tageseinrichtungen und in der
Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und
Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)

FIVE

**Forschungs- und
Innovationsverbund
an der Evangelischen
Hochschule Freiburg e.V.**



Zwischenbericht zur Wirkungsstudie

Maike Rönnau-Böse, Yvonne Anders, Klaus Fröhlich-Gildhoff, Sabine Blaurock,
Lars Burghardt, Christiane Große, Janina Limberger, Annika Lorenzen, Gesa Pult und
Katrín Wolf

Freiburg und Bamberg, 2021

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	6
1.	Hintergrund des Gesetzes.....	6
2.	Auftrag und Ziele der Evaluation.....	8
3.	Herausforderungen von Gesetzesevaluationen	9
II.	Grundsätzliches Untersuchungsdesign	12
1.	Der grundsätzliche Untersuchungsansatz: Vier Strategien	12
1.1	Detailbeschreibung der vier Strategien.....	13
1.2	Datenintegration und -aufbereitung.....	18
III.	Re-Analyse vorhandener Daten (Anders et al.)	19
1.	Detail-Design	19
2.	Analyseplan und Entwicklung von Indikatoren	27
3.	Erste Ergebnisse: Entwicklungspotenziale in den Bundesländern sowie Prognosen zur Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen	34
3.1	Handlungsfeld 2 <i>Fachkraft-Kind-Schlüssel</i>	34
3.2	Handlungsfeld 3 <i>Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte</i>	44
3.3	Handlungsfeld 4 <i>Stärkung der Leitung</i>	58
3.4	Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG	67
3.5	Ausgangssituation hinsichtlich Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz.....	72
3.6	Bewertung von Sekundardatensätzen	76
4	Weiteres Vorgehen	77
IV.	Vertiefende Untersuchungen (Rönnau-Böse et al.)	79
1.	Expertenworkshops	79
1.1	Vorgehen und Stichprobe	79
1.2	Ergebnisse aus den Expertenworkshops in den 16 Bundesländern	82
1.2.1	Ergebnisse zu Modul 1: Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung (HF2 Fachkraft-Kind-Schlüssel; HF3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte; HF4 Stärkung der Leitung; HF8 Stärkung der Kindertagespflege)	82
1.2.2	Ergebnisse bezüglich Modul 2 (Verbesserung der Teilhabe).....	86
1.3	Zusammenfassung und Fazit der Ergebnisse der Expertenworkshops	86
2.	Fallstudien	88
2.1	Stichprobendarstellungen aus den qualitativen und quantitativen Verfahren.....	90
2.1.1	Darstellung der Stichprobe (befragte Akteursgruppen der qualitativen Verfahren)	90

2.1.2 Darstellung der Stichprobe (befragte Akteursgruppen der quantitativen Verfahren)	92
2.2 Durchführung	96
2.3 Ergebnisse Fallstudien.....	97
2.4 Zusammenfassung und Fazit der Ergebnisse der Fallstudien	121
V. Literaturreview	127
VI. Zusammenföhrung und Einordnung der Ergebnisse sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Gesetzes	128
1. Zusammenföhrung und Einordnung der Ergebnisse.....	128
2. Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Gesetzes.....	139
Literaturverzeichnis.....	141
Abbildungsverzeichnis	146
Tabellenverzeichnis.....	147

Vorwort

Im Frühjahr 2020 erhielt nach einem Ausschreibungsverfahren das Konsortium aus Zentrum für Kinder- und Jugendforschung im Forschungsverbund FIVE an der Evangelischen Hochschule Freiburg (Prof. Dr. Maike Rönnau-Böse und Prof. Dr. Klaus Fröhlich-Gildhoff) und Universität Bamberg, Lehrstuhl für Frühkindliche Bildung und Erziehung (Prof. Dr. Yvonne Anders) vom BMFSFJ den Auftrag, die Wirkungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG, Artikel 1 Gute-KiTa-Gesetz) zu evaluieren.

Die Realisierung der Wirkungsstudie ist mit einem hohen Ausmaß an Komplexität konfrontiert, die sich aus der Struktur des Gesetzes sowie länderspezifischen Ausgangslagen und Umsetzungen bedingen. Daher wird ein sehr umfangreiches, multiperspektivisches und multimethodales Design mit mehreren Messzeitpunkten realisiert. Der vorliegende Zwischenbericht dokumentiert die erste Phase der Erhebungen und entsprechende Ergebnisse.

Bedingt durch die Corona-Pandemie konnten die Untersuchungen im Feld nicht in der geplanten Weise realisiert werden. Insbesondere war der Zugang in die beteiligten Kindertageseinrichtungen erschwert, manche Untersuchungsschritte mussten im Onlineformat durchgeführt werden, manche konnten (noch) gar nicht umgesetzt werden. Dennoch ist es gelungen, aussagekräftige Erkenntnisse zum aktuellen Stand der Gesetzes-Umsetzung und zur Ausgangssituation im Herbst 2020 zu gewinnen. Dies ist eine – umfassende – Momentaufnahme, nicht direkt zu Beginn des Inkrafttretens des Gesetzes, aber immer noch in der Anfangsphase. Damit ist eine gute Ausgangsbasis für weitere Untersuchungen zu späteren Erhebungszeitpunkten gegeben, so dass über Vergleiche auch mögliche Veränderungen abgebildet werden können.

Ein sehr großer Dank geht an alle Personen, die die Untersuchungen unterstützt und begleitet haben. Dies betrifft im Besonderen die Verantwortlichen auf Länderebene, die Teilnehmenden der verschiedenen Workshops und die mitwirkenden Jugendamts- bzw. Trägerverantwortlichen, die Kita-Leitungen, pädagogischen Fachkräfte, Eltern/Erziehungsberichtigten und Kinder bei den Fallstudien.

Ein Dank geht auch an Kolleginnen und Kollegen aus der Wissenschaft, die uns beraten haben, und an die Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner der Umsetzungsstudie und im Deutschen Jugendinstitut (DJI) und der TU Dortmund.

Ein ganz besonderer Dank geht an unsere Teams der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die den Großteil der operativen Arbeit hervorragend geleistet haben, namentlich Annika Lorenzen, Janina Limberger und Gesa Pult aus Freiburg sowie Sabine Blaurock, Christiane Große, Katrin Wolf und Lars Burghardt aus Bamberg, sowie an die wissenschaftlichen Hilfskräfte und Forschungspraktikantinnen.

Wir freuen uns auf die kritische Diskussion unserer Ergebnisse.

Freiburg/Bamberg im Februar 2021

Prof. Dr. Maike Rönnau-Böse, Prof. Dr. Yvonne Anders, Prof. Dr. Klaus Fröhlich-Gildhoff

I. Einleitung

1. Hintergrund des Gesetzes

Mit dem KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG (Artikel 1 Gute-KiTa-Gesetz), das zum 1. Januar 2019 in Kraft trat, wurde ein Instrumentenkasten mit zehn Handlungsfeldern und Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren geschaffen, aus dem die Länder nach ihren Entwicklungsbedarfen auswählen konnten. Zudem wurden zum 1. August 2019 die Eltern bundesweit bei den Gebühren entlastet (Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz). So müssen Familien mit geringem Einkommen in ganz Deutschland keine Elternbeiträge mehr zahlen, wenn sie z. B. Kinderzuschlag, Wohngeld, Arbeitslosengeld oder andere Leistungen nach dem SGB II, Leistungen nach dem SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Darüber hinaus wurde zum 1. August 2019 eine Beratungspflicht über die Beitragsbefreiung eingeführt. Zudem müssen die Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege gestaffelt werden. Von 2019 bis 2022 stellt der Bund den Ländern dafür rund 5,5 Mrd. Euro bereit: Im Wege einer Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) werden den Ländern zusätzliche Mittel zum Ausgleich von Belastungen bei der Umsetzung von Artikel 1 und Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes zur Verfügung gestellt (Artikel 3 und 4 Gute-KiTa-Gesetz).

Die Verwendung der von der Bundesregierung zur Verfügung gestellten Finanzmittel wurde in bilateralen Verträgen mit den 16 Bundesländern festgehalten; der Abschluss der Verträge mit allen 16 Bundesländern war die Voraussetzung, dass die Bundesmittel infolge der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes an die Länder fließen. In den Verträgen wurden länderspezifisch sehr unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Das am häufigsten gewählte Handlungsfeld ist dabei die Verbesserung des *Fachkraft-Kind-Schlüssels* (Handlungsfeld 2), weiter wurden mehrfach die Handlungsfelder 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, 4 *Stärkung der Leitung* und 8 *Stärkung der Kindertagespflege* gewählt – es gibt aber auch Länder, die die Finanzmittel überwiegend oder vollständig zur Gebührenentlastung nutzen.¹ Insgesamt ergibt sich ein – gewollt – heterogenes Bild der Umsetzungsvorhaben auf Ebene der verschiedenen Länder.

Aus dieser Konstruktion lässt sich eine theoretisch anzunehmende Wirkungskette (siehe Abbildung 1) ableiten, an deren Ende die Zielerreichung der durch das KiQuTG angedachten Qualitäts- und Teilhabeverbesserungen steht.

¹ Die Verträge sind veröffentlicht unter: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/die-vertrage-mit-den-bundeslaendern/141192>

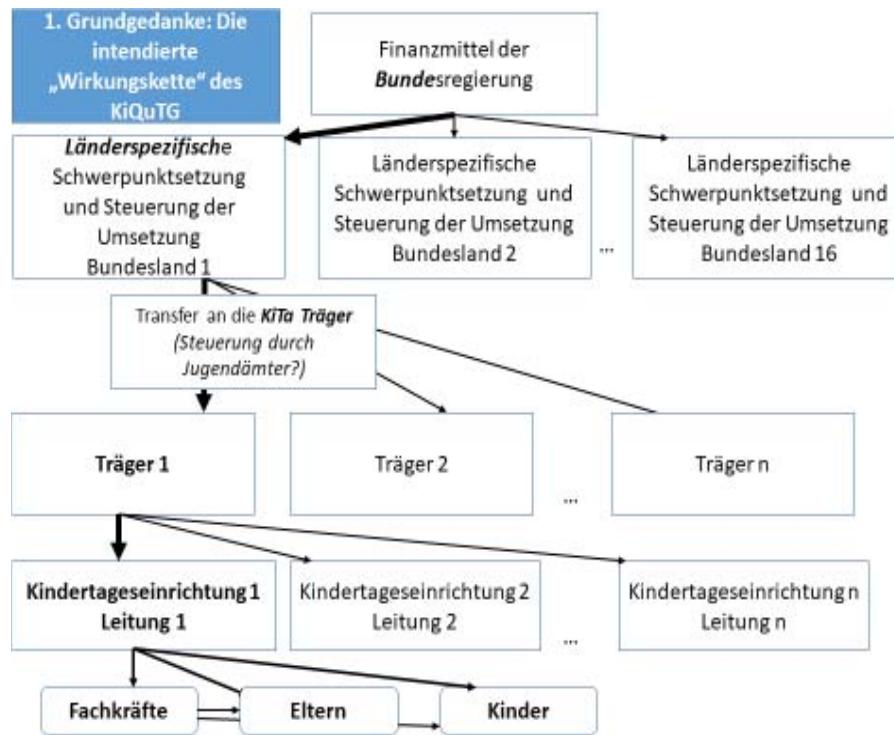


Abbildung 1. Angenommene Wirkungskette des KiQuTG

Prinzipiell wird bei dieser Wirkungskette von einem systematischen Vorgehen bei der Umsetzung des Gesetzes – auf Länderebene – ausgegangen; die Verträge zwischen Bund und Ländern geben letztlich eine solche systematische Intervention in den verschiedenen Handlungsfeldern vor. Zugleich muss berücksichtigt werden, dass es sich bei der Gesetzesumsetzung um eine hochkomplexe Intervention handelt und nicht alle Zusammenhänge abgebildet werden können. Es liegen auch nicht immer eindeutig lineare Zusammenhänge und Abfolgen vor: Durch die involvierten Ebenen, Steuerungs- und Umsetzungsmöglichkeiten sowie -interessen gibt es regionale und lokale Besonderheiten, sodass sich möglicherweise Prozesse entwickeln, die sich mittels einer systemischen Betrachtung zumindest regional noch präziser abbilden und rekonstruieren lassen. So gibt es bspw. trägerspezifische Maßnahmen, wie die Festlegung von Leitungsanteilen ohne gesetzliche Vorgaben, die nicht alle vollständig erfasst werden können. Ebenso muss berücksichtigt werden, dass (Neben-)Effekte dadurch entstehen, dass auf Länderebene schon vor oder zeitgleich mit Inkrafttreten des KiQuTG Programme, Maßnahmen oder Ländergesetze initiiert wurden. Die Berücksichtigung dieser verschiedenen Faktoren und ihrer Interdependenzen ist mit einem Design, das die Wirkungen eines Bundesgesetzes untersucht, nur begrenzt möglich.

In einigen Fällen fließen die Finanzströme angesichts der gewählten Handlungsfelder etwas anders als in der Wirkungskette abgebildet, so werden Gelder länderspezifisch bspw. auch an Ausbildungsträger oder direkt an Kita-Träger ausgezahlt. Dadurch kann das Wirkmodell bezogen auf einzelne Handlungsfelder differieren, ohne dass die Gesamtlogik der potenziellen Wirkung der Intervention (Finanzmittel) auf verschiedenen Ebenen des Systems der FBBE infrage gestellt ist. Hierauf wird an geeigneter Stelle im Bericht eingegangen.

Die Erhebung zu zwei Messzeitpunkten und die Erhebung bzw. Re-Analyse auf den verschiedenen Systemebenen (Multiperspektivität) wird es trotz dieser Herausforderungen und z. T. Einschränkungen ermöglichen, potenzielle Veränderungen zu erfassen und abzubilden, die auf das Bundesgesetz zurückzuführen sind.

2. Auftrag und Ziele der Evaluation

Das KiQuTG schreibt gemäß § 6 ein Monitoring des Gesetzes vor. Das BMFSFJ führt jährlich, erstmals im Jahr 2020 und letztmals im Jahr 2023, ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes Monitoring durch. Das Monitoring wird nach den zehn Handlungsfeldern des Gesetzes und nach Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren aufgeschlüsselt. Das BMFSFJ veröffentlicht jährlich einen Monitoringbericht. Der erste Monitoringbericht (Gute-KiTä-Bericht) ist im Dezember 2020 erschienen.

Gemäß § 6 Absatz 3 KiQuTG evaluiert die Bundesregierung zusätzlich die Wirksamkeit dieses Gesetzes und berichtet erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Evaluation. In den Evaluationsbericht fließen die Ergebnisse des Monitorings ein. Außerdem hat das BMFSFJ zwei Studien vergeben, die die Grundlage für den Evaluationsbericht der Bundesregierung darstellen.

Die Unterscheidung zwischen Monitoring und Evaluation kann auf empirischer Ebene nicht immer völlig trennscharf erfolgen; nach den vorliegenden Konzepten hat das Monitoring einen deskriptiven Charakter. Die Evaluation der Wirkungen soll die Daten des Monitorings nutzen, darüber hinaus jedoch weitere Daten hinzuziehen, vertiefende (auch qualitative) Erhebungen umsetzen sowie länder-/regionsspezifische Analysen durchführen. Daraus abgeleitet soll eine Bewertung im Sinne der Zielerreichung vorgenommen werden. Aus der Analyse und Bewertung werden Handlungsempfehlungen hinsichtlich des Novellierungsbedarfs aufgezeigt.

Zwei Studien zur Evaluation des Gesetzes wurden öffentlich ausgeschrieben und mit einer ausführlichen Leistungsbeschreibung hinterlegt. Während die Studie I die „Umsetzung des Gesetzes“ fokussieren soll, wird in Studie II die „Wirksamkeit“ untersucht.

In dem vorliegenden ersten Zwischenbericht der Studie II werden vor allem die Analysedaten der Ausgangsbedingungen präsentiert, die durch die verschiedenen empirischen Zugangsweisen zum ersten Messzeitpunkt (Herbst 2020) erhoben bzw. genutzt werden konnten. In den nächsten Berichten werden dann Ergebnisse von weiteren Erhebungen (Sommer 2022) dargestellt und insbesondere mögliche Veränderungen zwischen den Messzeitpunkten herausgearbeitet; die Gesamtstudie ist auf den Zeitraum Februar 2020 bis Dezember 2022 angelegt.

Entsprechend den „vier übergeordneten Zielen des Gesetzes“ ist die Studie zur Untersuchung der Wirksamkeit des Gesetzes in vier Module gegliedert (BMFSFJ, 2019b, S. 7ff):

Modul 1: Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung (besonders in den Handlungsfeldern 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel*, 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, 4 *Stärkung der Leitung* und 8 *Stärkung der Kindertagespflege*)

Modul 2: Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung

Modul 3: Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Modul 4: Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie

Im Fachdiskurs des Feldes der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung hat sich ein Qualitätskonzept etabliert, das die Aspekte Struktur-, Orientierungs-, Prozess- und Ergebnisqualität differenziert (z. B. Anders & Roßbach, im Druck; Tietze & Viernickel, 2007). Mit dem KiQuTG werden zunächst Aspekte der Strukturqualität – wie eine verbesserte Fachkraft-Kind-Relation, eine Stärkung der Leitung oder verbesserte Räumlichkeiten –, aber auch Elemente der Orientierungsqualität (z. B. Handlungsfelder 1, 6, 10 adressiert – so spricht bspw. das Handlungsfeld 10 (*Vielfältige pädagogische*

Arbeit) deutlich Aspekte der konzeptionellen Orientierung von Kindertageseinrichtungen an. Das vorgestellte Konzept des Monitorings orientiert sich entsprechend an diesen beiden Qualitätsdimensionen und nimmt weitere Qualitätsdimensionen mit auf. In der Wirkungsstudie sollen zumindest partiell darüber hinausgehende Zusammenhänge untersucht werden: „Es soll untersucht werden, wie sich die Qualität unter Berücksichtigung der Ausgangssituation entwickelt hat. Zudem sollen Zusammenhänge zwischen den umgesetzten Maßnahmen, dem Mitteleinsatz und der Qualitätsentwicklung in den Handlungsfeldern analysiert werden“ (BMFSFJ, 2019b, S. 7).

Es ist dabei von besonderem Interesse, ob die eingeleiteten Maßnahmen auch auf der Ebene der mittelbaren Adressatinnen und Adressaten, der pädagogischen Fachkräfte, Kinder und Eltern/Erziehungsberechtigten – und damit der ‚eigentlichen‘ Zielgruppe der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung – zu Veränderungen führen, z. B. zu veränderten Kompetenzen oder Einstellungen der pädagogischen Fachkräfte, zu einer erhöhten Zufriedenheit der Eltern/Erziehungsberechtigten bzgl. der Kooperation mit der Kindertageseinrichtung oder zu einem erhöhten Wohlbefinden der Kinder (wobei letzterer Aspekt wahrscheinlich erst in Vergleichen über längere Zeiträume zu erfassen ist). Vereinfacht lauten damit die übergeordneten Fragestellungen der Evaluation zur Wirkung in Studie II:

- a) *Welche Veränderungen* über die Zeit (vor Einführung der Intervention vs. nach einer Zeit der Intervention) lassen sich auf den verschiedenen Ebenen der o. g. Wirkungskette erkennen?
- b) Lassen sich *Zusammenhänge* zwischen der Intervention – den zur Verfügung gestellten Finanzmitteln und den damit verbundenen, vertraglich festgelegten Zielstellungen – und den möglichen Veränderungen auf den verschiedenen Ebenen der o. g. Wirkungskette erkennen?

Eine besondere Herausforderung der Wirkungsstudie besteht darin, dass vor und während der Umsetzung des KiQuTG auf Ebene der einzelnen Länder, aber auch auf Ebene der verschiedenen Träger schon Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität oder der Teilhabe initiiert und realisiert wurden und werden. So kann sich bspw. die Teilhabequote durch verringerte Kita-Gebühren erhöhen oder auch durch ein erhöhtes Platzangebot – oder durch beides. Um die Wirkung des Gesetzes im engeren Sinne zu analysieren und Ursache-Wirkungszusammenhänge beschreiben zu können, müssen diese ‚anderen‘ Maßnahmen identifiziert und empirisch in Bezug zu den durch das KiQuTG angestoßenen Maßnahmen gesetzt werden. Es muss also darum gehen, möglichst breit verschiedene Einflussfaktoren zu erfassen und miteinander in Relation zu setzen.

Dabei sollen zunächst bereits vorhandene Daten, z. B. aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik, genutzt werden. Ebenso sollen die Ergebnisse des Monitorings genutzt werden und im Besonderen die verschiedenen Untersuchungsebenen des Monitorings (Jugendämter, Kita-Leitungen, pädagogische Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen, Eltern/Erziehungsberechtigte, Kinder) länderübergreifend und länderspezifisch betrachtet und in einen möglichen Zusammenhang gebracht werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass zum einen im Monitoring noch nicht erfasste relevante Gruppen im Feld der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (Fachberatung, Aus- und Weiterbildung) befragt sowie zum anderen exemplarisch vertiefende Untersuchungen im Sinne von Fallstudien durchgeführt werden und dabei systematisch Daten zu zwei Messzeitpunkten erhoben werden, um mögliche Veränderungen erfassen zu können (ausführliche Darstellung des Designs siehe Kapitel II).

3. Herausforderungen von Gesetzesevaluationen

Das grundsätzliche Ziel der Evaluation der Wirkungen besteht, wie dargelegt, darin, Zusammenhänge zwischen den durch das Gesetz realisierten Maßnahmen einerseits und möglichen Veränderungen der Qualität sowie der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung andererseits zu identifizieren – es geht also darum, die Wirksamkeit der Maßnahmen bzw. die durch die Finanzmittel angestoßenen Interventionen zu untersuchen.

Nach wie vor gelten experimentelle, randomisierte Kontrollgruppendesigns (RCT-Studien) vielfach als „Goldstandard“ der Evaluation der Wirkungen von Interventionen und als zentrales Kriterium der Evidenzbasierung (z. B. Bortz & Döring, 2006; Wirtz, 2014). Im Unterschied zur klassischen naturwissenschaftlichen, pharmakologischen oder auch psychologisch-experimentellen Grundlagenforschung handelt es sich bei Interventionen in humanwissenschaftlichen Kontexten, wie eben auch der (Früh-)Pädagogik, in der Regel um komplexe Interventionen unter Real- bzw. Praxisbedingungen. Dies gilt in besonderem Maße für die hochkomplexe Intervention des KiQuTG, denn hier sollen Qualitätsanstöße und eine Verbesserung der Teilhabe durch Finanzmittel initiiert werden und letztlich auf „tiefer liegenden“ Ebenen – in den Kindertageseinrichtungen selbst – sichtbar und wirksam sein (s. o.). Unter diesen Bedingungen herrscht eine Vielzahl von Einflüssen, die als Variablen in ihrer Gesamtheit kaum zu erfassen sind, teilweise sogar erst im Implementationsprozess deutlich werden.

Das den RCT-Studien zugrunde liegende „medical model“ (Wampold, 2001) kann der Komplexität sozialen Geschehens in diesen Kontexten nur begrenzt gerecht werden; das Kontrollieren von ‚reinen‘ Ausgangs- (unabhängige Variable) und Ergebnisbedingungen (abhängige Variablen) vor und nach der Durchführung einer größtmöglich standardisierten Intervention sowie die gänzliche Elimination von „Störbedingungen“ ist in dieser Situation nicht möglich und sinnvoll (zu den Grenzen der RCT Designs grundsätzlich z. B. Fröhlich-Gildhoff & Hoffer, 2017; Kazdin, 2011; Kolip, 2006; Porszolt, Eisemann, Habs & Wyer, 2013).

Selbst einfache, vorab geplante Vergleichsgruppendesigns im Sinne eines quasi-experimentellen Vorgehens sind bei der vorliegenden Intervention zumindest in ‚Reinform‘ nicht zu realisieren, da sich die Ausgangsbedingungen und die Art der Maßnahmen schon auf Länderebene stellenweise sehr deutlich unterscheiden.

Die Betrachtung der Grenzen einer Wirkungsforschung mittels des RCT-Designs bedeutet allerdings nicht, dass es keine Kern-Anforderungen an die Untersuchung der Wirkung(en) von Maßnahmen bzw. Interventionen – insbesondere unter Praxisbedingungen – gibt. Aus der Literatur zur (Wirkungs-)Evaluation (z. B. Bortz & Döring, 2006; Fröhlich-Gildhoff, 2012; Stockmann, 2006) lassen sich zentrale Anforderungen an entsprechende Studien und Designs zusammenfassen:

- eine Intervention oder Handlungspraxis ist über *mehrere Messzeitpunkte* zu beobachten;
- es ist eine *Vielfalt von Methoden* einzusetzen, um verschiedene Zugänge zum Untersuchungsgegenstand zu ermöglichen; zu bevorzugen sind mixed methods Designs (Cresswell, 2003);
- es sind *verschiedene Perspektiven* (Untersuchung verschiedener Gruppen; Fremd- und Selbsteinschätzungen) zu berücksichtigen;
- es muss eine *Verbindung von Prozessdaten und Ergebnissen* hergestellt werden können.

Das vom Forschungskonsortium gewählte Untersuchungsdesign berücksichtigt o. g. Kernanforderungen und orientiert sich an den Prinzipien von „Pragmatic Controlled Designs“ (PCT; Porszolt et al., 2013). PCT-Designs sind durch ein breites Erfassen der in den Realbedingungen vorhandenen Variablen gekennzeichnet. So werden explizit ‚Abweichungen‘ bei der Realisierung der Intervention genau erfasst, auftretende Variabilität wird zum Erklären der gefundenen Effekte genutzt.

Trotz eines sorgfältigen und systematischen, die o. g. Kernprinzipien berücksichtigenden empirischen Vorgehens muss an dieser Stelle neben der hohen Komplexität des Vorhabens aus Gründen der Vollständigkeit auf Herausforderungen hingewiesen werden, die die Ergebnisse der Wirkungsstudie beeinträchtigen oder in ihrer Reichweite einschränken können:

- Der Untersuchungszeitraum ist begründet durch die befristete Finanzierung des Gesetzes und die damit verbundenen Vorgaben der Ausschreibung sind sehr knapp bemessen. Es ist durchaus möglich, dass sich Wirkungen des Gesetzes erst längerfristig zeigen und sich im Zeitraum bis Ende 2022 noch nicht deutlich genug empirisch abbilden lassen.

- Bei komplexen Interventionen, wie sie durch das KiQuTG angestoßen werden, ist damit zu rechnen, dass allein die Implementation eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Eine umfassende Implementierung ist allerdings Voraussetzung dafür, dass Wirkungen sich überhaupt erst entfalten können.
- Gerade für die Wirkungen auf Ebene der Prozesse (z. B. Prozessqualität, Qualität der Zusammenarbeit mit Familien) und der Zielindikatoren auf Ebene der Adressaten (wie z. B. Überzeugungen der Fachkräfte, Kompetenzen von Fachkräften und Kindern) ist eine große Interventionsstärke und entsprechende Interventionsdauer notwendig, um messbare, statistisch bedeutsame Effekte erwarten zu können.
- Insbesondere auf der Ebene der Prozess- und Ergebnisindikatoren ist der Einsatz von Beobachtungsverfahren und Kompetenztests in bundesrepräsentativen Stichproben im Rahmen des Monitorings und der Evaluation aufgrund des großen Aufwandes nicht möglich.
- Der geplante zweite Erhebungszeitpunkt der Monitoring-Daten liegt am Ende der Laufzeit der Evaluationsstudie. Daher wird es möglicherweise schwierig sein, den vollständigen Vergleich von zwei Erhebungszeitpunkten in die Analysen und Bewertungen einzubeziehen. Es werden in jedem Fall Trends aufgezeigt werden können.
- Die schon angesprochene hohe Variabilität der intendierten Maßnahmen und schon bestehende differierende Ausgangsbedingungen in den Ländern können möglicherweise eine Vergleichbarkeit nur eingeschränkt zulassen, die das Erkennen von Wirkungszusammenhängen erlaubt hätte. Soweit möglich, kann mit gezielten Subgruppen- oder Clusteranalysen – auch durch die Betrachtung weiterer Handlungsfelder – die Variabilität ebenfalls empirisch „genutzt“ werden. Dies kann jedoch erst nach dem Vorliegen der jeweiligen Daten entschieden werden.
- Die im Design anvisierten Fallstudien (Analysen von regionalen Systemen Frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung) erfolgen kriteriengeleitet nach dem Prinzip der Repräsentanz und optimalen Kontrastierung. Die ausgewählten Fälle werden auch mit der Gesamtstichprobe – durch den Abgleich der erhobenen Befragungsdaten mit den Befragungen des Monitorings – verglichen.

Trotz dieser potenziellen Einschränkungen wird es möglich sein, mit den durch das Monitoring gewonnenen und aus anderen Quellen vorhandenen Daten sowie den gewählten empirischen Zugängen zu belastbaren Aussagen über Wirkungszusammenhänge des KiQuTG zu kommen.

II. Grundsätzliches Untersuchungsdesign

1. Der grundsätzliche Untersuchungsansatz: Vier Strategien

Die Grundfragestellungen der Untersuchung sind in der ausführlichen Leistungsbeschreibung des Auftragsgebers BMFSFJ vorgegeben: Es soll überprüft werden, „inwiefern die vier übergeordneten Ziele des Gesetzes erreicht worden sind. Es sollen Aussagen darüber getroffen werden, ob es gelungen ist, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Darüber hinaus soll geklärt werden, inwiefern ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet wurde. Zudem sollen Erkenntnisse zur Wirksamkeit der in Artikel 2 des Gute-KiTa-Gesetzes geregelten Änderung des § 90 Achtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) Berücksichtigung finden“ (BMFSFJ, 2019b, S. 7). Es sollen somit, wie in Kapitel I dargestellt, Veränderungen über die Zeit und damit verbundene mögliche Wirkungszusammenhänge empirisch erfasst und analysiert werden. Dabei soll die Untersuchung – entsprechend der übergeordneten Ziele des Gesetzes – in die schon dargestellten vier Module gegliedert werden.

In Kapitel III und IV sowie in einem separaten Methodenbericht (Rönnau-Böse et al., 2021) werden die jeweiligen Fragestellungen und die zur Beantwortung einzusetzenden Methoden deziert dargestellt. Der Methodenbericht geht dabei schwerpunktmäßig auf die vertiefenden Untersuchungen und Fallstudien ein.

Das Design zur Erfassung der Wirksamkeit des Gesetzes folgt dem Grundsatz, dass Daten zu mehreren, mindestens zwei Untersuchungszeitpunkten (sofern vorhanden) vertieft untersucht bzw. re-analysiert oder neu erhoben werden, um Veränderungen abilden zu können. Zudem sollen bei der Bearbeitung der verschiedenen Fragestellungen immer mehrere Perspektiven bzw. Zielgruppen berücksichtigt werden. Die Analyse vorhandener Daten konzentriert sich dabei auf die durch das Deutsche Jugendinstitut und die TU Dortmund erhobenen Monitoring-Daten, die Kinder- und Jugendhilfestatistik und die Daten der Kinderbetreuungsstudie des DJI (KiBS). Zum Teil werden weitere verfügbare Datensätze (z. B. Mikrozensus, SOEP, AID:A, PAIRFAM) mit herangezogen.

Die Generierung neuer Daten erfolgt zum einen auf der Ebene der in der Leistungsbeschreibung vorgegebenen vier Module, zum anderen auf der Ebene der vier vorgegebenen Handlungsfelder (2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel*, 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, 4 *Stärkung der Leitung* und 8 *Stärkung der Kindertagespflege*). Zudem sollen mögliche Auswirkungen der Intervention auf weitere Handlungsfelder sowie die Teilhabe an der Kindertagesbetreuung berücksichtigt werden; hierbei wird die Reduktion bzw. Befreiung von den Elternbeiträgen besonders beachtet. Es wird für jedes Modul ausdifferenziert, wie die Wirksamkeit in den jeweiligen Handlungsfeldern erfasst werden soll.

Hieraus ergibt sich eine Matrix (siehe Abbildung 2), die einerseits durch die Module und zugeordneten Inhalte bzw. Handlungsfelder, andererseits durch die verschiedenen Methoden der Datenerfassung und Auswertung (Datengenerierung) gekennzeichnet ist:

	I Re-Analyse quantitativer Daten (Monitoringdaten, KJH, KiBS, ...)	II Regionale Expertenworkshops (2 pro Bundesland, 30-40 Teilnehmerinnen und Teilnehmer)	III Vertiefende Fallstudien (16 Kita-Systeme + 6 KTP-Systeme, 2 Messpunkte)
	Uni-/multivariate Analysen (Regressionsanalysen, Mehrebenenmodelle, Vergleichsgruppen, Matching, ...) zur Prüfung von Wirkhypotesen	Akteure aus Fachberatung, Aus-/Weiterbildung, Tagespflege-Beratung, aus Jugendämtern und von Trägern	Akteure: Land, Jugendamt, Träger, Fachberatung, Leitung, Fachkräfte bzw. Kindertagespflegepersonen, Eltern, Kinder; qualitative und quantitative Methoden, u. a. ans Monitoring anknüpfend
M1: Weiterentwicklung der Qualität			
M2: Verbesserung der Teilhabe			
M3: Gleichwertige Lebensverhältnisse			
M4: Vereinbarkeit von Familie und Beruf			

IV ergänzend nach Bedarf: kontinuierliche Sichtung und Analyse des relevanten Forschungsstandes

Abbildung 2. Matrix des Untersuchungsdesigns

1.1 Detailbeschreibung der vier Strategien

In diesem Kapitel werden die geplanten Untersuchungsstrategien beschrieben. Die reale Umsetzung des Designs und damit verbundene Einschränkungen und partielle Veränderungen werden in Kapitel III und IV dargestellt.

(1) Re-Analyse bzw. vertiefte Analyse vorhandener Daten

Bei allen vier Modulen werden verschiedene, vorhandene Datensätze vertiefend analysiert und im Hinblick auf die spezifischen Fragestellungen des jeweiligen Moduls mit statistischen Verfahren analysiert. Kern der Analysen stellen die Monitoringdaten dar, das sind im Einzelnen die Befragungsdaten aus dem Projekt ERiK des DJI, die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die KiBS-Studie des DJI und die Fortschrittsberichte der Länder. Diese erfassen umfangreich und aus mehreren Perspektiven die zentralen Ergebnisindikatoren in den verschiedenen Handlungsfeldern. So werden auf Basis der Befragungen des Monitorings die Perspektiven von Jugendämtern, Trägern, Einrichtungen, Kita-Leitungen, pädagogischen Fachkräften, Eltern/Erziehungsberechtigten und Kindern zusammengeführt. Die Monitoringerhebungen finden jährlich bzw. im Abstand von zwei Jahren statt. Dementsprechend sind die Ausgangsbedingungen für Wirkungsanalysen erfüllt. Genauere Angaben zum Design des Monitorings befinden sich im umfangreichen Bericht der Monitoringstelle.

Die vertiefende Analyse der Monitoringdaten ist zugleich mit großen Herausforderungen mit Blick auf die Analyse von Wirkzusammenhängen konfrontiert: Die Entwicklung in den Handlungsfeldern hängt in hohem Maße von den Ausgangsbedingungen ab, die sich durch die Situationen in den Ländern, Städten, Kreisen und Gemeinden ergeben, z. B. durch unterschiedliche Entwicklungsstände bei den Ergebnisindikatoren bei Inkrafttreten des Gute-KiTa-Gesetzes, vergangene politische Initiativen und Investitionen der Länder (z. B. die vorherige Reduktion von Elternfreibeträgen, Platzausbau, Ausbau

von Fachschulen, vergangene Länderprogramme zur sprachlichen Bildung, etc.) sowie unterschiedliche Rahmenbedingungen durch z. B. regionale sozistrukturelle Unterschiede. Die quantitativen Analysen werden konkrete, quantitative Wirkhypothesen in den einzelnen Modulen aufstellen und andere Einflussfaktoren möglichst umfangreich auch durch das Heranziehen anderer Datensätze berücksichtigen.

Die Prüfung von Wirkhypothesen ist auch dadurch eingeschränkt, dass im Rahmen des Monitorings zwar eine Messung zu verschiedenen Messzeitpunkten stattfindet, allerdings keine Befragung derselben Teilnehmenden sichergestellt werden kann, so dass Veränderungen grundsätzlich auch durch unterschiedlich zusammengesetzte Stichproben erklärbar sein können und dies bei den Analysen entsprechend berücksichtigt werden muss. Mit Blick auf den Messzeitpunkt des Monitorings im Jahr 2020 ist zusätzlich zu beachten, dass zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht einzuschätzen ist, welche der erfassten Indikatoren durch die besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf die Kindertagesbetreuung nutzbar sein werden.

Neben diesen Herausforderungen wird davon ausgegangen, dass die Wirkung der Maßnahmen von der konkreten Umsetzung und Implementation in den Bundesländern abhängen wird. Hierzu werden Informationen aus den Fortschrittsberichten der Länder in quantifizierbare Indikatoren transformiert. Ferner wird davon ausgegangen, dass die Analysen des Umsetzungsstandes (Umsetzungsstudie) entsprechende Indikatoren hervorbringen.

Bei den Analysen handelt es sich um deskriptive und inferenzstatistische univariate und multivariate Verfahren entsprechend den Fragestellungen und Wirkhypothesen. Es werden multiple Regressionsanalysen unter Berücksichtigung der Mehr-Ebenen-Struktur durchgeführt. Sollten fehlende Werte die Datenstruktur beeinträchtigen, werden hierfür entsprechend robuste Schätzer (z. B. FIML) bzw. Imputationsverfahren genutzt. In Abhängigkeit von der Art der Analysen wird auf die Auswertungssoftware Excel, SPSS und MPlus zurückgegriffen. Mit Blick auf die Analyse der Wirkungen wird in hohem Maße auch die natürliche Varianz genutzt, die durch die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen und Schwerpunktsetzungen der Länder entsteht. Es werden Vergleichsgruppen – anhand der vorliegenden Unterschiedlichkeiten (z. B. der Schwerpunktsetzungen entsprechend der Verträge mit den Ländern) – gebildet, die dann entsprechend einem quasi-experimentellen Design auf Unterschiede in der Entwicklung getestet werden. Um die Aussagekraft mit Blick auf die Wirkungen der Maßnahme zu erhöhen, wird für die Gruppenvergleiche auch Propensity-Score-Matching eingesetzt. In diesem Bericht können lediglich Analysen der Ausgangsbedingungen auf Basis der zum jetzigen Zeitpunkt verfügbaren Datensätze gemacht werden. Diese Analysen dienen zur Abschätzung des Entwicklungspotenzials in den Handlungsfeldern, der Analyse der Fokussierung der gewählten Maßnahmen und darauf aufbauend einer Prognose der zu erwartenden Wirksamkeit. Diese Analysen bilden die Basis für die Vergleichsgruppenbildung für die späteren Verlaufsuntersuchungen. Weitere Details zur Vorgehensweise finden sich in Kapitel III.

(2) Vertiefende, über die Zielgruppen des Monitorings hinausgehende Erhebungen (Länderspezifische Expertenworkshops)

Das Ziel der vertiefenden Erhebungen ist eine multiperspektivische Evaluation ausgewählter Bereiche der Module 1 (*Verbesserung der Qualität*), 2 (*Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung*) und 3 (*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*), die durch die Re-Analyse vorhandener quantitativer Daten nicht beantwortet werden können.

Als Methode wird dafür ein qualitativ-kommunikativer Evaluationsansatz gewählt. Dieser beinhaltet Expertenworkshops mit Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen in jedem Land, die in moderierten Dialogrunden die jeweiligen Evaluationsfragen diskutieren.

Teilnehmende waren Expertinnen und Experten der mittleren Ebene einer angenommenen Wirkungskette (siehe Kapitel I, 1), die nicht explizit durch das Monitoring oder andere Evaluationsstrategien befragt wurden. Eingeladen wurden deshalb in erster Linie Fachberatungen und Personen aus der Aus- und Weiterbildung. Darüber hinaus wurden Verbands-, Träger- und

Jugendamts-Vertretungen² eingeladen, ihre Perspektive mit einzubringen, um der komplexen Situation der FBBE (Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung) Rechnung zu tragen. Die schriftliche Einladung erfolgte über einen breit angelegten Verteiler (siehe Stichprobe, Kapitel IV und Methodenbericht, Rönnau-Böse et al., 2021).

In Anlehnung an das Delphi-Verfahren (z. B. Bortz & Döring, 2006; Häder & Häder, 2000) werden mündliche Verfahren (Fokusgruppen/moderierte Gruppendiskussionen; open-space-Foren) mit schriftlichen Verfahren (Ad-Hoc-Befragungen; teilstrukturierten Fragebögen) auf den moderierten Expertenworkshops kombiniert. Die Ergebnissicherung erfolgt über Audiomitschnitte mit Volltranskription, Themencluster und Mitschriften/Kurzprotokolle. Mithilfe dieser Datengenerierung war es möglich, sukzessiv zu einer umfassenden, strukturierten Einschätzung der Evaluationsziele/-fragen zu gelangen.

Die Durchführung erfolgte im Rahmen von zwei moderierten Dialogrunden mit jeweils zwei Kleingruppen, die mit den unterschiedlichen Perspektiven besetzt wurden. Zu Beginn der ersten Dialogrunde wurden die Teilnehmenden gebeten, einen vorgegebenen Satz zu ergänzen: „*Aus meiner Perspektive als (z. B. Fachberatung) sind folgende Aspekte zentral für die Situation bei uns im Bundesland*“ und „*Diese Veränderungen erwarte ich durch das Gute-KiTa-Gesetz.*“ Hierdurch wurden bereits am Anfang der Workshops die verschiedenen Perspektiven sichtbar und dienten der Beantwortung von Fragen nach dem Status der jeweiligen Module und Handlungsfelder, den spezifischen Besonderheiten des Landes und sprachen die Erwartungen und Herausforderungen an. Im zweiten Teil des Workshops wurde die Methode der Regnose nach Horx (2020) angewendet.

Bei der Regnose geht es darum, sich ein Ziel in der Zukunft vorzustellen und sich gedanklich Schritt für Schritt rückwärts bis zur Gegenwart zu bewegen. Die Methode hilft herauszufinden, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, um zu einem erwünschten Ziel zu gelangen (Horx, 2020). In Bezug zur Wirkung des KiQuTG sollten Perspektiven für das Gesetz entwickelt werden.

Zusätzlich beantworten die Teilnehmenden einen Kurzfragebogen zu ihren soziodemografischen Daten; ebenso erfolgt eine standardisierte „Online-live-Befragung“ zu Beginn und am Ende des Workshops mithilfe des Onlinetools „Mentimeter“³. Am Anfang wurden die Erwartungen an den Workshop selbst erfragt, ebenso die Assoziationen, die die Teilnehmenden mit dem Gute-KiTa-Gesetz verbinden, und wie sie die Beurteilung der Umsetzung zum jetzigen Zeitpunkt bewerten. Am Ende wurde unter anderem nach den aus dem Workshop gewonnenen Erkenntnissen gefragt bzw. ob sich die Erwartungen an den Workshop selbst erfüllt haben.

Die Anwendung der Mentimeter-Methode diente sowohl der Selbstevaluation des Evaluationsvorhabens als auch der Bearbeitung der Evaluationsfragen zum Status der Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes und zur Wahrnehmung der Besonderheiten im Land.

Insgesamt findet in jedem Bundesland ein Expertenworkshop zu zwei Messzeitpunkten statt. Der erste Messzeitpunkt wurde im Sommer 2020 in allen 16 Bundesländern durchgeführt, der zweite erfolgt im Frühsommer 2022. Um die Wirkungen des KiQuTG überprüfen zu können, werden die formulierten Erwartungen der Teilnehmenden an das Gesetz und die dargestellte Ausgangssituation mit den beschriebenen Veränderungen im Jahr 2022 verglichen. Pro Workshop wurden als Zielgröße 30 bis 40 Teilnehmende eingeplant.

Die Auswertung der qualitativen Erhebungen erfolgt zusammenfassend-inhaltsanalytisch (Mayring, 2015) unter Anwendung der Auswertungssoftware MAXQDA, so dass auch eine große Datenmenge in die Analysen einbezogen werden kann. Unter der Anwendung von deduktiver und induktiver Kategorienbildung wurden die jeweiligen Fragestellungen systematisch und multiperspektivisch

² Wenn von Jugendamt gesprochen wird, ist immer der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in seiner Zweigliedrigkeit (Verwaltung = Jugendamt und Jugendhilfeausschuss als Entscheidungsgremium) gemeint.

³ Mentimeter: <https://www.mentimeter.com/>

beantwortet. Durch die verschiedenen Perspektiven soll eine breite Darstellung der Ausgangssituation zum ersten Messzeitpunkt in den verschiedenen Ländern erreicht werden, um daraus dann zum zweiten Messzeitpunkt die Einschätzungen der Wirkung(en) dokumentieren zu können. Die qualitativen Befragungen sollten zahlreiche konkrete Hinweise auf Wirkmechanismen und übergreifende Wirkfaktoren geben. Die quantitativen Daten (Kurzfragebogen, Mentimeter) wurden mithilfe der Statistiksoftware IBM® SPSS Statistics ausgewertet.

(3) Vertiefende, exemplarische Fallstudien von regionalen FBBE-Systemen

Eine weitere Strategie der Wirkungsstudie stellt die Analyse regionaler FBBE (Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung)-Systeme im Sinne von Fallstudien dar. Hierbei sollen exemplarisch für jedes Bundesland alle Ebenen eines Systems zu zwei Messzeitpunkten (prä-/post-Design) vertieft untersucht werden und somit die vorhandenen quantitativen Daten des Monitorings und weiterer Sekundärdaten ergänzen (bspw. erhalten die jeweiligen Systeme zusätzlich die Fragebögen des Monitorings⁴) sowie differenzierte Einblicke ermöglichen. Jedes System besteht – analog zu der angenommenen Wirkungskette – aus einer für den Bereich der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zuständigen Ministeriums-Vertretung des jeweiligen Landes, dem Steuerungsverantwortlichen beim Jugendamt der ausgewählten Region sowie einem Träger (Steuerungsverantwortliche und Fachberatungen) mit zwei Kindertageseinrichtungen (hier Kita-Leitungen, pädagogische Fachkräfte, wenn vorhanden die Auszubildenden und ihre Praxisanleitungen und Fachschullehrenden, Eltern/Erziehungsberchtigte und Kinder) in einer ausgewählten Region. Dabei wird untersucht, ob und welche Veränderungen die Befragten wahrnehmen sowie ob und welche (Aus-)Wirkungen das Gesetz für die untersuchten Zielgruppen hat.

Die zu analysierenden Systeme wurden nach dem Kriterium der Repräsentanz ausgewählt. Diese erfolgte zum einen durch Kontrastierungen, wie z. B. Systeme in wirtschaftlich starken/schwachen Regionen oder städtischen/ländlichen Gebieten bzw. unterschiedlich großen Regionen. Jeweils eine der beiden Kindertageseinrichtungen des Trägers sollte sich nach Möglichkeit in einem besonders belasteten Quartier befinden, um Modul 2 *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung* und 3 *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* gerecht zu werden.⁵

Im Fokus der Befragungen stehen, wie bei den anderen verwendeten Strategien dieser Wirkungsstudie ebenfalls, die Handlungsfelder von Modul 1: Handlungsfeld 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel*, Handlungsfeld 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, Handlungsfeld 4 *Stärkung der Leitung* und Handlungsfeld 8 *Stärkung der Kindertagespflege* und im Modul 2 die verbesserte Teilhabe über die Möglichkeit der Entlastung der Eltern bei Gebühren; dabei ist die Untersuchung spezifischer Aspekte aus Modul 3 (*Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*) und 4 (*Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie*) eingeschlossen.

Die Prä-Erhebungen (im Jahr 2020) ermöglichen eine deskriptive Darstellung der Ausgangslage vor bzw. kurz nach Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2020 und stellen den Schwerpunkt des vorliegenden Zwischenberichts dar. Die Berücksichtigung der beiden Zeitpunkte dokumentiert darüber hinaus die möglichen Veränderungen. Der zweite Zeitpunkt (im Jahr 2022) soll also auf der Ebene von Fallanalysen und Fallvergleichen regional- und strukturbbezogene mögliche Veränderungsprozesse erfassen, die mit den Maßnahmen des KiQuTG kontextualisiert werden.

⁴ Dies hat den Vorteil, dass ein direkter prä-/post-Vergleich stattfinden kann, da das Monitoring zwar ebenfalls zwei Zeitpunkte erhebt, dafür aber nicht dieselben Stichproben verwendet und dadurch nur eingeschränkt Aussagen über Zeitverläufe möglich sind. Darüber hinaus ist es so möglich, die ausgewählten Systeme in die Gesamtstichprobe des Monitorings einzurordnen.

⁵ Der Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status/Schichtzugehörigkeit, psychosozialer Belastung und Parametern wie Bildung(-sbenachteiligung), Gesundheit etc. ist vielfach nachgewiesen (z. B. Bos, Wendt, Köller & Selter, 2012; Hölling et al., 2014; Laubstein, Holz & Sedding, 2016).

Auf diese Weise kann die Entwicklung von Systemen miteinander verglichen werden, die unterschiedliche Maßnahmen bzw. Handlungsfelder gewählt haben. Durch eine Gegenüberstellung verschiedener Perspektiven können Aussagen zu unterschiedlichen Wirkungspfaden getroffen und Wirkfaktoren im engeren Sinne herausgefiltert werden. Darüber hinaus wird erfasst, was in den jeweiligen Systemen vor und ‚neben‘ der Umsetzung des KiQuTG realisiert wird bzw. wurde. Auf diese Weise können auch Wirkfaktoren extrahiert und Beispiele von guter Praxis identifiziert werden, die wiederum Orientierungen für eine Fortschreibung des Bundes- und der entsprechenden Ländergesetze geben können.

Die Erhebungen der Fallstudien beinhalten sowohl qualitative als auch quantitative Erhebungsmethoden. Im Zuge der qualitativen Erhebung wurden verschiedene Formen von Interviews sowie Gruppendiskussionen gewählt (siehe Methodenbericht, S. 22-26). Bei den quantitativen Erhebungen wurden schriftliche Fragebögen auf Ebene der Kita-Leitungen, der pädagogischen Fachkräfte, der Eltern/Erziehungsberechtigten sowie auf Ebene der dazugehörigen Träger und Jugendämter eingesetzt. Die Fragebögen enthielten sowohl standardisierte und etablierte Messinstrumente als auch weiterführende, eigens entwickelte Fragen sowie die Fragebögen des Monitorings (siehe Methodenbericht, S. 28-33). Auf der Ebene der Kindertageseinrichtung selbst erfolgt der Einsatz eines standardisierten Instruments zur Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Kindertageseinrichtungen.

In den sechs Bundesländern, die das Handlungsfeld 8 *Stärkung der Kindertagespflege* wählten, erfolgen analog zum System der Kindertageseinrichtungen exemplarische Untersuchungen von mehreren Kindertagespflegestellen mit ihren dazugehörigen Steuerungs- und Unterstützungssystemen. Auf Ebene der Landesministerien wird deren Perspektive zusammen mit der Befragung zu den Kindertageseinrichtungen vorgenommen. Für die Interviews mit den koordinierenden Stellen stehen lokalspezifische Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Verfügung. Dies sind z. T. Träger, Kindertagespflegevereine, ebenso jedoch auch Fachberatungen. Die Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten wird analog zu den Kindertageseinrichtungen im Setting einer Gruppendiskussion erhoben. Die Kinder werden aufgrund des zu jungen Alters nicht befragt. Auf Ebene der Kindertagespflegepersonen, der Eltern/Erziehungsberechtigten, der ggf. zur Kindertagespflegestelle zugehörigen Träger sowie der Jugendämter werden weiterführend ebenfalls schriftliche Fragebögen eingesetzt (Inhalte gleichfalls etablierte Messinstrumente, Eigenentwicklungen sowie die Fragebögen des Monitorings). Auf Ebene der Kindertagespflegestellen erfolgt analog zu den Kindertageseinrichtungen der Einsatz einer Skala zur Feststellung und Entwicklung pädagogischer Qualität in der Kindertagespflege (siehe Methodenbericht, S. 31-33).

Die Auswertung der qualitativen Verfahren (leitfadengestützte Interviews und Gruppendiskussionen) erfolgte mittels der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015), unterstützt durch ein Datenverarbeitungsprogramm (MaxQDA). Den Mittelpunkt des Auswertungsverfahrens bildete ein induktiv-deduktiv gebildetes Kategoriensystem, das sich einerseits aus dem Leitfaden und den gestellten Fragen ergab und andererseits aus dem Material heraus ableiten ließ. Die quantitativen Verfahren (Fragebögen der verschiedenen Ebenen) erfolgten mittels des Programms IBM® SPSS Statistics anhand von Häufigkeitsverteilungen sowie deskriptiven statistischen Kennwerten (Mittelwert, Standardabweichung, Minimum, Maximum). Offene Textfragen wurden kategorisiert und nach Häufigkeiten ausgewertet.

Die Analysen in Form von exemplarischen Fallstudien zeigen einerseits die Limitierung auf, dass keine repräsentativen Aussagen über die Wirkungen und Realisierung der Wirkungskette in je einem gesamten Land getroffen werden können; gleiches gilt für die Zusammenführung der Ergebnisse auf Bundesebene. Die Begrenzung auf je ein System pro Land erfolgt aus Gründen begrenzter Ressourcen und ist damit forschungswirtschaftlich begründet. Es handelt sich somit um exemplarische Analysen, die einerseits dazu dienen, in *einem* System die Wirkungskette nachzuzeichnen, andererseits – zumindest an einer Stelle – vertieft Einblick in mögliche Wirkungen des KiQuTG auf die verschiedenen Ebenen des

Systems Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung zu erhalten und hier besonders die Situation „vor Ort“, direkt in je zwei Kindertageseinrichtungen pro Land zu fokussieren.

(4) Aufbereitung des Forschungsstandes

Mit Blick auf einzelne Handlungsfelder des KiQuTG ist derzeit eine intensive nationale und internationale Forschungsaktivität festzustellen. Die fortlaufende Aufbereitung des Forschungsstandes wird im Rahmen der Wirkungsstudie zur Verfeinerung der Wirkhypothesen vorgenommen. Ferner wird der Forschungsstand immer dort vertiefend herangezogen, wo Varianzeinschränkungen das Abschätzen möglicher Wirkaussagen verhindern. Von besonderem Interesse sind hier systematische Reviews und Meta-Analysen (z. B. zu den Effekten der fachlichen Qualifikation und des Fachkraft-Kind-Schlüssels) sowie Forschungsbefunde (z. B. EU-finanziert), die sich in den letzten Jahren intensiv mit den Auswirkungen von Systemcharakteristika auf Teilhabe und Qualitätsentwicklung fröhkindlicher Bildung beschäftigt haben. Exemplarisch können hier die Forschungsprojekte CARE⁶ und ISOTIS⁷ genannt werden. Bei der Aufbereitung des Forschungsstandes werden die gängigen Standards von narrativen und systematischen Reviews eingehalten. Das heißt, dass alle Schritte der Literaturrecherche (Datenbanken, Suchterme, Suchhistorie, Ein- und Ausschlusskriterien) nachvollziehbar dokumentiert werden, so dass auch die Aufbereitung des Forschungsstands grundsätzlich dem Kriterium der Replizierbarkeit genügt.

1.2 Datenintegration und -aufbereitung

Die mittels der vier grundlegenden Herangehensweisen/Untersuchungsstrategien erhobenen und ausgewerteten Daten werden – im Sinne einer Datentriangulierung – auf Ebene der vier Untersuchungsmodule zusammengeführt und verglichen. So kann für die Untersuchungsfragen in den Modulen eine methodisch multiperspektivisch gesicherte Beantwortung gewährleistet werden.

Wahrscheinlich werden sich im Untersuchungsverlauf neue, mit den Untersuchungsfragen noch nicht ‚abgedeckte‘ Erkenntnisse ergeben. Auch diese werden sorgfältig herausgearbeitet und dokumentiert. Die Datenintegration wird systematisch in den beiden Zwischenberichten und im Abschlussbericht referiert und es werden daraus Schlussfolgerungen gezogen und eine Bewertung der Wirksamkeit der durch das KiQuTG intendierten bzw. anzustoßenden Maßnahmen vorgenommen. Die Ergebnisse münden in Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Gesetzes und der Praxis.

In dem vorliegenden Zwischenbericht werden erste Ergebnisse der ersten Erhebungswelle erläutert und damit eine Darstellung der Ausgangssituation vorgenommen. Wirkungen im engeren Sinne können erst nach Auswertung der zweiten Erhebungswelle und damit im Längsschnitt abgeleitet werden. In den folgenden Kapiteln werden dazu zunächst die Ergebnisse der Re-Analysen und anschließend die vertiefenden Untersuchungen vorgestellt. An vierter Stelle folgt die Erläuterung der Aufbereitung des Forschungsstandes. Der Zwischenbericht schließt mit einer Zusammenfassung aller Ergebnisse der Evaluationsstrategien und einer Einordnung dieser in den aktuellen wissenschaftlichen Kontext sowie Empfehlungen in Bezug auf mögliche Weiterentwicklungen des KiQuTG.

⁶ CARE: <https://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/kinderbetreuung-international/internationale-forschungsprojekte-care/>

⁷ ISOTIS: www.isotis.org/

III. Re-Analyse vorhandener Daten (Anders et al.)

In diesem Kapitel werden ausgehend vom Design der Studie Wirkindikatoren, Wirkhypothesen und Kovariaten definiert und beschrieben und so die Logik des Analyseplans dargelegt. Dieses erfolgt anhand ausgewählter Handlungsfelder in den Modulen 1 und 2.

1. Detail-Design

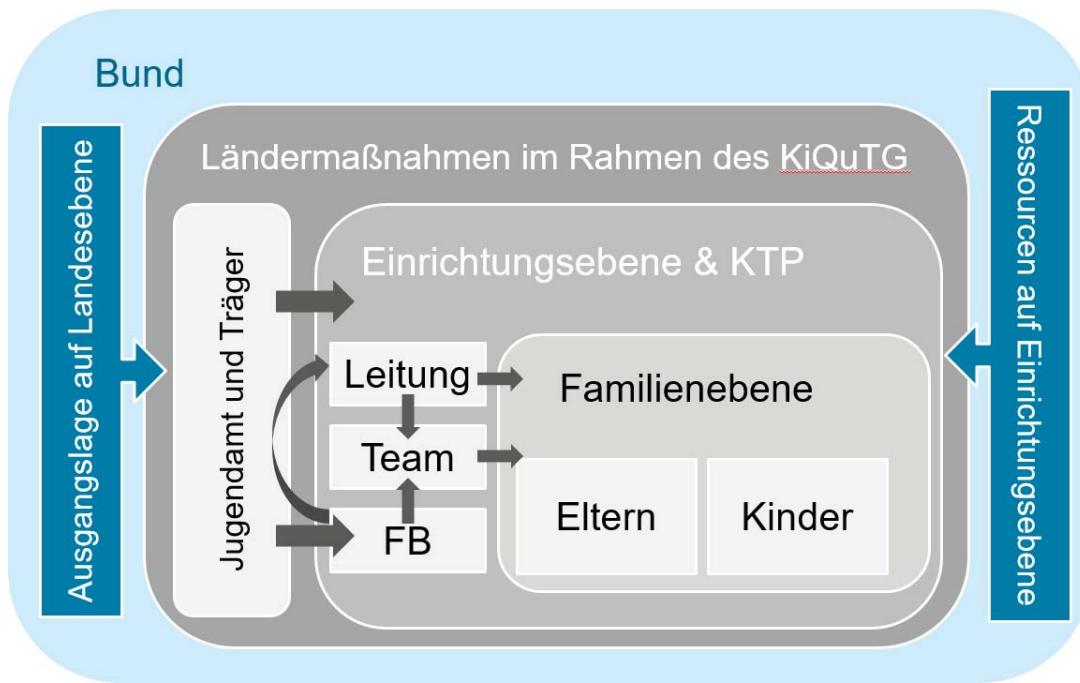


Abbildung 3. Wirkungskette

In Abbildung 3 ist die zuvor beschriebene, theoretisch anzunehmende Wirkungskette aggregiert auf die in den Datensätzen nutzbaren Variablengruppen dargestellt. Die vertraglich festgelegten Zielsetzungen der gewählten Ländermaßnahmen eines Bundeslandes, deren spezifische Schwerpunktsetzung, Steuerung und Umsetzung, wird an die Jugendämter und Träger transferiert. Auf nächster Ebene kann die Einrichtungsebene beziehungsweise die Ebene der Kindertagespflege benannt werden, in welcher die Leitungskräfte, pädagogischen Fachkräfte und Fachberatungen angesiedelt sind. Letztlich wird angenommen, dass die zur Verfügung gestellten Finanzmittel von den Trägern (respektive Jugendämtern) genutzt werden, um Qualitätsverbesserungen auf Einrichtungsebene und Kindertagespflegeebene anzustoßen, welche ihre Wirkungen sowohl auf diesen Ebenen als auch (weiterführend) auf der Familienebene bei den betreuten Kindern und deren Eltern entfalten. Die Wirkungskette und somit die möglichen Qualitätsverbesserungen müssen jeweils unter Bezug der Ausgangslage auf Landesebene sowie der Ressourcen der Einrichtungsebene in den Blick genommen werden.⁸ Die weiteren Grundprinzipien gelten wie in Kapitel II dargestellt.

⁸ Zur Komplexität der Zusammenhänge und zu den Grenzen einer linearen Betrachtung, aber auch der „Vollerfassung“ aller Systemzusammenhänge siehe S. 7 dieses Berichts.

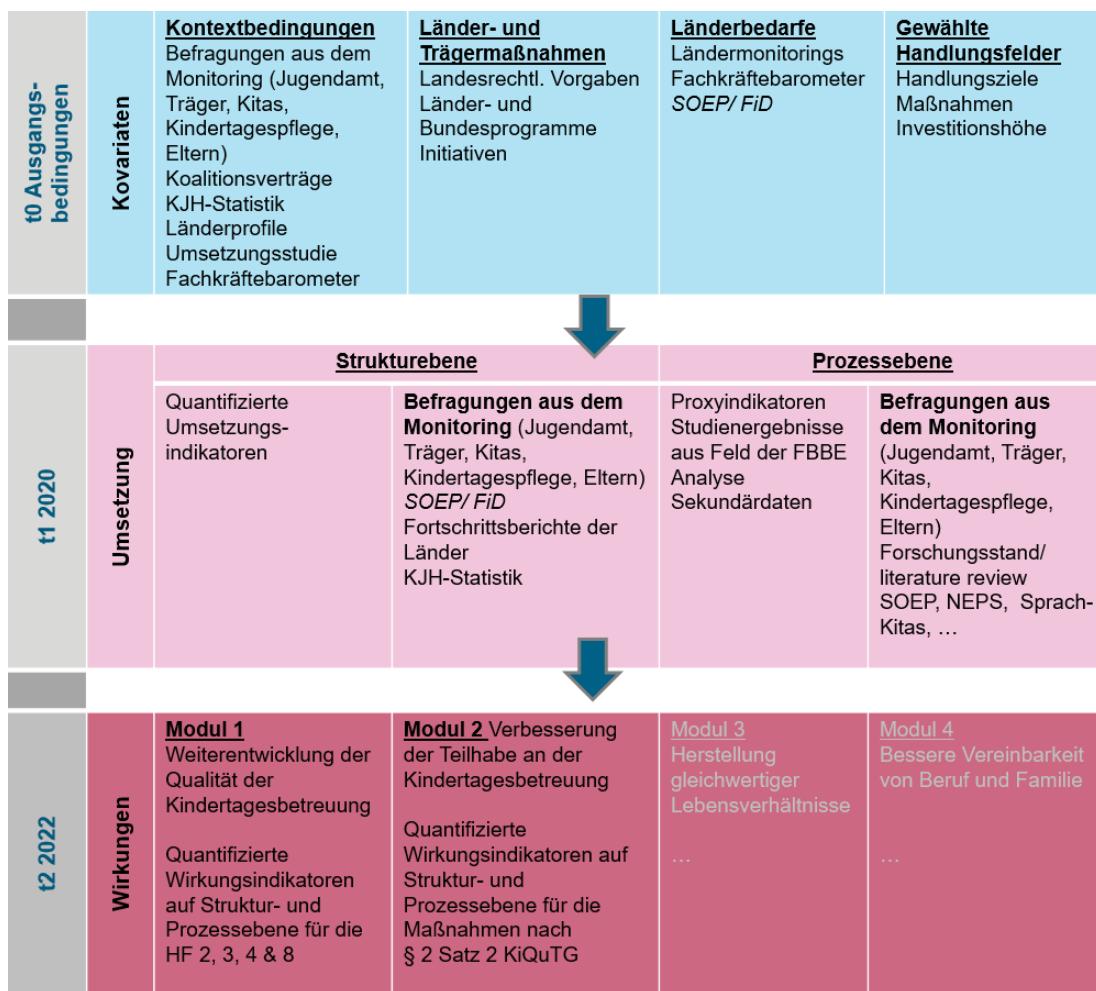


Abbildung 4. Detaildesign Forschungsvorhaben

Abbildung 4 skizziert das Detaildesign der Re-Analysen. t0 bildet die Grundlage, da hier die Ausgangs- und Rahmenbedingungen beschrieben werden. Da die Intervention durch das KiQuTG unter Real- und Praxisbedingungen geschieht, ist eine sorgsame Analyse der Bedingungen zum Start der Intervention unerlässlich. Hierbei wird auf verschiedene Datenquellen, wie die Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe, das Monitoring (sobald verfügbar) oder das Fachkräftebarometer, zurückgegriffen, um spätere Änderungen durch die gewählten Maßnahmen der Bundesländer identifizieren zu können. Zentral sind hierbei auch die Berücksichtigung spezifischer landesrechtlicher Vorgaben und etwaige Länder- und Bundesprogramme zu den Handlungsfeldern, welche als stetige Variablen (Kovariaten⁹) zur Erhöhung der Genauigkeit des Modells in die Analysen eingehen werden, da die Entwicklung in den Handlungsfeldern über die Zeit ebenfalls von solchen Maßnahmen beeinflusst werden können. Die Sichtung der gewählten KiQuTG-Maßnahmen auf Landesebene, deren Handlungsziele, Maßnahmen und die Höhe der monetären Investitionen wurden in einem ersten Schritt systematisiert, die Operationalisierung und genaue Analysestrategie wird nun folgend beschrieben.

⁹ Kovariaten sind Variablen, die in statistischen Analyseverfahren berücksichtigt werden, um mögliche verzerrende Einflüsse auf die Ergebnisse zu verringern bzw. bestmöglich zu korrigieren.

Zunächst werden quantifizierbare Umsetzungsindikatoren gebildet und vorhandene Daten (re-)analysiert. Den Kern bilden hierbei die Monitoring-Daten. Für die Struktur- wie für die Prozessebene werden Indikatoren gebildet, um die beschriebenen Wirkhypothesen überprüfbar zu machen und Einflussfaktoren möglichst umfänglich zu berücksichtigen. So wird unter anderem die Fokussierung der Maßnahmen anhand der angesetzten monetären Mittel operationalisiert, ebenso wie die Passgenauigkeit der gewählten Maßnahmen zu den Bedarfen des Bundeslandes.

Neben den benannten Datenquellen werden auch Studienergebnisse aus dem Feld der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung genutzt (siehe Literaturreview, Kapitel V) und weitere verfügbare Datensätze wie SOEP oder ALD:A ergänzend herangezogen.

Auf der letzten Ebene (t3) werden quantifizierbare Wirkungsindikatoren sowohl für die gewählten Ländermaßnahmen in den Handlungsfeldern (Fokus auf Handlungsfelder 2 (*Fachkraft-Kind-Schlüssel*), 3 (*Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*), 4 (*Stärkung der Leitung*) und 8 (*Stärkung der Kindertagespflege*) als auch für die vier inhaltlichen Module (*Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung*, *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung*, *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* und *Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie*) abgeleitet und in den statistischen Analysen mit den Ausgangsbedingungen und Umsetzungsindikatoren in Verbindung gebracht. Die Varianz in der Budgetverteilung und Fokussierung der Maßnahmen, die sich durch die Variabilität im Rahmen der Ausgestaltung der Verträge der einzelnen Bundesländer ergibt, wird im Rahmen der Analysen aktiv genutzt, um die Frage nach dem Zusammenhang von Investitionshöhe und erzielten Qualitätseffekten zu beantworten. Spezifische Ländermaßnahmen jenseits des KiQuTG werden als Kovariaten bzw. Kontrollvariablen berücksichtigt. Ferner finden Wirkungsanalysen durch Gruppenvergleiche statt. Hierbei werden unter anderem Gruppen durch ihr Maßnahmenbündel auf Ebene der Bundesländer und regionaler Ebene definiert und über Dummybildung (z. B. Länder, die sich für Maßnahmen in einem bestimmten Handlungsfeld entschieden haben, im Vergleich zu jenen, die diese nicht gewählt haben) in die Analysen aufgenommen. Regionen/Länder ohne Maßnahmen in dem jeweiligen Handlungsfeld dienen als Referenzgruppe/n. Weitere Ausführungen können dem nächsten Kapitel zur Analysestrategie und Indikatorenbildung entnommen werden.

Da der Fokus des vorliegenden Berichts auf den Modulen eins und zwei liegt, wird im Folgenden auf die spezifischen Fragestellungen und auf exemplarische Evaluationsstrategien eingegangen. Nachdem die grundsätzliche Analysestrategie bereits beschrieben wurde, wird für den vorliegenden Zwischenbericht darauf verzichtet, für jede Fragestellung eine explizite Darstellung vorzunehmen.

Grundlage des vorliegenden Zwischenberichts sind Analysen zum Entwicklungspotenzial, zur Fokussierung der gewählten Maßnahmen und die daraus resultierende Prognose der Wirksamkeit (siehe hierzu Kapitel III, 2 sowie 3 für die ersten Ergebnisse). In diesem ersten Zwischenbericht wird eine handlungsfeldspezifische Bewertung vorgenommen, zukünftig werden Analysen vorgenommen, die handlungsfeldübergreifend sind und so auch die Zielheterogenität in Abhängigkeit von der Anzahl der Handlungsfelder und der Fokussierung berücksichtigen (siehe hierzu Kapitel III, 4 zum weiteren Vorgehen).

Modul 1 Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung

Handlungsfeld 2 Fachkraft-Kind-Schlüssel

Zentrale Fragestellungen:

- Hat sich der Fachkraft-Kind-Schlüssel signifikant durch die Maßnahmen des KiQuTG verbessert?
- Erhalten Krippen und Kitas mit besonderen Herausforderungen in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gebieten zusätzliche Personalstunden? In welchem Umfang erfolgt das?
- Erhalten pädagogische Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen mehr Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten, z. B. für Elterngespräche oder um die Entwicklung der Kinder zu dokumentieren? In welchem Umfang erfolgt das?

- Wird die Personalausstattung die Ausfallzeiten der Fachkräfte besser ausgleichen?¹⁰
- Führt ein verbesserter Fachkraft-Kind-Schlüssel zu einer Verbesserung der Prozessqualität?

Die zentralen Analysestrategien beziehen sich unter Berücksichtigung der Ausgangslage auf den Zusammenhang zwischen den in den Fortschrittsberichten der Länder ablesbaren Strategien und der Entwicklung der Qualitätsindikatoren. Die Umsetzungsindikatoren werden als moderierende bzw. mediiierende Faktoren berücksichtigt. Zentrale strukturelle Charakteristika, die in den Analysen zu Handlungsfeld 2 im Fokus stehen, sind unter anderem: Fachkraft-Kind-Schlüssel, fachliche Qualifikation, Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten und Ausfallzeiten. Neben strukturellen Aspekten wird der Multiperspektivität von Qualität Rechnung getragen, indem auch Orientierungs- und Prozessmerkmale, wie die Zusammenarbeit mit Familien, berücksichtigt werden, sofern Daten hierzu vorliegen.

Bezogen auf den Fachkraft-Kind-Schlüssel kann exemplarisch folgende Analysestrategie beschrieben werden: Zunächst werden Indikatoren der Ausgangsbedingungen definiert, wie der tatsächlich realisierte Personalschlüssel¹¹ oder der wahrgenommene Fachkraft-Kind-Schlüssel aus Perspektive der Fachkräfte. Anschließend werden Umsetzungsindikatoren abgeleitet, wie die vertraglich vereinbarte Summe der veranschlagten Mittel zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels oder die anzustrebende Relation anhand der beschriebenen Ziele. Ferner sind diejenigen Aspekte zu definieren, die die Ausgangslage für den jeweiligen Indikator sowie die Implementierung definieren und beeinflussen, wie (Landes-)Initiativen zur Erhöhung der Anzahl an Absolventen oder ähnliches. Daten aus dem Fachkräftebarometer und der KJH-Statistik spielen hier eine besondere Rolle in der Beschreibung der Ausgangslage. Durch den Fokus auf die vertraglich veranschlagten Mittel für dieses Handlungsfeld kann dann ihr Einfluss zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels in Relation zu den Qualitätsindikatoren unter Berücksichtigung der Umsetzungsindizes und weiterer Kontrollvariablen analysiert werden. Da in den Befragungskonzepten des Monitorings Prozessqualität nur als Proxyindikatoren¹² berücksichtigt wird, werden hier Resultate des fortlaufenden Literaturreviews herangezogen (siehe Kapitel V). Durch die Berücksichtigung des aktuellen Forschungsstandes sind so Annahmen der Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels auf die Prozessqualität ableitbar. Es sei weiter darauf hingewiesen, dass die Analysen des Handlungsfelds 2 mit denen des Handlungsfelds 3 in Teilen verknüpft werden (müssen), da die Möglichkeiten, den Fachkraft-Kind-Schlüssel zu verbessern, stark mit der Anzahl an (neu gewonnenen) Fachkräften zusammenhängt.

Handlungsfeld 3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte

Zentrale Fragestellungen:

- Werden Auszubildende im Erzieherinnen- und Erzieherberuf künftig in tariflich vergüteten Teilzeitstellen gefördert und werden weitere Angebote einer praxisintegrierten und vergüteten Ausbildung geschaffen? In welchem Umfang erfolgt das?
- Findet eine Qualifizierung der pädagogischen Fachkräfte und Stärkung der Fachberatungen statt? In welchem Maß erfolgt diese?
- Werden im Rahmen der Fachkräftequalifizierung mehr Anleitungsstunden gefördert und damit in die bessere Qualifizierung von Fachkräften investiert? In welchem Umfang erfolgt das?

¹⁰ Die Kompensation von Ausfallzeiten pädagogischer Fachkräfte wird in den Ländern unterschiedlich gehandhabt und kann sich daher in einigen Fällen nur bedingt mit dem Personalschlüssel abbilden lassen.

¹¹ Da zur Operationalisierung lediglich Daten zum Personalschlüssel vorliegen, wird im Folgenden immer dann vom Personalschlüssel gesprochen, wenn damit ein Bezug auf die Datengrundlage gemeint ist.

¹² Proxyindikatoren sind Hilfsvariablen, die aufgrund ihrer Vorhersagekraft oder inhaltlichen Nähe genutzt werden, wenn ein Merkmal (hier Prozessqualität) nicht erhoben wurde. Proxyindikatoren bzw. -variablen korrelieren grundlegend mit dem Merkmal von Interesse.

- Führt eine verbesserte Personalsituation zu einer Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels?
- Führt eine verbesserte Personalsituation zu einer höheren Prozessqualität?
- Führt eine verbesserte Qualifikation zu einer höheren Prozessqualität?

Die Re-Analysen werden analog zu Handlungsfeld 2 durchgeführt und fokussieren hier besonders Fragen zur Qualifikation, Aus-, Fort- und Weiterbildung und Anleitung. Als Datengrundlagen bieten sich insbesondere die Befragungen der Träger, Einrichtungsleitungen und Fachkräfte des Monitorings an.

Eine grundsätzliche Herausforderung zur Realisierung einer verbesserten Personalsituation ist der Mangel pädagogischer Fachkräfte in den Bundesländern. Die Maßnahmen des Handlungsfeldes 3 zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte bedingen in unterschiedlichem Maße die Zielerreichung anderer Handlungsfelder, insbesondere eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels.

Aktuelle Ergebnisse der qualitativen HiSKiTA-Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung verdeutlichen, wie verschiedene Akteure im System frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung die Personalsituation in Kindertageseinrichtungen wahrnehmen und welche Veränderungsbedarfe sie sehen. Die pädagogischen Fachkräfte erleben ein Spannungsverhältnis zwischen den verfügbaren Ressourcen und den Professionalitätsansprüchen. Dieses Empfinden geht zulasten der Zufriedenheit und des Wohlbefindens der Kinder sowie der Zufriedenheit und der Belastbarkeit der Fachkräfte. Erklärt wird der multifaktorielle Personalmangel mit grundsätzlich knappen Personal- und Zeitressourcen, unbesetzten Stellen und Vorbehalten bezüglich der Qualität von Bewerberinnen und Bewerbern sowie dem Einsatz angehender pädagogischer Fachkräfte im Gruppendienst. Befürchtet werden hierbei Auswirkungen auf die Qualität der Betreuung und die Professionalisierung des Personals (Klusemann, Rosenkranz & Schütz, 2020). Aufgrund des qualitativen Designs der Studie ist eine Repräsentativität für die Landschaft der Kindertageseinrichtungen nicht gegeben. Die Wirksamkeitsstudie (Standort Bamberg) wird hierzu quantitative Analysen auf der Grundlage der bundeslandrepräsentativen Monitoringdaten beitragen können.

Die Personalsituation in den Bundesländern wird im Ergebniskapitel zu Handlungsfeld 3 (siehe Tabelle 5: Pädagogisches Personal in Kindertageseinrichtungen nach Berufsabschluss und Ländern 2019) detailliert dargestellt.

Um die Ausgangssituation der Bundesländer für das Jahr 2018 hinsichtlich fehlender pädagogischer Fachkräfte zu veranschaulichen, wird auf den Indikator „fehlende Personalkräfte“ des Ländermonitors Frühkindliche Bildungssysteme der Bertelsmann Stiftung zurückgegriffen. Berechnungsgrundlage ist der für jedes Bundesland ausgewiesene Personalschlüssel, der eine rechnerische Größe darstellt und auf der Grundlage der Kinder- und Jugendhilfestatistik ermittelt wird (siehe Kapitel III, 3.1 für weiterführende Erläuterungen). Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um ein Berechnungsszenario der Bertelsmann Stiftung handelt. Grundlage ist ein empfohlener Personalschlüssel für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren von 1:3 und für die Betreuung von Kindern ab drei Jahren von 1:7,5. Diese Empfehlung weicht nur geringfügig von den Empfehlungen des Zwischenberichts von Bund und Ländern (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & Jugend und Familienministerkonferenz, 2016) basierend auf der Expertise von Viernickel und Fuchs-Rechlin (2016) ab. Für unter 3-Jährige wird ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:3 bis 1:4 und für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:9 angegeben (Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016). Die Empfehlungen zum Fachkraft-Kind-Schlüssel können für die statistische Auswertung nicht als Referenzwerte herangezogen werden, da der Fachkraft-Kind-Schlüssel im Gegensatz zum Personalschlüssel kein standardisierter Wert ist und eine datenbasierte Vergleichbarkeit der Bundesländer daher nicht gegeben ist.

Für die Berechnung der fehlenden Personalressourcen wird zunächst der Status quo der beschäftigten pädagogischen Fachkräfte zum 01.03.2018 in den Kindertageseinrichtungen ermittelt, das bedeutet die Anzahl der pädagogischen Fachkräfte für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren sowie Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt. Anschließend wird die Anzahl der pädagogischen

Fachkräfte (Vollzeitäquivalente) berechnet, die erforderlich wären, um den von der Bertelsmann Stiftung empfohlenen Personalschlüssel realisieren zu können¹³ (siehe Bertelsmann Stiftung, 2016 für weiterführende methodische Erläuterungen zu den Berechnungen der Personalbedarfe). Analog zur bisherigen Auswertungslogik der Ausgangssituation wird dieser Indikator zur absoluten Anzahl fehlender pädagogischer Fachkräfte in Quartile unterteilt.

Der empfohlene Personalschlüssel kann bislang nur in Baden-Württemberg für das U3- und Ü3-Alter realisiert werden. Ein höherer absoluter Personalbedarf im Vergleich zu den anderen Ländern besteht in U3-Gruppen in den Bundesländern Sachsen, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt (oberes Quartil, obere 25 % der Länder) und in Ü3-Gruppen in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen (oberes Quartil, obere 25 % der Länder). Die Darstellung der absoluten Anzahl fehlender Fachkräfte soll an dieser Stelle den tatsächlichen Personalbedarf der Länder im Jahr vor dem Inkrafttreten des KiQuTG verdeutlichen. Dabei muss angemerkt werden, dass sich der Personalbedarf, beispielsweise ins Verhältnis zu den insgesamt tätigen pädagogischen Fachkräften gesetzt, anders darstellen und ggf. relativieren kann. Dieser Indikator geht nicht in die Auswertung zur Prognose der Wirksamkeit ein. Um im Verlauf bewerten zu können, ob die zusätzlichen Herausforderungen aufgrund der fehlenden Fachkräfte im U3- und Ü3-Bereich die Umsetzung der KiQuTG-Maßnahmen erschweren und die Wirkung für die Entwicklung des Fachkraft-Kind-Schlüssels abschwächen können, müssen die Maßnahmen des Handlungsfeldes 3 zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in den weiterführenden handlungsfeldübergreifenden Analysen berücksichtigt werden.

Handlungsfeld 4 Stärkung der Leitung

Zentrale Fragestellungen:

- Führt eine Verständigung über die standardisierten Kernaufgaben von Kitaleitungen zu einer höheren Anzahl an Kitaleitungen mit verbindlichen Stellenbeschreibungen?
- Reduziert eine einheitliche Definition von Qualifikationsanforderungen an Kitaleitungen die Heterogenität im Qualifikationsniveau?
- Erhöht eine Mindestqualifikation von Kitaleitungen das Qualifikationsniveau?
- Führt die Einführung eines verbindlichen Zeitsockels für Leitungsaufgaben dazu, dass es keine Kita mehr ohne Zeitkontingente für Kitaleitungen gibt?
- Erhalten Kitaleitungen mehr Zeit für ihre Leitungsaufgaben? Verändert sich die Quote/der Umfang der sog. „Freistellung“? In welchem Umfang erfolgt das?
- Werden örtliche Träger gefördert, um Zusatzkräfte in Kindertageseinrichtungen zu finanzieren, die u. a. der Entlastung der Kitaleitungen zugutekommen? In welchem Umfang erfolgt das?
- Führen mehr Leitungskontingente zu einer Reduktion der Belastungen im Alltag und des Arbeitens außerhalb regulärer Arbeitszeiten?
- Findet eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Kitaleitungen statt?
- Führt eine Stärkung der Leitungressourcen zu einer Verbesserung der Prozessqualität?
- Führt eine bessere (Weiter-)Qualifizierung der Kitaleitungen zu einer Verbesserung der Prozessqualität?

Auch hier werden die Re-Analysen analog zum oben beschriebenen Vorgehen durchgeführt. Im Fokus stehen Fragen, die sich mit den Leitungskräften, deren zeitlichen Ressourcen, Unterstützung und Anforderungsprofilen befassen. Ertragreich erscheinen hier insbesondere die Angaben der Träger und Leitungskräfte aus den Monitoring-Daten. Da ferner von einer Verbesserung der Qualität pädagogischer Prozesse aufgrund der Stärkung der Leitung auszugehen ist, kann der Einfluss der

¹³ Für die Berechnung der notwendigen Personalressourcen werden die Betreuungsstunden der Kinder, unterteilt nach den beiden Altersgruppen, jeweils dividiert durch den empfohlenen Personalschlüssel. Auf diese Weise werden die erforderlichen Personalwochenstunden ermittelt. Für die Ausweisung von rechnerischen Vollzeitstellen (Vollzeitäquivalente) wird dieser Wert anschließend durch 39 Wochenarbeitsstunden dividiert.

leitungsstärkenden Maßnahmen auf die Prozessqualität (mithilfe von im Monitoring erfassten Indikatoren) analysiert werden. Durch die Hinzuziehung von Effektstärken aus Sekundäranalysen oder dem fortlaufenden Literaturreview sowie durch Berücksichtigung weiterer Forschungsergebnisse z. B. zu Leadership aus der REPEY-Studie oder der Evaluation des Bundesprogramms „Schwerpunkt-Kitas: Sprache & Integration“ können weitere Annahmen zur Abschätzung von Effekten der Maßnahmen des Gesetzes getätigt werden.

Handlungsfeld 8 Stärkung der Kindertagespflege

Zentrale Fragestellungen:

- Werden angehende Fachkräfte in der Kindertagespflege durch flächendeckende kompetenzorientierte Qualifizierungsangebote im Umfang von 300 Stunden weiter gestärkt? In welchem Umfang erfolgt das?
- Werden Kindertagespflegepersonen künftig mehr Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten haben, zum Beispiel für Gespräche mit Eltern? In welchem Umfang erfolgt das?
- Worin zeigen sich inhaltliche Qualitätsverbesserungen im Bereich der Kindertagespflege und wo besteht noch Entwicklungsbedarf? In welchem Umfang erfolgt das?
- Werden Tagespflegepersonen vermehrt bei Trägern von Kindertageseinrichtungen und öffentlicher Jugendhilfe in Festanstellung beschäftigt?
- Verbessert sich die Vergütungsstruktur in der Kindertagespflege? In welchem Umfang verbessert sie sich?
- Werden weitere Koordinierungsstellen und Vernetzungsstellen geschaffen? In welchem Umfang erfolgt das?
- Werden die Fachberatungen im Bereich der Kindertagespflege gestärkt? In welchem Umfang erfolgt das?
- Führt die Stärkung der Kindertagespflege (z. B. durch flächendeckende Qualifizierungsangebote) zu einer höheren Prozessqualität?

Der Blick in diesem Handlungsfeld liegt auf Aspekten der Kindertagespflege, die sowohl deren Qualifizierung als auch Aspekte der Tätigkeitsbedingungen, wie Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten oder die Qualitätsentwicklung und Fachberatung in der Kindertagespflege, umfassen. Fokussiert werden hier die Datensätze des Monitorings der Jugendämter, Träger und pädagogischen Fachkräfte in der Kindertagespflege. Zentrale Variablen sind sowohl die fachliche Qualifikation als auch Fort- und Weiterbildung und entsprechend Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit wie Vor- und Nachbereitungszeit, Beobachtung und Dokumentation und ähnliches.

Modul 2: Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung

Zentrale Fragestellungen:

- Wie haben sich die Elternbeiträge (einschließlich Beitragsbefreiungen für bestimmte Gruppen von Familien) für die Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege im Bundesgebiet durch Inkrafttreten des Gesetzes entwickelt?
- Lassen sich Änderungen in der Zufriedenheit mit den Gebühren aus Elternperspektive erkennen?
- Wie gestalten sich die Beiträge (einschließlich Beitragsbefreiungen) in Abhängigkeit von relevanten Merkmalen von Familien (z. B. Wohnort, Familien- und Betreuungstypen bzw. Betreuungsumfänge, Alter der Kinder, Haushaltseinkommen)?
- Sind „Umschichtungseffekte“ (z. B. hinsichtlich der Hortgebühren oder Kosten für Verpflegung) zu beobachten?
- Inwiefern werden armutsgefährdete Haushalte (mit Einkommen unterhalb der Armutsriskogrenze) durch die veränderten Elternbeiträge entlastet? Wurden sie nach Inkrafttreten des Gesetzes im Vergleich mit anderen Haushalten stärker entlastet?
- Inwiefern nutzen Eltern aufgrund zu hoher Kosten keinen Kita-Platz für ihr Kind? Wie entwickelt sich der Anteil der Eltern, die aus Kostengründen keinen Platz nutzen?

- Welche Merkmale von Familien beeinflussen die Nutzung einer Kindertagesbetreuung und den Betreuungsumfang?
- Verringerten sich die sozioökonomischen Unterschiede in der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung nach Inkrafttreten des Gesetzes?
- Wie entwickelt sich die Inanspruchnahmefrage durch das Inkrafttreten des KiQuTG? Erhöht sich diese bei bestimmten Gruppen (z. B. niedriger sozialer Status) deutlicher als bei anderen Gruppen?

Modul 2 legt den Fokus auf die Auswirkung der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren gemäß § 2 Satz 2 KiQuTG. Ziel ist es, die Teilhabe(-möglichkeiten) an früher Bildung, Betreuung und Erziehung zu verbessern. Da in der Nutzung außerfamiliärer Betreuung große Unterschiede hinsichtlich der Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren und Kinder ab drei Jahren festzustellen sind, wird diese Unterteilung auch in den Analysen eine wichtige Rolle spielen. Zudem liegt der Fokus insbesondere auf den „Nichtnutzern“ und „Spätnutzern“ frühkindlicher außerfamiliärer Bildungsangebote, insbesondere auf jenen, die angeben, dass sie durch Elternbeiträge belastet sind und dies der Grund ist, dass ihr Kind später oder in geringerem Umfang in Einrichtungen frühkindlicher Bildung betreut wird. Die Monitoring-Daten erfassen gemeinsam mit anderen verfügbaren Datensätzen wie der KJH-Statistik die Indikatoren zur Teilhabe sowie Elternsichtweisen auf die Nutzung von Kindertagesbetreuung. Weiter liegen Daten vor, die zwischen tatsächlichem Betreuungsbedarf und Teilhabequote unterscheiden, welche unter anderem gewinnbringend sind für die Beschreibung der Ausgangslage. Unter Wirkgesichtspunkten ist die Identifikation von Kovariaten, wie bisherige Elternbefreiung oder Staffelung von Elterngebühren nach Einkommen oder sozialer Schicht, zentral. Besonders relevant sind jene Maße, die Angaben dazu machen, welche Maßnahmen parallel zur Reduktion der Elternbeiträge ablaufen, wie beispielsweise Kitaplatzausbau. Neben der tatsächlichen Teilhabequote kann auf weitere Wirkbereiche fokussiert werden, wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder die Zufriedenheit der Eltern mit der Einrichtung. So wird davon ausgegangen, dass die Maßnahmen der Handlungsfelder 1, 2, 3 und 4 für die Eltern (insofern sie diese wahrnehmen) zu einer spürbaren Verbesserung der Qualität führen können. Analysen aus diesen Handlungsfeldern können entsprechend in Modul 2 Berücksichtigung finden.

Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz – Änderung § 90 SGB VIII

Zentrale Fragestellungen:

- Tragen die Änderungen in § 90 Achtes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei?
- Führen die Änderungen zu einer erhöhten Bildungsbeteiligung und Teilhabe der Kinder aus benachteiligten Familien?
- Hat die Elternbeitragsbefreiung zu mehr Entlastung bei den im Gesetz geregelten Zielgruppen geführt?
- Wie verändern sich die Nutzung und die Nutzungsstrategien von denjenigen Eltern, die durch die Neugestaltung der Beitragsstaffelung bzw. -befreiung adressiert sind?
- Nimmt der Bezug auf die Elternbeiträge als Grund für die Nichtinanspruchnahme der Kindertagesbetreuung bei den Familien ab, die von der Novellierung des § 90 SGB VIII profitieren? In welchem Umfang erfolgt das?
- Hat die Verpflichtung zur Staffelung der Elterngebühren zu sozial gerechteren Elternbeiträgen geführt?

Für die im Rahmen von **Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz** vorgenommenen Änderungen im § 90 SGB VIII werden weitere Analysen nach derselben Logik wie bei Modul 2 *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung* durchgeführt.

In Bezug auf § 90 Absatz 3 SGB VIII werden Vergleichsgruppen entsprechend den gewählten Kriterien für die Staffelung der Elternbeiträge gebildet (z. B. Einkommen der Eltern, Anzahl der

kindergeldberechtigten Kinder, tägliche Betreuungszeit des Kindes, alleinerziehend). Das Vergleichsgruppendesign bezieht sich hierbei auf Gruppen, die sich in den Ausgangssituationen und den entsprechenden ergriffenen Maßnahmen im Rahmen des Gute-KiTa-Gesetzes Artikel 2 unterscheiden. Die Grundlage dafür bildet die Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland (BMFSFJ, 2020b). Durch Hinzuziehung dieser Studie können Regionen identifiziert werden, in denen eine reale Veränderung in der Kostenbeteiligung für adressierte Familien stattfindet. Als Outcome-Variable werden die Betreuungsquoten für Kinder aus den Familien betrachtet, die von dieser Staffelung profitieren. Hier wird insbesondere auf Daten des SOEP bzw. der FiD-Studie zurückgegriffen. Da die Entwicklung der fröhkindlichen Bildungsbeteiligung auch vom Ausbau der Betreuungsplätze abhängt, werden Informationen zu den vorhandenen Betreuungsplätzen zu den untersuchten Messzeitpunkten bei den Statistischen Landesämtern ermittelt und in den Analysen berücksichtigt.

Mit § 90 Absatz 4 SGB VIII wurde die Beitragsbefreiung auf Familien mit geringem Einkommen, die Wohngeld und/oder Kinderzuschlag beziehen, erweitert. Mittels der FiD-Daten kann die Entwicklung der realen Nutzung, Nutzungsmotive und Nutzungsstrategien für diese Familiengruppen im Zeitverlauf untersucht werden.

Abschließend müssen einige methodische und zeitliche Herausforderungen beschrieben werden, die die Aussagen über die Wirksamkeit in Teilen einschränken. Die Re-Analyse bereits bestehender Daten oder jener, welche aktuell erhoben werden, bringt zum einen die Chance der Multiperspektivität mit sich, zum anderen sind nicht für alle in den Landesverträgen beschriebenen Maßnahmen auch exakte Indikatoren oder Daten zur Ausgangslage vorhanden. Wie bereits erwähnt, liegen zum Beispiel in den Monitoring-Daten lediglich Proxyindikatoren für die Prozessqualität vor. Die Berücksichtigung der Rahmenbedingungen durch regionale sozistrukturelle Unterschiede oder trägerspezifische Besonderheiten erschwert eine genaue Beschreibung der Ausgangslage in Teilen.

Falls in den verschiedenen Messzeitpunkten keine Befragung derselben Teilnehmerinnen und Teilnehmer sichergestellt ist, kann es aufgrund der unterschiedlichen Stichprobenzusammensetzung zu Verzerrungen kommen. Mögliche Verzerrungen beziehen sich hier beispielsweise auf die Untersuchung der realen Nutzung fröhkindlicher Bildungseinrichtungen, die Nutzungsmotive und -strategien für Familien, die gemäß § 90 Absatz 4 SGB VIII von einer Beitragsfreiheit betroffen sind. Weiter könnten spezifische Subgruppen, wie armutsgefährdete Eltern oder Eltern mit Migrationshintergrund, in den Elterndaten unterrepräsentiert sein, um hier spezifische Analysen durchführen zu können. Gleicher gilt für die Gruppe der Eltern, die angeben, dass die Kosten ausschlaggebend für die Nichtnutzung fröhkindlicher Bildungsangebote sind. Auch hier besteht die Herausforderung, eine angemessen große Stichprobe in den Datensätzen vorzufinden, um entsprechende Analysen durchzuführen. Bezogen auf die Gruppe der Nichtnutzer scheint sich die Zusatzstichprobe „Familien in Deutschland“ als Ergänzung zu den Monitoring-Daten anzubieten (siehe Kapitel III, 3.5). Die Wirkung von Maßnahmen, die einen vergleichsweise langen Zeitraum betreffen, z. B. Schaffung von neuen Ausbildungsplätzen und Einmündung dieser neu gewonnenen pädagogischen Fachkräfte in den Arbeitsmarkt, erstrecken sich teilweise über den angesetzten Evaluationszeitraum hinaus.

2. Analyseplan und Entwicklung von Indikatoren

Die Fragen zur Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen werden anhand von Sekundärdatensätzen untersucht. Dafür werden zunächst Hypothesen über die Wirkungsketten der gewählten Maßnahmen abgeleitet, die im weiteren Verlauf der Evaluation überprüft werden. Dabei bestehen folgende **Grundannahmen**, deren Gültigkeit Gegenstand der künftigen Analysen sein wird:

1. Die Höhe der Investitionsmittel korreliert positiv mit der Effektstärke.
2. Je fokussierter die Investitionsmittel für ein bestimmtes Handlungsfeld verwendet werden und Maßnahmen gebündelt werden, desto größere Effekte sind in diesem Handlungsfeld erwartbar.
3. Je konkreter die Steuerung an bestimmte Ziele geknüpft ist, desto größere Effekte sind erwartbar.
4. Je passgenauer die Handlungsziele zu den tatsächlichen Bedarfen im Bundesland sind, desto größere Effekte sind erwartbar.
5. In Bundesländern, die ein vergleichsweise geringes Ausgangsniveau bzw. ein hohes Entwicklungspotenzial in einem Handlungsfeld haben, sind größere Effekte erwartbar.
6. Je passgenauer die Handlungsziele mit den bereits bestehenden Ländermaßnahmen abgestimmt sind, desto größere Effekte sind erwartbar.
7. Durch Bund und Länder initiierte Vorgängermaßnahmen zum Gute-KiTa-Gesetz tragen zu den gefundenen Effekten bei. Demnach können nicht alle Effekte nur auf das Gute-KiTa-Gesetz zurückgeführt werden.
8. Flankierende Ländermaßnahmen bzw. die Kofinanzierung der ergriffenen Maßnahmen tragen zu den Effekten bei.
9. Wenn Praxisakteure mit an der Wahl und Ausgestaltung der Handlungsfelder und Maßnahmen im Bundesland partizipiert haben, dann werden die Maßnahmen in diesen Handlungsfeldern eine höhere Akzeptanz in diesen Kreisen erfahren. Dies sollte sich positiv auf die Umsetzung auswirken und zu höheren Effekten führen.
10. Je früher mit der Umsetzung einer Maßnahme begonnen wurde (im Zeitraum 2019-2022), desto größere Effekte sind zu erwarten.

Dies verdeutlicht die Notwendigkeit, bestimmte Parameter in die Analysen einzubeziehen, die ebenfalls einen Einfluss auf die Wirksamkeit der im Rahmen des Gesetzes ergriffenen Maßnahmen haben. Dazu gehören insbesondere:

- die *Ausgangslagen* der Bundesländer, um die tatsächliche Entwicklung im Evaluationszeitraum einschätzen zu können,
- *Merkmale der ergriffenen Maßnahmen* (z. B. Höhe und Fokussierung der geplanten Investitionsmittel),
- *Merkmale des aktuellen Umsetzungsstands* der gewählten Maßnahmen sowie
- ggf. relevante *Faktoren, die ebenfalls einen Einfluss* auf die Ausprägung der Zielvariablen haben können (z. B. zusätzliche Initiativen des Bundes/Landes).

Im nächsten Schritt werden konkrete Indikatoren zur Abbildung der Wirkungen (Outcomes) identifiziert. Hinsichtlich der Wirkindikatoren stehen Aspekte der Struktur- und Prozessqualität im Fokus. Da die Prozessqualität im Monitoring zum Gesetz lediglich anhand von Proxyindikatoren erfasst wird, wird zusätzlich auf den Forschungsstand zu erwartbaren Effektstärken zurückgegriffen (siehe Kapitel III, 4).

Zur Untersuchung der Wirksamkeit werden unterschiedliche Vergleichsgruppen gebildet (siehe unten), die in den Analysen miteinander verglichen werden. Ein vereinfachtes Beispiel des Analyseplans findet sich in Abbildung 5.

Beispielhypothese

- In den Bundesländern, die Handlungsfeld 2 gewählt haben, verbessert sich der Fachkraft-Kind-Schlüssel deutlicher als in Bundesländern, die dieses Handlungsfeld nicht gewählt haben.
- **Entwicklungspotenzial in Abhängigkeit der Ausgangslage**
z.B. Personalschlüssel zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des KiQuTG, Zusatzkräfte durch Bundesprogramme
 - **Fokussierung**
z.B. bislang verausgabte Mittel zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels
 - **Wirkindikatoren**
z.B. tatsächlich realisierter Fachkraft-Kind-Schlüssel, wahrgenommene Personalsituation aus Perspektive der Fachkräfte
 - **Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren**
z.B. besondere Herausforderungen durch die soziale Struktur in der Region
 - **Bewertung über Auswirkungen des KiQuTG**
z.B. über Unterschiedsmaße durch Gruppenbildung (Systeme mit vergleichbarem Fachkraft-Kind-Schlüssel und anderen Merkmalen, aber unterschiedlicher Investitionshöhe)

Abbildung 5. Exemplarisches Beispiel zum Analyseplan

Im Fokus des ersten Zwischenberichts der Evaluation stehen die Handlungsfelder 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel*, 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, 4 *Stärkung der Leitung* (Modul 1) sowie Maßnahmen zur Beitragsgestaltung nach § 2 Satz 2 KiQuTG (Modul 2). Die Wirkhypotesen zu den ergriffenen Handlungsmaßnahmen der Bundesländer finden sich im Anhang des Methodenberichts zum Zwischenbericht (Rönnau-Böse et al., 2021).

Auf Basis der Wirkhypotesen wurden Indikatoren abgeleitet, die die angenommenen Wirkungen der Maßnahmen abbilden. Zur Quantifizierung dieser Indikatoren wurden Sekundärdatensätze geprüft und identifiziert, die diese Wirkindikatoren zu verschiedenen Zeitpunkten während des Evaluationszeitraumes erfassen (siehe Kapitel III, 3.6). Im nächsten Schritt werden Indikatoren zur Abbildung der Ausgangslagen, der Umsetzung sowie weiterer Einflussfaktoren identifiziert und anhand belastbarer Datenquellen sowie der Fortschrittsberichte der Bundesländer quantifiziert. Auf diese Weise entsteht eine Datenmatrix, die sukzessive anhand von Sekundärdaten gefüllt wird.

Im ersten Zwischenbericht werden Indikatoren beschrieben, die die Entwicklungspotenziale der Bundesländer in den einzelnen Handlungsfeldern sowie die erwartete Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen darstellen. Die Operationalisierung dieser Indikatoren zur Ausgangslage sowie zur Umsetzung soll im Folgenden beschrieben werden. Ergebnisse zu diesen Indikatoren werden in Kapitel III, 3 dargestellt.

Entwicklungspotenziale in Abhängigkeit von der Ausgangssituation

Zur Beschreibung der Entwicklungspotenziale in den Bundesländern in einem bestimmten Handlungsfeld (siehe Grundannahme 5) wurden relevante Indikatoren zur Abbildung der Qualität in einem Bundesland recherchiert. Dafür wurden belastbare Datenquellen herangezogen, die die Ausprägung dieser Indikatoren auf Bundeslandebene vor Beginn des KiQuTG beschreiben. Im nächsten Schritt wurden diese Indikatoren in eine vierstufige Variable überführt. Dafür wurden die Quartile für diese Werte der 16 Bundesländer gebildet und die Bundesländer entsprechend in vier Gruppen geteilt. Mit diesem Vorgehen werden also zunächst die Bundesländer untereinander verglichen (*relative Bezugsnorm*), um zu einem späteren Zeitpunkt Vergleichsgruppen (siehe unten) bilden zu können. Aussagen zum absoluten Handlungsbedarf (*kriteriale Bezugsnorm*) sind damit nicht möglich. Die Indikatoren der Ausgangslage beschreiben vielmehr, in welchem Ausmaß der Status quo vor dem KiQuTG im Vergleich zu den anderen Bundesländern günstiger oder ungünstiger war. Dies muss bei

der Interpretation berücksichtigt werden. Dem liegt die Logik zugrunde, dass Bundesländer, die im Vergleich zu den anderen Bundesländern in einem bestimmten Handlungsfeld ein vergleichsweise ungünstigeres Ausgangsniveau aufwiesen, ein größeres Potenzial bzw. mehr Spielraum haben, in diesem Handlungsfeld Fortschritte zu erzielen. Dennoch können auch Bundesländer, denen im Vergleich günstigere Ausgangsbedingungen attestiert werden, noch von normativ zu erreichenden Qualitätszielen entfernt sein. Solche normativ gesetzten Qualitätsziele, wie sie beispielsweise im Zwischenbericht von Bund und Ländern (BMFSFJ & JFMK, 2016) beschrieben wurden, behalten ihre Gültigkeit. Die gewählte Strategie ist statistisch geleitet. Zudem gibt es auch nicht zu allen Handlungsfeldern fachliche Empfehlungen zu Qualitätszielen; liegen keine verlässlichen Daten vor, anhand derer die Erreichung dieser Ziele beurteilt werden kann (z. B. Fachkraft-Kind-Relation vs. Personalschlüssel), wurde in der Evaluation die relative Bezugsnorm der kriteriellen Bezugsnorm vorgezogen. Hierdurch können die Entwicklungspotenziale der Bundesländer in den einzelnen Handlungsfeldern **einheitlich** beurteilt werden.

Für die im Folgenden diskutierten Handlungsfelder sowie Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG wurde eine unterschiedlich große Anzahl an Indikatoren für diese Analyse einbezogen. Um ein Gesamtfazit hinsichtlich des Entwicklungspotenzials ableiten zu können, wurde folgendermaßen vorgegangen:

- Die Bundesländer wurden für jeden Indikator entsprechend der Quartilsbildung in vier gleich große Gruppen unterteilt.
- Anschließend wurde die Abweichung der Bundesländer zum obersten Quartil (entspricht den vier Bundesländern mit der vergleichsweise besten Ausgangssituation) quantifiziert, um das Entwicklungspotenzial auf diesem Indikator abzubilden. Demzufolge erhalten Länder im untersten Quartil eine 3, Länder im zweiten Quartil eine 2, Länder im dritten Quartil eine 1 und Länder im obersten Quartil eine 0.
- Im Anschluss wurde der Mittelwert dieser Abweichungen über alle Indikatoren in einem Handlungsfeld ermittelt.
 - Ist der Durchschnitt kleiner als 1, ist das Entwicklungspotenzial gering.
 - Ein Durchschnitt von 1-2 entspricht einem moderaten Entwicklungspotenzial.
 - Ein Durchschnitt von 2-3 entspricht einem hohen Entwicklungspotenzial.

Fokussierung der KiQuTG-Mittel

Die Fokussierung beschreibt, wie fokussiert die ergriffenen Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG auf ein bestimmtes Handlungsfeld zielen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich umso größere Effekte erwarten lassen, je stärker Maßnahmen auf ein Handlungsziel hin gebündelt und fokussiert werden, bzw. je mehr finanzielle Mittel für ein Handlungsfeld verwendet wurden.

Zur Beschreibung der Fokussierung wurden zwei Strategien gewählt. Einerseits wurde untersucht, in wie vielen Handlungsfeldern die Bundesländer Maßnahmen ergriffen haben (siehe Tabelle 1). Die Anzahl der gewählten Handlungsfelder im Sinne von Zielheterogenität hat Einfluss auf die Bündelung von Maßnahmen (siehe Grundannahme 2) sowie auf die damit verbundenen Anforderungen zur Steuerung der Umsetzung. Die Zielheterogenität, d. h. die Anzahl der gewählten Handlungsfelder, wird in den späteren Evaluationsberichten bei den handlungsfeldübergreifenden Analysen aufgegriffen.

Tabelle 1

Anzahl gewählter Handlungsfelder je Bundesland

Bundesland	Anzahl gewählter Handlungsfelder¹⁴
BW	3
BY	3
BE	6
BB	4
HB	5
HH	1
HE	2
MV	1
NI	6
NRW	7
RP	8
SL	5
SN	2
ST	3
SH	2
TH	4

Andererseits wurde berechnet, wie viele Investitionsmittel ein Bundesland in Relation zu den insgesamt bewilligten Bundesmitteln für ein bestimmtes Handlungsfeld eingeplant hat (siehe Grundannahme 1). Die hier berücksichtigten Investitionsmittel umfassen nur die Bundesmittel, die den Bundesländern im Rahmen des KiQuTG vom Bund bereitgestellt wurden. Die von den Ländern zusätzlich investierten Landesmittel für Maßnahmen, die ebenfalls die Qualität der Kindertagesbetreuung und die Teilhabe verbessern sollen, werden in den späteren Analysen als Kovariate berücksichtigt. Für die Beurteilung der Wirksamkeit des KiQuTG werden jedoch die Bundesmittel im Fokus stehen.

Die genauen Fördersummen aus den Handlungsfeldern 2, 3, 4 und den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG, die der Berechnung zugrunde gelegt wurden, sind im Anhang des Methodenberichts zum Zwischenbericht angefügt (Rönnau-Böse et al., 2021). Analog zur Operationalisierung des Entwicklungspotenzials wurde hier zunächst eine Quartilsbildung vorgenommen und dies anschließend in eine dreistufige Variable überführt.

¹⁴ Möglich sind Ausprägungen zwischen 1 und 11 (10 Handlungsfelder sowie Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG).

- Keine bzw. eine geringe Fokussierung wurde den vier Ländern mit den vergleichsweise geringsten Investitionen bescheinigt. Haben mehr als vier Bundesländer nicht in ein Handlungsfeld investiert, werden diese dennoch alle der untersten Kategorie zugeordnet. Wurde nicht in ein bestimmtes Handlungsfeld investiert, wird dies als „keine Fokussierung“ bezeichnet. Wenn weniger als vier Bundesländer nicht in ein Handlungsfeld investiert haben, befinden sich auch Bundesländer mit vergleichsweise geringen Investitionen in der untersten Kategorie. Dies wird dann mit geringer Fokussierung bezeichnet.
- Die vier Bundesländer, die im Vergleich zu den anderen Ländern am meisten in ein Handlungsfeld investiert haben, werden der Kategorie hohe Fokussierung zugeordnet.
- Die übrigen Bundesländer fallen in die Kategorie moderate Fokussierung. Dies betrifft demnach auch Länder, die nur sehr wenig in ein bestimmtes Handlungsfeld investieren. Dem liegt die Logik zugrunde, dass mit geringen Investitionen größere Effekte erwartbar sind, als wenn gar keine Investitionen gemacht werden.

Den Grundannahmen 6 und 7 entsprechend wird erwartet, dass flankierende Ländermaßnahmen zu den Effekten beitragen werden. Daher wird in den künftigen Analysen zur Wirksamkeit ebenfalls berücksichtigt werden, in welchem Umfang die Bundesländer mit eigenen Maßnahmen in die untersuchten Handlungsfelder investieren.

Prognose der Wirksamkeit

Die Prognose der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen ergibt sich insbesondere aus der Verknüpfung des jeweiligen Entwicklungspotenzials in einem Bundesland und der gewählten Fokussierung. Da es größtenteils mehrere Indikatoren für die Ausgangslagen der Bundesländer gibt, wurde die Prognose der Wirksamkeit wie folgt abgeleitet:

- Die Prognose der Wirksamkeit ist hoch, wenn sowohl das Entwicklungspotenzial als auch die Fokussierung groß sind.
- Die Prognose der Wirksamkeit ist moderat,
 - wenn das Entwicklungspotenzial groß und die Fokussierung moderat ist,
 - wenn das Entwicklungspotenzial moderat und die Fokussierung hoch ist,
 - wenn sowohl das Entwicklungspotenzial als auch die Fokussierung moderat sind.
- Die Prognose der Wirksamkeit ist gering,
 - wenn das Entwicklungspotenzial groß und die Fokussierung gering (bzw. keine Fokussierung) ist,
 - wenn das Entwicklungspotenzial moderat und die Fokussierung gering (bzw. keine Fokussierung) ist,
 - wenn das Entwicklungspotenzial gering ist (unabhängig von der Fokussierung).

Die Ergebnisse zur prognostizierten Wirksamkeit der im Rahmen von KiQuTG (Artikel 1 Gute-KiT-Gesetz) ergriffenen Maßnahmen auf Basis des jeweiligen Entwicklungspotenzials sowie der Fokussierung der investierten Mittel in einem bestimmten Handlungsfeld werden im nächsten Kapitel dargestellt. Im weiteren Verlauf der Evaluation werden darüber hinaus weitere, in den Grundannahmen beschriebene Einflussfaktoren in die Analysen einbezogen.

Bildung von Vergleichsgruppen

Die Forschungsfragen zur Wirksamkeit werden schließlich mittels statistischer Verfahren untersucht, die

- definierte Gruppen miteinander vergleichen,
- dabei das Entwicklungspotenzial berücksichtigen, um die prognostizierte Wirksamkeit abzubilden, und
- Indikatoren zur jeweiligen Umsetzung sowie weiteren Einflussfaktoren untersuchen.

Vier Vergleichsgruppen stehen aufgrund folgender Kategorisierung im Fokus und sind für das jeweilige Handlungsfeld bzw. -ziel anzuwenden:¹⁵

1. Maßnahmen werden weder im Rahmen des KiQuTG durchgeführt noch durch Ländermaßnahmen abgedeckt.
2. Maßnahmen werden ausschließlich im Rahmen des KiQuTG durchgeführt.
3. Maßnahmen werden ausschließlich durch Ländermaßnahmen abgedeckt.
4. Maßnahmen werden sowohl im Rahmen des KiQuTG durchgeführt als auch durch Ländermaßnahmen abgedeckt.

Mithilfe der Vergleichsgruppen können Unterschiede in der Entwicklung der Wirkindikatoren geprüft und auf die gewählten Handlungsmaßnahmen zurückgeführt werden. Es ist beispielsweise möglich zu prüfen, ob sich Unterschiede in der Entwicklung des Personalschlüssels zeigen zwischen Bundesländern, die Maßnahmen im Handlungsfeld 2 ergriffen bzw. nicht ergriffen haben.

Neben der bereits genannten Berücksichtigung des Entwicklungspotenzials werden die zu Beginn des Kapitels beschriebenen Indikatoren genutzt, um die prognostizierte Wirksamkeit abzubilden. Weitere Einflussgrößen wie bspw. Ländermaßnahmen werden hierbei kontrolliert. Bezugnehmend auf die oben beschriebenen Grundannahmen können die vier Vergleichsgruppen inhaltlich weiter ausdifferenziert und in weitere Gruppen überführt werden, z. B. aufgrund der Höhe der Investitionsmittel.

Zur Veranschaulichung werden einige exemplarische Vergleichsgruppen am Beispiel des Handlungsfeldes 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel* (F-K-S) dargestellt. Für die Grundhypothese „In Gruppen, die Handlungsfeld 2 gewählt haben, verbessert sich der Personalschlüssel deutlicher als in den Vergleichsgruppen, die dieses Handlungsfeld nicht gewählt haben“, wären folgende Möglichkeiten der Gruppenbildung sowie Spezifizierungen der zu untersuchenden Wirkhypthesen denkbar:

- Vergleichsgruppe 1, in der weder im Rahmen des KiQuTG noch durch Ländermaßnahmen Maßnahmen zur Verbesserung des F-K-S gewählt wurde, zeigt eine geringere Verbesserung des F-K-S als die anderen drei Vergleichsgruppen, die durch Maßnahmen des KiQuTG und/oder durch Ländermaßnahmen Handlungsfeld zwei adressieren.
 - Spezifizierungen:
 - Das Ausmaß der jeweiligen Verbesserung des F-K-S ist (auch) auf die oben beschriebenen Kovariaten zurückzuführen.
 - Für die Vergleichsgruppe mit einem höheren Entwicklungspotenzial (vergleichsweise schlechter Personalschlüssel) wird eine höhere Wirksamkeit erwartet als für die Vergleichsgruppe mit geringem Entwicklungspotenzial (vergleichsweise hoher Personalschlüssel), insbesondere bei einer mittleren oder hohen Fokussierung der Investitionsmittel.
 - Ergänzen sich die gewählten Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG mit den Ländermaßnahmen und können somit als passgenau beschrieben werden, werden höhere Effekte erwartet, als wenn die Maßnahmen nicht passgenau sind.

Die ergriffenen Maßnahmen innerhalb eines Handlungsfeldes und auch innerhalb eines Handlungszieles sind teilweise sehr heterogen, was die Bildung von Vergleichsgruppen erschwert. Diese Herausforderung kann dadurch gelöst werden, Maßnahmen miteinander zu vergleichen, die ein gemeinsames Ziel verfolgen, sich aber inhaltlich unterscheiden, z. B. die unterschiedlichen Arten der Beitragsreduzierung, die das gemeinsame Ziel der Erhöhung der Bildungsteilhabe und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf adressieren.

¹⁵ Zur Identifizierung und korrekten Zuordnung zu den Vergleichsgruppen werden Recherchen und ggf. auch Länderabfragen durchgeführt.

3. Erste Ergebnisse: Entwicklungspotenziale in den Bundesländern sowie Prognosen zur Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen

Die hier dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf eine Bewertung der jeweiligen Entwicklungspotenziale in den Bundesländern sowie auf eine Prognose der erwartbaren Wirksamkeit für die ergriffenen Maßnahmen in den Handlungsfeldern 2, 3 und 4 sowie Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG. Dabei muss betont werden, dass diese Bewertung nur innerhalb des jeweiligen Handlungsfeldes erfolgt und nicht berücksichtigt, inwieweit beispielsweise in anderen Handlungsfeldern ein größerer Handlungsbedarf bestand. Das heißt, hier wird für die jeweiligen Strategien beurteilt, inwieweit aufgrund des Entwicklungspotenzials in Abhängigkeit der Ausgangssituation und der investierten Mittel positive Effekte für die ergriffenen Maßnahmen innerhalb der beschriebenen Handlungsfelder bzw. Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG zu erwarten sind. Da die Bundesländer notwendigerweise Auswahlen treffen und Mittel fokussieren mussten, kann das für andere Handlungsfelder, in denen keine oder geringere Investitionen erfolgten, bedeuten, dass in diesem Bereich keine oder nur geringe Effekte durch das KiQuTG zu erwarten sind.

Die Darstellung folgt folgendem Schema: Zunächst wird erläutert, welche Entwicklungspotenziale in Abhängigkeit von der Ausgangssituation die Bundesländer in den hier beschriebenen Handlungsfeldern vor Inkrafttreten des KiQuTG hatten. Die Auswahl der hier beschriebenen Indikatoren leitet sich direkt aus den ergriffenen Maßnahmen der Bundesländer sowie den dazugehörigen Wirkhypothesen (siehe Methodenbericht Rönnau-Böse et al., 2021) ab. Demzufolge erfolgt hier keine vollständige Darstellung der Ausgangssituation in den Bundesländern hinsichtlich der Bandbreite relevanter Merkmale, die sich aus allen im Zwischenbericht von Bund und Ländern (BMFSFJ & JFMK, 2016) adressierten Handlungszielen ergeben.¹⁶

Anschließend erfolgt eine Bewertung der Fokussierung der ergriffenen Maßnahmen in einem Handlungsfeld sowie eine Prognose der daraus resultierenden Wirksamkeit. Die diesen Parametern zugrunde liegende Operationalisierung wurde in Kapitel III, 2 beschrieben.

3.1 Handlungsfeld 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel*

Aus dem Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme geht hervor, dass am 1. März 2019 für knapp drei Viertel (74 %) aller in Kindertageseinrichtungen betreuten Kinder nicht genügend Fachpersonal zur Verfügung stand (Bock-Famulla, Münchow, Frings, Kempf & Schütz, 2020). Rein rechnerisch bedeutet das im bundesweiten Durchschnitt, dass 2019 in U3-Gruppen eine Vollzeitkraft auf 3,9 Kinder (Ganztagsbetreuungsäquivalente) und in Ü3-Gruppen eine Vollzeitkraft auf 8,2 Kinder kamen (BMFSFJ, 2020a). Wenngleich sich die Personalsituation in den letzten Jahren verbessert hat und sich der Personalschlüssel zwischen den Bundesländern allmählich annähert, sind 2019 die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern (U3-Gruppen: 1:5,4 in Ostdeutschland und 1:3,4 in Westdeutschland; Ü3-Gruppen: 1:10,4 in Ostdeutschland und 1:7,6 in Westdeutschland) nach wie vor deutlich.

Die Auswirkungen, die der Fachkraft-Kind-Schlüssel als strukturelles Merkmal auf weitere Faktoren des Systems der fröhkindlichen Bildung hat, werden in einschlägigen Studien betrachtet. Ein übergreifendes Ergebnis ist, dass der Personalschlüssel im Zusammenhang mit anderen strukturellen Rahmenbedingungen, wie z. B. der Qualifizierung der Fachkräfte, einen Einfluss auf die pädagogische Qualität sowie die Arbeitsbedingungen und das Wohlbefinden des pädagogischen Personals hat (BMFSFJ & JFMK, 2016). In Bezug auf Zusammenhänge mit der pädagogischen Qualität konnte

¹⁶ Detaillierte Informationen zur Ausgangssituation der Bundesländer in den Handlungsfeldern finden sich im Monitoringbericht 2020 (BMFSFJ, 2020a).

beispielsweise im CARE-Projekt zur frühkindlichen Bildung in fünf europäischen Ländern gezeigt werden, dass erfahrenere Erzieherinnen und Erzieher bei gleichzeitig ungünstigerem Fachkraft-Kind-Schlüssel qualitativ bessere pädagogische Angebote machen (Slot, Lerkkanen & Leseman, 2015). Der Personalschlüssel definiert letztlich strukturelle Bedingungen für pädagogische Angebote, die von den fröhlpädagogischen Fachkräften auch nutzbar gemacht werden müssen. Bezuglich der Zusammenhänge zwischen dem Fachkraft-Kind-Schlüssel und den Arbeitsbedingungen und dem Wohlbefinden des pädagogischen Personals verdeutlicht eine nationale standardisierte Befragung von Erzieherinnen und Erziehern zu beruflichen Stressbelastungen und gesundheitlichen Belastungsfolgen, dass ein hoher Anteil der Befragten ein erhöhtes Stressniveau aufweist und nahezu ein Fünftel als Hochrisiko-Gruppe für Burnout eingeschätzt werden kann. Als zentraler Stressfaktor wurde in vielen Einrichtungen die mangelhafte Personalausstattung identifiziert, die u. a. mit großen Gruppengrößen und Zeitdruck einhergeht (Jungbauer & Ehlen, 2015). Burnout-Erfahrungen können wiederum bedeutsam für Fähigkeiten, z. B. Empathie, sein, die für die Qualität sozialer Interaktionen ausschlaggebend sind (z. B. Trauernicht, Oppermann, Klusmann & Anders, 2020). Im fröhlpädagogischen Kontext bedeuten hohe Stressbelastungen für die Erzieherinnen und Erzieher negative Auswirkungen auf die Beziehungsfähigkeiten zu den Kindern, die wiederum zu einer geringeren Qualität der Erzieher-Kind-Interaktionen beitragen können. Weitere Studienergebnisse bezüglich des Fachkraft-Kind-Schlüssels werden im Rahmen des fortlaufenden systematischen Literaturreviews aufbereitet.

Begriffsbestimmungen und Empfehlungen

Zur Gewährleistung des Platzausbaus und zur Sicherung der pädagogischen Qualität der frühkindlichen Bildungseinrichtungen werden Empfehlungen für den Personalschlüssel und den Fachkraft-Kind-Schlüssel gegeben.

Der Personalschlüssel stellt die Anzahl der ganztags betreuten Kinder (Ganztagsbetreuungsäquivalente) ins Verhältnis zu einer in Vollzeit arbeitenden pädagogischen Fachkraft (Vollzeitäquivalent). Die vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten aller Kinder werden in Relation zu den vertraglich vereinbarten Arbeitszeiten der pädagogischen Fachkräfte, die für eine Gruppe eingesetzt werden, betrachtet. Die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit umfasst die unmittelbare pädagogische Arbeit mit den Kindern sowie die mittelbare pädagogische Arbeit, wie z. B. Vorbereitungszeiten, Teamsitzungen und Elterngespräche. Darin ebenfalls enthalten sind Urlaub und Fortbildungszeiten, sogenannte Ausfallzeiten (Fuchs-Rechlin, 2013; Strunz, 2013).

Der Personalschlüssel gibt allerdings keine Auskunft darüber, wie viele Kinder zu jedem Zeitpunkt von einer pädagogischen Fachkraft betreut werden. Die unmittelbare pädagogische Arbeitszeit in den Gruppen, d.h. das tatsächliche Verhältnis zwischen Fachkraft und Kindern in der konkreten pädagogischen Arbeit, kann mit dem Fachkraft-Kind-Schlüssel abgebildet werden. Da die direkte Arbeit der pädagogischen Fachkräfte mit den Kindern von vielen Faktoren abhängt und sehr variabel ist, wird für eine bessere Vergleichbarkeit der Ausgangssituation der Personalschlüssel fokussiert. In den Wirksamkeitsanalysen wird zusätzlich zum Personalschlüssel aber auch die Einschätzung des Fachkraft-Kind-Schlüssels durch die Fachkräfte und Einrichtungsleitungen (BMFSFJ, 2020a) betrachtet, um die Zufriedenheit der Fachkräfte mit den personellen Ressourcen der Kindertageseinrichtung darstellen zu können (siehe BMFSFJ, 2020a).

Der im Zwischenbericht von Bund und Ländern als angemessen bewertete Fachkraft-Kind-Schlüssel (BMFSFJ & JFMK, 2016) basiert auf der Expertise von Viernickel und Fuchs-Rechlin (2016). Die wissenschaftlich hergeleiteten Hinweise auf Schwellenwerte sollen als Orientierung für den Prozess der Qualitätsverbesserung dienen. Für unter 3-Jährige wird ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:3 bis 1:4 (für Kinder bis zum vollendeten ersten Lebensjahr 1:2) und für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:9 angegeben (Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016).

Die Empfehlungen nach Viernickel und Fuchs-Rechlin (2016) geben Richtwerte für den Fachkraft-Kind-Schlüssel an, der mit der rechnerischen Größe des Personalschlüssels nicht abgebildet werden kann. Der Personalschlüssel ist eine standardisierte Größe, um den Personaleinsatz in den unterschiedlichen Kita-Gruppen darstellen zu können. Diese zugrunde gelegte Berechnung ist eine Variante zur Berechnung des Personalschlüssels, der nicht in jedem Fall den spezifischen Vorgaben des Landes gerecht wird (BMFSFJ, 2020a). Die Empfehlungen sind als pädagogisch begründete und hergeleitete Richtwerte zu sehen.

Das im folgenden dargestellte Entwicklungspotenzial orientiert sich nicht an dieser normativen Empfehlung, sondern an den relationalen empirischen Quartilen des Personalschlüssels der Länder zum Stichtag 01.03.2019 der Kinder- und Jugendhilfestatistik. Das intendierte Ziel des Evaluationsteams im vorliegenden ersten Zwischenbericht sind Prognosen, in welchem Ausmaß Wirkungen der durch die Länder gewählten Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG unter Berücksichtigung der Ausgangslagen des jeweiligen Landes im Vergleich (auf Basis der Vergleichsgruppenanalysen) erwartbar sind. Bei der Interpretation dieser Wirksamkeitsprognose ist zu beachten, dass bei den vorliegenden Analysen eine spezifische Einordnung der statistischen Kennwerte zum Personalschlüssel aus der KJH-Statistik vorgenommen wird. Hierdurch kann eine Situation entstehen, dass einem Bundesland ein geringes Entwicklungspotenzial attestiert wird, auch wenn der empfohlene Fachkraft-Kind-Schlüssel noch nicht erreicht ist. Grundlegend ist darauf hinzuweisen, dass das Evaluationsteam keine Bewertung des Personalschlüssels an sich vornimmt, sondern die Analysen lediglich zur Prognose der Wirksamkeit dienen.

Zusammenfassung der Ländermaßnahmen im Rahmen des KiQuTG

Insgesamt ergreifen elf der 16 Bundesländer Maßnahmen in Bezug auf den Fachkraft-Kind-Schlüssel im Rahmen des KiQuTG. Das gemeinsame Ziel aller Maßnahmen ist die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels, im Detail unterscheiden sich die Ländermaßnahmen aber deutlich im Umfang und der Fokussierung. In manchen Ländern wird mit der Fördersumme eine konkrete Anzahl von zusätzlichen Vollzeitäquivalenten in allen Kitas finanziert, wie z. B. in Hessen und Sachsen. Andere Länder streben einen besseren Fachkraft-Kind-Schlüssel z. B. in Kitas mit besonderen Herausforderungen und zur Erreichung spezifischer Ziele, wie die Betreuung zu Randzeiten, an. Die inhaltlich kategorisierten Maßnahmen (siehe Tabelle 2) sind z. T. gleichzeitig auch die Ergebnisindikatoren der Wirksamkeitsanalysen.

Tabelle 2

Maßnahmenmatrix: Kategorisierte KiQuTG-Maßnahmen je Bundesland

<i>Bundesland</i>	<i>Personalausstattung U3</i>	<i>Personalausstattung Ü3</i>	<i>Personalausstattung für verlängerte Betreuungszeiten</i>	<i>Personalausstattung in Kitas mit besonderen Herausforderungen</i>	<i>Personalausstattung für mehr Verfügungszeiten</i>	<i>Personalausstattung für Ausgleich Ausfallzeiten</i>	<i>Einführung eines transparenten Personalbemessungs-Systems</i>
<i>Blau = HF 2 gewählt</i>							
BW							
BY							
BE							
BB			x				
HB		x		x			
HH	x						
HE						x	
MV							
NI		x		x			
NW							
RP			x				x
SL			x				
SN					x		
ST				x			
SH	x						
TH	x				x	x	

Quelle: Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und den einzelnen Bundesländern zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG). Eigene Darstellung.

Um empirisch nachvollziehen zu können, welche Wirksamkeit die (nicht) gewählten Ländermaßnahmen entsprechend den Ausgangssituationen des jeweiligen Landes entfalten können, werden folgende Indikatoren betrachtet:

Ausgangssituationen der Länder

- Angaben der KJH-Statistik aus dem Jahr 2019 zum Personalschlüssel in U3- und Ü3-Gruppen
- Angaben des Ländermonitors aus dem Jahr 2019 zur regionalen Spannbreite des Personalschlüssels in U3- und Ü3-Gruppen innerhalb der Bundesländer

Prognose der Wirksamkeit

- Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich des Personalschlüssels
- Fokussierung im Rahmen des KiQuTG (die für Handlungsfeld 2 geplanten Investitionsmittel in Relation zu der gesamten Fördersumme)
- Zusätzliche Ländermaßnahmen und Landesausführungsgesetze, die auf einen verbesserten Personalschlüssel abzielen

Als Indikatoren zur Beschreibung der Ausgangssituation werden zunächst Indikatoren aus der KJH-Statistik herangezogen, die den Personalschlüssel in U3- und Ü3-Gruppen der Bundesländer und

innerhalb der Bundesländer abbilden. Die Ausgangslage kann allerdings zum jetzigen Zeitpunkt mit den vorhandenen Daten nicht für die Maßnahmen „Personalausstattung in Kitas mit besonderen Herausforderungen“, „Personalausstattung für mehr Verfügungszeiten“ und „Personalausstattung für den Ausgleich von Ausfallzeiten“ beschrieben werden.

Fünf Bundesländer investieren in die Personalausstattung in Kitas mit besonderen Herausforderungen. Im Monitoring wurde der Indikator „Personalschlüssel nach Anteil der Kinder mit nicht deutscher Familiensprache in der Gruppe und nach Gruppenform“ zur Identifizierung der Kitas mit erhöhten Herausforderungen herangezogen. Aus Sicht der Autoren ist dieser Indikator mit Blick auf die Fragestellung der Wirkungsstudie nicht gut geeignet. Einerseits können Bundeslandeffekte nicht ausgeschlossen werden – die westdeutschen Bundesländer haben in der Kindertagesbetreuung einen höheren Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache und einen besseren Personalschlüssel. Andererseits wird infrage gestellt, ob der statistische Schwellenwert (Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache an allen Kindern in der Gruppe mind. 25 %) angemessen ist, wenn in manchen Bundesländern in über der Hälfte der Kitas der Anteil der Kinder mit nichtdeutscher Familiensprache über 25 % liegt. Aus diesem Grund wird die Maßnahme „Personalausstattung in Kitas mit besonderen Herausforderungen“ zu einem späteren Zeitpunkt in die weiterführenden Analysen einbezogen, wenn weitere Daten, u. a. aus den Befragungen des Monitorings des DJI und nicht aggregierte Daten aus der KJH-Statistik, zur Verfügung stehen. Diese Detailanalysen sind wichtig, um letztlich Empfehlungen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Modul 3) aus den Ergebnissen ableiten zu können. Die Erhöhung von Verfügungs- und Ausfallszeiten, in die jeweils zwei Bundesländer mit KiQuTG-Mitteln investieren, kann derzeit nicht durch die amtlichen Daten abgebildet werden. Hier werden perspektivisch die Befragungsdaten des DJI für das KiQuTG-Monitoring in den weiteren Analysen Berücksichtigung finden (siehe BMFSFJ, 2020a). In die Personalausstattung für verlängerte Betreuungszeiten investiert ein Bundesland. Da die Betreuungsumfänge auch bedeutsam für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein können und möglicherweise mit der Gebührengestaltung und Inanspruchnahme frühkindlicher Bildungsangebote in Zusammenhang stehen können, werden sie im Verlauf zur Bewertung der Betreuungsbedarfe von Familien berücksichtigt. Hierfür wird u. a. der Indikator „Gewünschte erweiterte Betreuungszeiten“ aus der Kinderbetreuungsstudie verwendet.

Ausgangssituationen der Länder

Der Personalschlüssel in U3- und Ü3-Gruppen

Der Personalschlüssel hat sich in den vergangenen Jahren im bundesweiten Durchschnitt leicht verbessert, die Spannbreite zwischen den Bundesländern und Regionen ist allerdings nach wie vor hoch (BMFSFJ, 2020b; Bock-Famulla et al., 2020). In Tabelle 3 ist in der entsprechenden Spalte der Personalschlüssel für U3- und Ü3-Gruppen je Bundesland zum Stichtag 01.03.2019 aufgelistet. Für unter 3-jährige Kinder liegt der Personalschlüssel zwischen 3 bis 6 in Vollzeit betreuten Kindern im Verhältnis zu einer in Vollzeit tätigen pädagogischen Fachkraft. Für die Quantifizierung der Kovariaten wurde empirisch nach Quartilen unterteilt. Ein vergleichsweise höherer Personalschlüssel bedeutet, dass weniger Kinder auf eine in Vollzeit tätige pädagogische Fachkraft kommen. Die Bundesländer mit einem höheren Personalschlüssel befinden sich im unteren Quartil (untere 25 %). Bei einem vergleichsweise geringeren Personalschlüssel kommen mehr Kinder auf eine in Vollzeit tätige pädagogische Fachkraft. Die Bundesländer mit einem geringeren Personalschlüssel befinden sich im oberen Quartil (obere 25 %). Alle anderen Bundesländer liegen in den beiden Quartilen oberhalb und unterhalb des Medians und haben einen vergleichsweise moderaten Personalschlüssel (mittlere 50 %). In sieben westdeutschen Bundesländern liegt der Personalschlüssel vergleichsweise höher zwischen 3,0 und 3,7 in Vollzeit betreuten Kindern im Verhältnis zu einer in Vollzeit tätigen pädagogischen Fachkraft. Drei der ostdeutschen Bundesländer und Berlin haben einen vergleichsweise geringen Personalschlüssel, der zwischen 1:5,6 und 1:6,0 liegt.

Für Kinder zwischen dem 3. Lebensjahr und dem Schuleintritt reicht die Spanne von rund 7 bis 13 in Vollzeit betreuten Kindern im Verhältnis zu einer in Vollzeit tätigen pädagogischen Fachkraft. Im

Vergleich zum Personalschlüssel der unter 3-Jährigen fällt die Spannbreite zwischen den Ländern größer aus.

Fünf westdeutsche Bundesländer haben einen vergleichsweise höheren Personalschlüssel (zwischen 1:6,9 und 1:8,0) und vier ostdeutsche Bundesländer einen vergleichsweise geringeren (zwischen 1:11,0 und 12,9).

Interessant sind insbesondere die Länder, die sich in den Randgruppen (unteres und oberes Quartil) befinden. Die meisten Länder gehören sowohl in U3- als auch Ü3-Gruppen denselben Quartilen an. Vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein) haben im U3-Bereich und im Ü3-Bereich den vergleichsweise höheren Personalschlüssel gegenüber den drei Bundesländern (Sachsen-Anhalt, Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern) mit dem vergleichsweise geringen Personalschlüssel in beiden Altersgruppen.

Die regionale Spannbreite des Personalschlüssels in U3- und Ü3-Gruppen innerhalb der Bundesländer
Der Personalschlüssel auf Bundeslandebene gibt den mittleren Personalschlüssel über alle Kreise und kreisfreien Städte eines Bundeslandes hinweg an. Dabei bleibt die regionale Spannbreite des Personalschlüssels unberücksichtigt, die in Teilen erheblich ist. Die Steuerung der Ländermaßnahmen muss daher in manchen Regionen stärker als in anderen fokussiert werden, um gleichwertige Voraussetzungen für die frühkindliche Bildung innerhalb eines Landes sicherzustellen.

In der entsprechenden Spalte der Tabelle 3 ist dargestellt, dass sich die Spannbreite der regionalen Unterschiede in U3-Gruppen zwischen rund einer und zwei in Vollzeit angestellten Fachkraft/Fachkräften bewegt. Am höchsten liegen die Personalschlüssel innerhalb eines Landes in drei Bundesländern (Thüringen, Rheinland-Pfalz und Bayern) auseinander.

Die Spanne der regionalen Unterschiede vergrößert sich beim Blick auf die Ü3-Gruppen im Vergleich zu den U3-Gruppen erheblich und liegt zwischen rund einer und fünf in Vollzeit angestellten Fachkraft/Fachkräften. Hierbei bestehen die größten regionalen Unterschiede in drei Bundesländern (Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen).

Tabelle 3
Ausgangssituationen der Länder, Entwicklungspotenzial, Fokussierung im Rahmen des KiQuTG und Prognose der Wirksamkeit

Bundesland Blau = HF 2 gewählt	Personalschlüssel in U3- und Ü3-Gruppen 2019		Regionale Spannbreite des Personalschlüssels in U3- und Ü3-Gruppen innerhalb der Bundesländer		Fazit hinsichtlich des Entwicklungspotenzials		Fokussierung im Rahmen des KiQuTG		Prognose der Wirksamkeit	
	U3	Ü3	U3	Ü3	Fazit	Entwicklungspotenzials	Rahmen des KiQuTG	Fokussierung im	Rahmen des KiQuTG	Prognose der
BW	3,1	6,9	1,3	2,3	gering	moderat	keine	groß	moderat	keine
BY	3,7	8,3	2,2	4,3	moderat	-	keine	groß	moderat	keine
BE	5,6	8,4	-	-	moderat	moderat	keine	moderat	moderat	keine
BB	5,5	10,4	0,8	2,6	moderat	moderat	keine	groß	moderat	keine
HB	3,0	7,5	-	-	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
HH	4,5	7,7	-	-	moderat	moderat	moderat	groß	moderat	moderat
HE	3,8	9,6	1,2	4,5	moderat	moderat	moderat	groß	moderat	moderat
MV	6,0	12,9	0,7	1,7	moderat	moderat	keine	moderat	moderat	keine
NI	3,7	8,0	1,3	2,8	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
NW	3,7	8,6	1,3	3	moderat	moderat	keine	moderat	moderat	keine
RP	3,7	8,6	1,8	4,9	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
SL	3,9	9,6	0,8	1,8	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
SN	5,8	12,2	0,6	1,2	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
ST	5,7	11,0	1,1	1,8	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
SH	3,7	8,0	0,9	2,3	gering	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat
TH	5,4	11,6	1,4	2,7	groß	moderat	moderat	moderat	moderat	moderat

Quelle: KJH-Statistik zum Stichtag 01.03.2019.

Hinweis¹: Beim abgegebenen Personalschlüssel wird das Stundenvolumen für Leitungsaufgaben nicht berücksichtigt.

Hinweis²: Die regionale Spannbreite des Personalschlüssels entspricht der Differenz zwischen dem niedrigsten und höchsten Personalschlüssel in Kreisen und kreisfreien Städten eines Landes.

Hinweis³: Das Entwicklungspotenzial wird auf der Grundlage der statistischen Kennwerte zum Personalschlüssel eingeschätzt. Aufgrund der empirischen Unterteilung kann eine Situation entstehen, dass einem Bundesland ein geringes Entwicklungspotenzial attestiert wird, auch wenn der empfohlene Fachkraft-Kind-Schlüssel noch nicht erreicht ist. Das Evaluationsteam nimmt keine Bewertung des Personalschlüssels an sich vor, sondern lediglich eine Wirksamkeitsverwaltung im Vergleich zu den anderen Ländern.

Hinweis⁴: Eine Auswertung der regionalen Spannbreite des Personalschlüssels ist für die Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin nicht möglich.

Hinweis⁵: Für Sachsen wurde das Handlungs- und Finanzierungskonzept zunächst bis Ende 2020 abgeschlossen, deshalb beziehen sich die Angaben ausschließlich auf die Jahre 2019 und 2020.

Hinweis⁶: Für Niedersachsen wurden die Fördersummen der Handlungsfelder 2, 3 und 4 insgesamt veranschlagt.

Prognose der Wirksamkeit

Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich des Personalschlüssels

Aus den betrachteten Indikatoren (Personalschlüssel in U3- und Ü3-Gruppen und Regionale Spannbreite des Personalschlüssels innerhalb von U3- und Ü3-Gruppen innerhalb der Bundesländer) wird das Entwicklungspotenzial der Länder ermittelt (siehe Tabelle 3).

Zusammenfassend zeigt sich für die betrachteten Indikatoren, dass

- drei Bundesländer ein vergleichsweise geringes Entwicklungspotenzial, also einen vergleichsweise höheren Personalschlüssel und eine geringere regionale Spannbreite innerhalb des Landes haben.
- zwei dieser Länder mit vergleichsweise geringerem Entwicklungspotenzial Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels im Rahmen des KiQuTG ergreifen.
- zwei Bundesländer ein vergleichsweise großes Entwicklungspotenzial, also einen vergleichsweise geringen Personalschlüssel und ein Bundesland zusätzlich eine große regionale Spannbreite innerhalb des Landes haben.
- eins der beiden Bundesländer mit vergleichsweise großem Entwicklungspotenzial keine Maßnahmen im HF 2 im Rahmen des KiQuTG ergreift.
- elf Bundesländer im Mittel über die betrachteten Indikatoren ein vergleichsweise moderates Entwicklungspotenzial in Bezug auf die Personalschlüsselentwicklung haben.

Fokussierung im Rahmen des KiQuTG (die für Handlungsfeld 2 geplanten Investitionsmittel in Relation zu der gesamten Fördersumme)

Zur Bewertung der erwartbaren Wirksamkeit der Ländermaßnahmen wird die Fokussierung, also die für das Handlungsfeld 2 geplanten Investitionsmittel in Relation zur Gesamtfördersumme eines Landes im Zusammenhang mit den Entwicklungspotenzialen, betrachtet (siehe Tabelle 3). Wie in Kapitel III, 2 beschrieben, wird für die Fokussierung eine dreistufige Variable genutzt. Eine vergleichsweise große Fokussierung auf HF 2 trifft auf vier Bundesländer zu. Sieben Bundesländer können mit einer moderaten Fokussierung bewertet werden. Die anteilige Investitionssumme für das HF 2 liegt bei diesen Ländern im Durchschnitt bei 37,5 %. Fünf Bundesländer haben das HF 2 nicht gewählt und investieren somit keine Mittel in das HF 2.

Bei den künftigen Berechnungsmodellen wird zusätzlich zu den Bundesmitteln im Rahmen des KiQuTG auch die Kofinanzierung der Maßnahmen durch Landesmittel aufgenommen, um die Wirkung der Maßnahmen im zeitlichen Verlauf erklären zu können.

Sechs Bundesländer kofinanzieren die im Handlungsfeld 2 *Frachkraft-Kind-Schlüssel* ergriffenen Maßnahmen zusätzlich durch Landesmittel (siehe Anhang im Methodenbericht). Die Kofinanzierung Hamburgs entspricht 88 % der Bundesmittel für das HF 2, die Schleswig-Holsteins entspricht 77 %, Brandenburgs 53 %, Sachsen 32 % und Thüringens 30 % der Bundesmittel für das HF 2. Es wird angenommen, dass die Kofinanzierung der KiQuTG-Maßnahmen eine zusätzliche positive Wirkung haben kann. Aus diesem Grund wird die Kofinanzierung in den weiteren Analysen zusätzlich berücksichtigt werden. Für Rheinland-Pfalz kann keine Annahme zur Wirksamkeit der Kofinanzierung getroffen werden, da Bundes- und Landesmittel im Handlungs- und Finanzierungskonzept gemeinsam veranschlagt wurden.

Prognose der Wirksamkeit

Für eine abschließende Bewertung der erwartbaren Wirksamkeit der Maßnahmen zum Fachkraft-Kind-Schlüssel im Rahmen des KiQuTG werden die Entwicklungspotenziale der Bundesländer der Fokussierung der investierten Mittel für das HF 2 gegenübergestellt (siehe Tabelle 3). Zusätzlich erfolgt eine Berücksichtigung weiterer Ländermaßnahmen (siehe Tabelle 4), die auf einen verbesserten Fachkraft-Kind-Schlüssel abzielen. Zusammenfassend ist hierbei zu sagen, dass nahezu alle Länder mit unterschiedlichen Maßnahmen in die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels investieren. Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass einige Länder möglicherweise bei der Erhöhung ihrer

Betreuungskapazitäten Mittel einplanen, um das aktuelle Niveau des Fachkraft-Kind-Schlüssels zu halten und daher nicht das HF 2 gewählt bzw. keine zusätzlichen Ländermaßnahmen zum Fachkraft-Kind-Schlüssel ergriffen haben. Zudem erfolgt eine Einordnung hinsichtlich der Formulierungen in den Länderausführungsgesetzen, die auf den Fachkraft-Kind-Schlüssel abzielen.

Tabelle 4

Zusätzliche Ländermaßnahmen, die auf einen verbesserten Fachkraft-Kind-Schlüssel abzielen¹⁷

Bundesland	Landesmaßnahme(n) mit Bezug zum HF 2	Zeitraum
Blau = HF 2 gewählt		
BW	Es konnten keine zusätzlichen Landesmaßnahmen recherchiert werden.	
BY	Es konnten keine zusätzlichen Landesmaßnahmen recherchiert werden.	
BE	- Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation für Kinder im Alter von 0 bis unter 3 Jahren („Haushaltsumsetzungsgesetz“)	01.08.2016- 01.08.2019
BB	- Verbesserung des Personalschlüssels im Kindergartenbereich für 3- bis 6-Jährige von derzeit 1:11 auf 1:10 (Kita-Novelle) - Geplant: Absenkung des Personalschlüssels in Krippen auf 1:4 ab 2021 (Kita-Novelle) - Landesprogramm: Kiez-Kita – Bildungschancen eröffnen im Land Brandenburg	Ab 01.08.2020 2017-2021
HB	Es konnten keine zusätzlichen Landesmaßnahmen recherchiert werden.	
HH	- Verbesserung des Fachkraftschlüssels (Fachkraft-Kind-Relation) von 1 zu 4 im Krippenbereich - Geplant: Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation von 1 zu 10 im Elementarbereich (Koalitionsvertrag)	Ab 01.08.2016
HE	- Auszahlung Konnexitätsausgleich für die mit dem HKJGB 2014 eingeführten Ausfallzeiten in Höhe von 15 Prozent	Ab 01.01.2014
MV	- Zusätzliche Mittel für Stärkung mittelbarer pädagogischer Arbeit und zur Verbesserung des Personalschlüssels (Kita-Novelle) - Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel für die mittelbare pädagogische Arbeit und das Fachkraft-Kind-Verhältnis bei der Umstellung des Finanzierungssystems in der Kindertagesförderung. Beteiligung des Landes mit 54,5 % an den Kosten der Kindertagesförderung.	Ab 01.09.2019 Ab 01.01.2021
NI	- Geplant: Rechtsverbindliche Einführung der dritten Kraft in Krippengruppen mit mind. 11 belegten Plätzen - Beschäftigung von zusätzlichen Fach- und Betreuungskräften in Kindergartengruppen oder gruppenübergreifend (Richtlinie „QuiK“)	01.01.2015- 01.08.2025 01.01.2017- 31.12.2019
NW	- Einführung einer an tatsächlicher Kostenentwicklung angepassten Fortschreibungsrate (§ 37 KiBiZ) für personalrelevante Positionen - Weitere Personen können auf Fachkraftstunden eingesetzt werden („Personalverordnung“) - Pädagogische Kräfte für plusKITAs nach § 16 a KiBiZ - Zusätzliche Stunden für sozialpädagogische Fachkräfte zur zusätzlichen Sprachförderung nach § 16 b KiBiZ in der Fassung vom 1.08.2014 - Beseitigung der strukturellen Unterfinanzierung durch eine auskömmliche Finanzierung der Kindpauschalen. Dadurch planungssichere Finanzierung einer insgesamt höheren Gesamtpersonalkraftstundenzahl.	Ab Kitajahr 2021/2022 04.08.2020 Ab Kitajahr 2014/2015 Ab Kitajahr 2014/2015 Ab 01.08.2020
RP	- Landesprogramm: Kita!Plus: Kita im Sozialraum	2019-2021

¹⁷ Die dargestellten zusätzlichen Ländermaßnahmen beziehen sich auf Maßnahmen, die auch im Jahr 2018 und im Zeitraum, in dem Bundesmittel für die Umsetzung des KiQuTG zur Verfügung gestellt werden (2019-2022), durchgeführt wurden.

SL	- Additive Förderung der Verfügungszeiten der Fachkräfte - Additive Förderung von Fachkräften in der Ausbildung und von Hauswirtschaftskräften außerhalb des Personalschlüssels - Freistellung von Fachkräften von der direkten pädagogischen Arbeit für die Praxisanleitung von Personen, die sich in Ausbildung befinden	Ab 2021
SN	- Landeszuschuss zur Finanzierung der vierstufigen Personalschlüsselverbesserung von 1:13 auf 1:12 im Kindergarten und von 1:6 auf 1:5 in Krippe - Förderung von Maßnahmen für Kinder mit besonderen Lern- und Lebenserschwernissen	01.09.2015-01.09.2018 2014-2020
ST	- Anhebung Mindestpersonalschlüssel von 0,18 auf 0,187 in Krippe und 0,08 auf 0,083 Arbeitsstunden einer päd. Fachkraft für jedes Kind im Kindergarten; Fehlzeitausgleich je Vollzeitkraft von 10 Tagen zusätzlicher Betreuungszeit im Jahr	Bis 01.08.2019
SH	- Erlass zur Förderung zusätzlicher Personalkosten in der Ganztagsbetreuung für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren - Gesetzliche Festlegung der Gruppengröße Regelgruppe Ü3 auf 20 Kinder i.V.m. Reduzierung der max. zulässigen Gruppengröße von 25 auf 22 Kinder - Gesetzliche Festlegung der Gruppengrößen (inkl. Vorgaben für mögliche Platzzahlreduzierungen) in Naturgruppen, altersgemischten Gruppen, I-Gruppen - Festlegung von Leitungs- und Verfügungszeiten als Mindeststandards	2016-2018 Ab 2021 Ab 2021 Ab 2021
TH	- Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels in Altersgruppe der 3- bis 4-Jährigen von 1:16 auf 1:12 (Kita-Novelle) - Zahlung einer zusätzlichen Landespauschale für jedes Kind im Alter von 4 bis 6,5 Jahren parallel zum KiQuTG	Ab 2018 Ab 2020

Quelle: Eigene Recherchen und Rückmeldungen der Ländervertretungen der Bundesländer.

Bei den Länderausführungsgesetzen¹⁸ werden Unterschiede deutlich, wie verbindlich ein Richtwert sowohl für die Kindertagesbetreuung der unter 3-Jährigen als auch der über 3-Jährigen angegeben wird. Je konkreter die Vorgaben sind, desto geringer ist der Handlungsspielraum der Träger, und die Varianz des Fachkraft-Kind-Schlüssels unter den Trägern und Regionen kann geringer ausfallen (wobei weitere Einflussfaktoren, wie das regionale Fachkräfteangebot, berücksichtigt werden müssen). Letztlich können somit gleichwertige Lebensverhältnisse angestrebt werden.

In neun Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) wird im Landesgesetz die Anzahl der pädagogischen Fachkräfte (Vollzeitäquivalent) konkret ins Verhältnis zur Anzahl der zu betreuenden Kinder (i. d. R. Ganztagsbetreuungsäquivalent) gesetzt. In sechs Landesgesetzen (Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein) werden Richtwerte für die Anzahl pädagogischer Fachkräfte ins Verhältnis zur Anzahl der zu betreuenden Kinder verschiedener Altersgruppen gesetzt, wobei ein gewisser Spielraum durch interpretierbare Formulierungen gelassen wird, z. B. durch Grenzwerte bei der Anzahl der Kinder.

In Bayern ist für je 11,0 Buchungszeitstunden der angemeldeten Kinder jeweils mindestens eine Arbeitsstunde des pädagogischen Personals anzusetzen. Ein Anstellungsschlüssel von 1:10 wird empfohlen. Eine Differenzierung nach Altersgruppen (U3- und Ü3-Gruppen) erfolgt nicht. Es wird angenommen, dass sich die Umsetzung der KiQuTG-Maßnahmen desto mehr erschweren könnte, je unkonkreter die Verbindlichkeiten zum Fachkraft-Kind-Schlüssel im U3- und Ü3-Bereich in den Landesausführungsgesetzen ausformuliert sind.

¹⁸ vgl. <https://www.bildungsserver.de/Kitagesetze-der-Bundeslaender-1899-de.html>

Zusammenfassung

- In neun Bundesländern ist eine vergleichsweise moderate Wirksamkeit hinsichtlich der Entwicklung des Fachkraft-Kind-Schlüssels zu erwarten, wovon vier Bundesländer ein jeweils moderates Entwicklungspotenzial und eine moderate Fokussierung haben. In vier Fällen liegt ein vergleichsweise moderates Entwicklungspotenzial über die betrachteten Indikatoren und eine hohe Fokussierung vor (siehe Tabelle 3). In zwei Fällen finanzieren die Länder die KiQuTG-Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels anteilig mit. In einem Fall läuft u. a. ein Landesprogramm vor und parallel zu den KiQuTG-Maßnahmen, das auf eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels abzielt und bei der Bewertung der Wirksamkeit berücksichtigt werden muss. In einem weiteren Fall ist das Entwicklungspotenzial hoch und die Fokussierung moderat. Auch hier wird parallel zu den KiQuTG-Maßnahmen eine zusätzliche Landespauschale finanziert. Seit 2018 wird eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels in der Altersgruppe der 3- bis 4-Jährigen durch eine Kita-Novelle angestrebt. Auswirkungen auf den Personalschlüssel sind vermutlich erst längerfristig beobachtbar (siehe Tabelle 4).
- In zwei Bundesländern wird eine vergleichsweise geringe Wirksamkeit bezüglich des Fachkraft-Kind-Schlüssels erwartet. In beiden Fällen kann das mit einem geringen Entwicklungspotenzial und einer moderaten Fokussierung begründet werden. Diese Länder haben bereits ein vergleichsweise hohes Niveau des Fachkraft-Kind-Schlüssels, sodass eine Wirkung durch einen moderaten Mitteleinsatz im Vergleich weniger wahrscheinlich ist (siehe Tabelle 3). In einem Fall ist das geringe Entwicklungspotenzial möglicherweise auf einen Erlass zur Förderung zusätzlicher Personalkosten in den Jahren vor der Förderung durch die KiQuTG-Maßnahmen zurückzuführen, das durch die KiQuTG-Maßnahmen weiter unterstützt wird. Zusätzliche Maßnahmen dieses Landes ab 2021 zur gesetzlichen Festlegung von Gruppengrößen sowie Leitungs- und Verfügungszeiten werden vermutlich ebenfalls einen Einfluss auf die Entwicklung des Fachkraft-Kind-Schlüssels haben (siehe Tabelle 4).
- Fünf Bundesländer haben keine Maßnahmen im HF 2 im Rahmen des KiQuTG gewählt. In einem Fall wurden ein vergleichsweise geringes Entwicklungspotenzial und in einem Fall ein hohes Entwicklungspotenzial anhand der betrachteten Indikatoren ermittelt (siehe Tabelle 3). In letzterem Fall ist zu beachten, dass in den Jahren vor dem KiQuTG ein Landesgesetz zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels in der Altersgruppe mit hohem Entwicklungspotenzial umgesetzt wurde, dessen Auswirkungen auf den Fachkraft-Kind-Schlüssel vermutlich erst längerfristig beobachtet werden können. Bei drei Bundesländern wurde ein moderates Entwicklungspotenzial festgestellt. In einem dieser Fälle muss berücksichtigt werden, dass vor dem KiQuTG zusätzliche Mittel zur Stärkung mittelbarer pädagogischer Arbeit und zur Verbesserung des Personalschlüssels eingesetzt wurden. In einem weiteren Fall wurden sowohl ab dem Kitajahr 2014/2015 als auch zeitgleich zum KiQuTG Ländermaßnahmen ergriffen, um die Personalsituation zu verbessern (siehe Tabelle 4).

3.2 Handlungsfeld 3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte

Der quantitative Ausbau an Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren hat zu einem höheren Bedarf an pädagogischen Fachkräften geführt. Zudem werden an das in Kindertageseinrichtungen tätige pädagogische Personal veränderte Erwartungen herangetragen in Bezug auf die fröherliche Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder (Anders, 2018). Vor diesem Hintergrund und zur Umsetzung der Empfehlungen für den Personalschlüssel und die Fachkraft-Kind-Relation, wie in Handlungsfeld 2 beschrieben (siehe oben), kommt dem Handlungsfeld 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte* eine hohe Bedeutung zu.

Zusammenfassung der Ländermaßnahmen im Rahmen des KiQuTG

Handlungsfeld 3 wurde von zehn Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen) im Rahmen des KiQuTG ausgewählt.

Die acht Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt haben im Handlungsfeld 3 Maßnahmen gewählt, die dem Handlungsziel *Gewinnung von Fachkräften* zuzuordnen sind und damit dem Personalmangel in Kindertageseinrichtungen entgegenwirken sollen.

Unter dem Handlungsziel *Optimierung der Ausbildung von Fachkräften* können Maßnahmen der Länder Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen subsumiert werden. Die Optimierung der Ausbildung von Fachkräften ist vor allem vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels eine wichtige Zielsetzung.

Das Handlungsziel *Stärkung der Unterstützungssysteme* wird von den Ländern Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt angestrebt. Der Fachberatung kommt bei der Beschreibung dieses Handlungsziels eine zentrale Funktion zu (BMFSFJ & JFMK, 2016). Die Rolle der Fachberatung als fachliche Unterstützung für das Handlungsfeld der Zusammenarbeit der Kindertageseinrichtungen mit den Familien unterstreichen beispielsweise die Ergebnisse des Bundesprogramms Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist (Anders et al., 2020).

Dem Handlungsziel *Beförderung von multiprofessionellen Teams* kann das Modellprojekt „Vielfalt vor Ort begegnen – professioneller Umgang mit Heterogenität in Kindertageseinrichtungen“ zugeordnet werden. Das Projekt wird im Vertrag zur Umsetzung des KiQuTG zwischen dem Bundesland Thüringen und dem Bund im Kontext des Handlungsfelds 10 beschrieben. Auch im Land Berlin wurde das Thema im Rahmen des KiQuTG aufgegriffen. Es wurde beispielsweise ein Konzept für die Arbeit in und mit multiprofessionellen Teams erarbeitet (BMFSFJ, 2020a).

Wichtig bei der Zusammenarbeit in multiprofessionellen Teams scheint für eine Verbesserung der Qualität der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen die Begleitung dieser Teams zu sein (Weltzien, Fröhlich-Gildhoff, Strohmer, Reutter & Tinius, 2016).

Ausgangssituation der Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen nach Berufsbildungsabschluss

Zur Beschreibung der Ausgangssituation vor Beginn des KiQuTG in den einzelnen Bundesländern werden exemplarisch die Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals nach Berufsbildungsabschlüssen in Kindertageseinrichtungen herangezogen. Zur Darstellung der prognostischen Wirksamkeit ergriffener Maßnahmen werden daran anschließend die Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der Anzahlen pädagogischer Fachkräfte nach Berufsbildungsabschlüssen in Kindertageseinrichtungen aus dem Jahr 2019 analysiert und gemeinsam mit der Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel der Bundesländer für dieses Handlungsfeld betrachtet. Einschränkend muss bei dieser Sichtweise konstatiert werden, dass sich diese Prognose der Wirksamkeit exemplarisch auf einen Ausschnitt des Handlungsfelds 3 bezieht. Noch differenziertere Ziele einzelner Bundesländer im Rahmen des Handlungsfelds 3 des KiQuTG können mit dieser verdichteten Darstellung nicht erfasst werden.

Die Beschäftigtenzahlen des pädagogischen und leitenden Personals in Kindertageseinrichtungen sind in der Zeit vom Jahr 2006 bis 2018 bundesweit um 76 % gestiegen (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Allerdings gibt es deutliche Unterschiede zwischen der Anzahl der Beschäftigten der einzelnen pädagogischen Berufsgruppen, die in Kindertageseinrichtungen tätig sind. Die Daten der KJH-Statistik zeigen, dass der Großteil des pädagogischen Personals in Deutschland in Kindertageseinrichtungen im Jahr 2019 durch Personen mit (einschlägigem) Fachschulabschluss abgebildet wurde (69,1 %). Den kleinsten Anteil am pädagogischen Personal bildet im Jahr 2019 die Gruppe mit (einschlägigem) Hochschulabschluss (5,5 %). Die Anzahl an Personen mit (einschlägigem) Berufsfachschulabschluss macht im Jahr 2019 in Deutschland 13,4 % und die Gruppe ohne einschlägigen Abschluss bislang 12,0 % aus (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5
Pädagogisches Personal¹ in Kindertageseinrichtungen nach Berufsbildungsabschluss und Ländern 2019

Land <i>Blau = HF 3 gewährt</i>	Insgesamt	(einschlägiger) Hochschulabschluss ²	Davon				kein einschlägiger Abschluss bislang (sonstige Ausbildungen ³ /Praktikant/- innen/in Ausbildung/ohne Abschluss)		
			Anzahl	In %	(einschlägiger) Fachschulabschluss ³	(einschlägiger) Berufsfachschul- abschluss ⁴	In %	Anzahl	In %
Baden-Württemberg	92.336	4.410	4,8	62.989	68,2	8.366	9,1	16.571	17,9
Bayern	91.903	3.907	4,3	44.941	48,9	33.656	36,6	9.399	10,2
Berlin	32.558	1.858	5,7	23.173	71,2	916	2,8	6.611	20,3
Brandenburg	17.494	505	2,9	15.341	87,7	140	0,8	1.508	8,6
Bremen	5.314	375	7,1	3.617	68,1	733	13,8	589	11,1
Hamburg	16.590	1.322	8,0	9.546	57,5	3.218	19,4	2.504	15,1
Hessen	49.481	5.034	10,2	33.899	68,5	2.029	4,1	8.519	17,2
Mecklenburg-Vorpommern	10.852	458	4,2	9.425	86,9	341	3,1	628	5,8
Niedersachsen	55.097	2.076	3,8	39.041	70,9	10.221	18,6	3.759	6,8
Nordrhein-Westfalen	119.264	6.141	5,1	87.680	73,5	11.798	9,9	13.645	11,4
Rheinland-Pfalz	31.758	1.392	4,4	23.509	74,0	2.772	8,7	4.085	12,9
Saarland	6.544	187	2,9	4.625	70,7	1.147	17,5	585	8,9
Sachsen	28.820	2.873	10,0	23.655	82,1	428	1,5	1.864	6,5
Sachsen-Anhalt	15.985	676	4,2	13.722	85,8	649	4,1	938	5,9
Schleswig-Holstein	20.289	1.037	5,1	12.620	62,2	5.022	24,8	1.610	7,9
Thüringen	15.415	1.323	8,6	13.479	87,4	308	2,0	305	2,0
Westdeutschland	488.576	25.881	5,3	322.467	66,0	78.962	16,2	61.266	12,5
Ostdeutschland	121.124	7.693	6,4	98.795	81,6	2.782	2,3	11.854	9,8
Deutschland	609.700	33.574	5,5	421.262	69,1	81.744	13,4	73.120	12,0

¹ Pädagogisches und leitendes Personal ohne Verwaltung (im ersten Arbeitsbereich); ohne Personal im Horten und Hortgruppen

² Zu der Kategorie „Einschlägiger Hochschulabschluss“ gehören die Bildungsabschlüsse Dipl.-Sozialpädagoge/-pädagogin oder Dipl.-Sozialarbeiter/-arbeiterin oder Dipl.-Heilpädagogen/-innen (FH oder vergleichbarer Abschluss), Dipl.-Pädagoge/-Pädagogin oder Dipl.-Sozialpädagoge/-pädagogin oder Dipl.-Erziehungswissenschaftler/-wissenschaftlerin (Uni oder vergleichbarer Abschluss) oder staatlich anerkannter Kindheitspädagog/-pädagogin (Bachelor/Master).

³ Zu der Kategorie „Einschlägiger Fachschulabschluss“ gehören die Bildungsabschlüsse Erzieher/Erzieherin, Heilpädagoge/-pädagogin (Fachschule) oder Heilerzieher/-erzieherin, Heilerziehungs-/pfleger/-pflegerin.

⁴ Zu der Kategorie „Einschlägige Berufsfachschulausbildung“ gehören die Bildungsabschlüsse Kinderpfleger/-innen, Familienpfleger/-innen, Assistenten/-innen im Sozialwesen, soziale oder medizinische Helferberufe.

⁵ Zu der Kategorie „Sonstige Ausbildung“ gehören die Bildungsabschlüsse sonstige soziale/-sozialpädagogische Kurzausbildung, Gesundheitsdienstberufe, Verwaltungs-/Büroberufe, sonstiger Berufsausbildungsabschluss.

Quelle: Forschungszentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2019; Berechnungen des Forschungsverbundes DJ/TU Dortmund; eigene Zusammenfassungen

Zur detaillierten Beschreibung der Ausgangssituation der Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen auf Bundeslandesebene nach Berufsbildungsabschluss werden die Daten der KJH-Statistik aus dem Jahr 2019 herangezogen. Anhand der Daten kann folgendes Bild für die Berufsbildungsabschlüsse des pädagogischen Personals¹⁹ in Kindertageseinrichtungen gezeigt werden (siehe Tabelle 5, Tabelle 6). Eine Ausführung der Zuordnung der Berufsbildungsabschlüsse des pädagogischen Fachpersonals zu den einzelnen Gruppen findet sich in den einzelnen Fußnoten.

(Einschlägiger) Fachschulabschluss:²⁰ In den ostdeutschen Bundesländern Brandenburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt ist der prozentuale Anteil an pädagogischem Personal mit (einschlägigem) Fachschulabschluss am höchsten. Der geringste prozentuale Anteil an pädagogischem Personal mit (einschlägigem) Fachschulabschluss findet sich in den Bundesländern Bayern, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen.

(Einschlägiger) Hochschulabschluss:²¹ In den Bundesländern Hessen, Sachsen, Thüringen und Hamburg ist der prozentuale Anteil an pädagogischem Personal mit (einschlägigem) Hochschulabschluss im Jahr 2019 im höheren Bereich. Die Länder Saarland, Brandenburg, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern haben den niedrigsten prozentualen Anteil an pädagogischem Personal mit (einschlägigem) Hochschulabschluss in Kindertageseinrichtungen.

(Einschlägiger) Berufsfachschulabschluss:²² Ein höherer Anteil an Beschäftigten mit (einschlägigem) Berufsfachschulabschluss in Kindertageseinrichtungen findet sich in den Bundesländern Bayern, Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen. Die geringsten Anteile an Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen mit (einschlägigem) Berufsfachschulabschluss in Kindertageseinrichtungen weisen die Ländern Brandenburg, Sachsen, Thüringen und Berlin auf.

Kein einschlägiger Abschluss bislang:²³ Diese Kategorie bezieht sich auf das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen, welches noch nicht über einen einschlägigen Abschluss verfügt. Dazu werden gezählt: Pädagogisches Personal in Kindertageseinrichtungen mit sonstigen Ausbildungen (darunter subsumiert die Kinder- und Jugendhilfestatistik im Jahr 2019 die Bildungsabschlüsse sonstige soziale/sozialpädagogische Kurzausbildung, Gesundheitsdienstberufe, Verwaltungs-/Büroberufe, sonstiger Berufsausbildungsabschluss), Praktikantinnen und Praktikanten, pädagogisches Personal in Kindertageseinrichtungen, welches sich in Ausbildung befindet, und diejenigen ohne Abschluss. Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Sachsen sind die Bundesländer mit den geringsten Anteilen an pädagogischem Personal in Kindertageseinrichtungen, welches noch nicht über einen einschlägigen Abschluss verfügt. Die Bundesländer Berlin, Baden-Württemberg, Hessen und

¹⁹ Dazu zählen im Jahr 2019 in der KJH-Statistik: Pädagogisches und leitendes Personal ohne Verwaltung (im ersten Arbeitsbereich); ohne Personal in Horten und Hortgruppen

²⁰ Im Jahr 2019 ordnet die KJH-Statistik die Bildungsabschlüsse Erzieher/Erzieherin, Heilpädagoge/-pädagogin (Fachschule) oder Heilerzieher/-erzieherin, Heilerziehungspfleger/-pflegerin dieser Kategorie zu.

²¹ Dieser Kategorie werden im Jahr 2019 in der KJH-Statistik die Bildungsabschlüsse Dipl.-Sozialpädagoge/-pädagogin oder Dipl.-Sozialarbeiter/-arbeiterin oder Dipl. Heilpädagogen/-pädagoginnen (FH oder vergleichbarer Abschluss), Dipl.-Pädagoge/-Pädagogin oder Dipl.-Sozialpädagoge/-pädagogin oder Dipl.-Erziehungswissenschaftler/-wissenschaftlerin (Uni oder vergleichbarer Abschluss) oder staatlich anerkannter Kindheitspädagoge/anerkannte Kindheitspädagogin (Bachelor/Master) zugeordnet.

²² Im Jahr 2019 subsumiert die KJH-Statistik unter dieser Kategorie die Bildungsabschlüsse Kinderpfleger/-pflegerinnen, Familienpfleger/-pflegerinnen, Assistenten/Assistentinnen im Sozialwesen, soziale oder medizinische Helferberufe.

²³ Diese Kategorie ist eine Zusammenfassung der Bereiche Sonstige Ausbildungen/Praktikanten bzw. Praktikantinnen/in Ausbildung und ohne Abschluss der KJH-Statistik aus dem Jahr 2019.

Hamburg haben im Jahr 2019 den größten Anteil an pädagogischem Personal in Kindertageseinrichtungen, welches noch keinen einschlägigen Abschluss aufweist.

Das Qualifikationsniveau der pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen in Deutschland ist trotz des quantitativen Ausbaus nicht gesunken, allerdings konnte auch keine deutliche Steigerung ausgemacht werden (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020). Dies ist etwa am Anteil der Fachkräfte mit akademischen Abschlüssen erkennbar. Der Anteil an Fachkräften mit akademischen Abschlüssen in Kindertageseinrichtungen hat sich nach wie vor nicht deutlich erhöht (Anders, 2018; Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020). Es können aber beachtliche Unterschiede in den einzelnen Bundesländern ausgemacht werden, insbesondere mit Blick auf den prozentualen Anteil an Fachkräften mit einem Hochschulabschluss unter den Leitungskräften.

Auf Bundeslandebene lässt sich im Detail festhalten (siehe Tabelle 5, Tabelle 6), dass der Anteil des pädagogischen Personals mit (einschlägigem) Hochschulabschluss zwischen 2,9 % und 10,2 % in den einzelnen Bundesländern schwankt und auch der Anteil an Personal mit (einschlägigem) Fachschulabschluss sich deutlich zwischen den Ländern unterscheidet. Die Spannweite reicht hier von 48,9 % bis 87,7 %. Der Anteil des pädagogischen Personals, der über einen (einschlägigen) Berufsfachschulabschluss verfügt, spannt sich auf Zahlen zwischen 0,8 % und 36,6 % auf und zeigt auch hier deutliche Differenzen zwischen den einzelnen Bundesländern. Auch der Anteil an pädagogischem Personal in Kindertageseinrichtungen, der bislang über keinen einschlägigen Abschluss verfügt, variiert erheblich zwischen den Ländern. Die Spannweite beträgt 2 % bis 20,3 %.

Prognose der Wirksamkeit

Entwicklungspotenziale der Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen nach Berufsbildungsabschluss

Zur Darstellung der Entwicklungspotenziale der prozentualen Anteile der Beschäftigten wird die beschriebene Ausgangssituation zu den Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen nach Berufsbildungsabschlüssen herangezogen und wie auf S. 29f. beschrieben vorgegangen. Die vier beschriebenen Kategorien wurden über die Bundesländer hinweg in Quartile untergliedert und im Anschluss jeweils in eine vierstufige Variable transformiert. Eine Besonderheit bildet die Quartilsbildung des Berufsbildungsabschlusses „(Einschlägiger) Berufsfachschulabschluss“ und der Kategorie „Kein einschlägiger Abschluss bislang“. Das oberste Quartil bilden in diesen beiden Kategorien die Bundesländer, die die wenigsten Anteile an Beschäftigten haben. Die Einteilung wurde insbesondere für die Kategorie „Kein einschlägiger Abschluss bislang“ wie beschrieben gewählt, da Ergebnisse einer Längsschnittstudie darauf hinweisen, dass besonders die Einbeziehung von „nicht-einschlägig qualifizierten Fachkräften“ auch zunehmende Belastungen der einschlägig qualifizierten Pädagoginnen und Pädagogen mit sich bringen kann (Weltzien et al., 2016) bzw. ein größerer Anteil an „nicht-einschlägig qualifizierten Fachkräften“ mit geringerer pädagogischer Prozessqualität zusammenhängen kann, vor allem in kleineren Teams (Fröhlich-Gildhoff, Weltzien & Strohmer, 2021) (siehe zu multiprofessionellen Teams auch Kapitel VI, Punkt (4.3)).

Allerdings kann ein höherer Anteil an Praktikantinnen und Praktikanten, die sich in einer einschlägigen Ausbildung befinden, auch als Hinweis für eine erfolgreiche Nachwuchsgewinnung gedeutet werden, wenn diese nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung in den Kindertageseinrichtungen verbleiben. In diesem Zusammenhang ist die Bedeutung der Begleitung dieser Praktika durch kontinuierliche qualifizierte Anleitung hervorzuheben.

Positiv kann für fünf Bundesländer hervorgehoben werden, dass diese in keinem Fall dem untersten Quartil zugeordnet werden. Diese Bundesländer gehören also in keinem Fall der Gruppe mit dem geringsten Anteil an Beschäftigten mit (einschlägigem) Fachschulabschluss und (einschlägigem) Hochschulabschluss an und auch nicht der Gruppe mit den höchsten Anteilen an Beschäftigten mit

(einschlägigem) Berufsfachschulabschluss und ohne einschlägigen Abschluss. Zusammenfassend können folgende Entwicklungspotenziale für die Bundesländer festgehalten werden:

Für die Bundesländer, die Handlungsfeld 3 im Rahmen des KiQuTG gewählt haben, zeigt sich folgendes Bild:

- Für vier Bundesländer wird vor Beginn des KiQuTG ein hohes Entwicklungspotenzial hinsichtlich der dargestellten Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen ermittelt.
- Ein moderates Entwicklungspotenzial kann weiteren vier Bundesländern zugeschrieben werden.
- Zwei Bundesländer zeigen ein geringes Entwicklungspotenzial.

Bundesländer, die Handlungsfeld 3 im Rahmen des KiQuTG nicht gewählt haben:

- Drei Bundesländern wird ein hohes Entwicklungspotenzial zugeschrieben.
- Zwei Bundesländer weisen ein moderates Entwicklungspotenzial auf.
- Für ein Bundesland wird ein geringes Entwicklungspotenzial ermittelt.

Die Ergebnisse verdeutlichen die Anzahl der Bundesländer, in denen günstige und weniger günstige Ausgangsbedingungen im Vergleich zu den anderen Bundesländern vor dem KiQuTG hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen nach Berufsbildungsabschluss in Kindertageseinrichtungen vorherrschten. Bundesländer, denen weniger günstige Ausgangsbedingungen zugeschrieben werden, die also weniger Personal mit (einschlägigem) Fachschulabschluss und (einschlägigem) Hochschulabschluss und mehr Beschäftigte mit (einschlägigem) Berufsfachschulabschluss und ohne einschlägigen Abschluss haben, haben ein größeres Potenzial für die Wirksamkeit von eingeleiteten Maßnahmen. Für Bundesländer, die bereits günstige Ausgangsbedingungen hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen nach Berufsbildungsabschluss aufweisen, wird eine vergleichsweise eingeschränkte Wirksamkeit zusätzlicher Maßnahmen angenommen.

Obwohl es in den letzten Jahren einen Anstieg des in Kindertageseinrichtungen beschäftigten pädagogischen und leitenden Personals gab, wird in den nächsten fünf Jahren in westdeutschen Kindertageseinrichtungen mit einem Personalmangel zu rechnen sein. Für die ostdeutschen Bundesländer wird bereits zeitnah ein anderer Trend angenommen (Rauschenbach, Meiner-Teubner, Böwing-Schmalenbrock & Olszenka 2020).

Auch vor diesem Hintergrund kann die Bedeutung des Handlungsfelds 3 hervorgehoben werden.

Die Mindestqualifikation für pädagogische Fachkräfte, die zur Tätigkeit in Kindertageseinrichtungen qualifiziert sind, ist in den gesetzlichen Vorgaben und Verordnungen der Bundesländer geregelt.²⁴ Die einzelnen Vorgaben der Bundesländer zeigen deutliche Überschneidungen: Allen Bundesländern ist gemein, dass in Gruppen der Kindertageseinrichtungen ((sozial-)pädagogische) Fachkräfte tätig sein sollen. Welche Berufsgruppen zu den ((sozial-)pädagogischen) Fachkräften gezählt werden, unterscheidet sich aber teilweise und kann somit auch den Fachkräftemangel beeinflussen: In Baden-Württemberg werden zu den (pädagogischen) Fachkräften noch weitere Berufsabschlüsse gezählt (z. B. staatlich anerkannte Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger (§ 7 Abs. 2 Nr. 6 KiTaG)). Auch Mecklenburg-Vorpommern benennt im Gesetz KiföG M-V weitere Berufsgruppen, die als pädagogische Fachkräfte definiert werden (z. B. Logopädinnen und Logopäden, Familienpflegerinnen und Familienpfleger (§ 2 Abs. 7 Nr. 12 KiföG M-V)), wenn diese zuvor eine kindheitspädagogische Grundqualifikation sowie ein Praktikum absolvieren (§ 13 Abs. 2 KiföG M-V). Hamburg bietet Personen

²⁴ vgl. <https://www.bildungsserver.de/Kitagesetze-der-Bundeslaender-1899-de.html>

mit anderen Berufsausbildungen (z. B. Hebammen) oder Universitäts-/Fachhochschulabschluss nach Qualifizierung von mindestens 160 Stunden oder einschlägiger Tätigkeit die Möglichkeit der Beschäftigung als Erst- oder Zweitkraft in Kindertageseinrichtungen an (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration, 2017).

Angaben zu weiteren Kräften, die in den Gruppen in Kindertageseinrichtungen beschäftigt sein können, finden sich für alle Bundesländer.

Die von den Bundesländern erstellten gesetzlichen Vorgaben und Verordnungen können anhand der dem Markt zur Verfügung stehenden qualifizierten Fachkräfte aktuell nicht eingelöst werden. Zur Verbesserung des Fachkräftemangels wurden in allen Bundesländern verschiedene Maßnahmen (siehe Tabelle 8) angestoßen. Zusätzlich gibt es auch Möglichkeiten zum Quereinstieg oder zur Umschulung in eine Ausbildung zur Fachkraft. Exemplarisch soll dazu je eine Maßnahme in zwei Bundesländern dargestellt werden:

- Bayern – Modellversuch „Erzieherausbildung mit optimierten Praxisphasen (OptiPrax)“: Je nach Schulabschluss und gegebenenfalls zusätzlicher Tätigkeit oder auch nach Berufsausbildung wird die Länge der schulischen Ausbildung bestimmt (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst über den Modellversuch „Erzieherausbildung mit optimierten Praxisphasen (OptiPrax)“ vom 28. Juni 2016 (KWMBl., S. 144), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 5. Oktober 2020 (BayMBl. Nr. 593) geändert worden ist).
- Hamburg: Je nach vorangegangener Qualifikation (z. B. Fachhochschulreife/Abitur und viermonatiges Praktikum) kann eine zwei oder drei Jahre andauernde Ausbildung zur Erzieherin oder zum Erzieher absolviert werden (Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB), 2017).

Tabelle 6

Ausgangssituation und Entwicklungspotenziale der Bundesländer für die Beschäftigtenzahlen nach Berufsbildungsabschlüssen in Kindertageseinrichtungen

Bundesland <i>Blau = Handlungsfeld gewählt</i>	(einschlägiger) Fachschul-abschluss	(einschlägiger) Hochschul-abschluss	(einschlägiger) Berufsfachschul-abschluss	kein einschlägiger Abschluss bislang	Fazit hinsichtlich des Entwicklungspotenzials
BW	68,2 %	4,8 %	9,1 %	17,9 %	groß
BY	48,9 %	4,3 %	36,6 %	10,2 %	groß
BE	71,2 %	5,7 %	2,8 %	20,3 %	moderat
BB	87,7 %	2,9 %	0,8 %	8,6 %	moderat
HB	68,1 %	7,1 %	13,8 %	11,1 %	groß
HH	57,5 %	8,0 %	19,4 %	15,1 %	groß
HE	68,5 %	10,2 %	4,1 %	17,2 %	moderat
MV	86,9 %	4,2 %	3,1 %	5,8 %	moderat
NI	70,9 %	3,8 %	18,6 %	6,8 %	groß
NW	73,5 %	5,1 %	9,9 %	11,4 %	moderat
RP	74,0 %	4,4 %	8,7 %	12,9 %	moderat
SL	70,7 %	2,9 %	17,5 %	8,9 %	groß
SN	82,1 %	10,0 %	1,5 %	6,5 %	gering
ST	85,8 %	4,2 %	4,1 %	5,9 %	gering
SH	62,2 %	5,1 %	24,8 %	7,9 %	groß
TH	87,4 %	8,6 %	2,0 %	2,0 %	gering

Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2019; Berechnungen des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund; eigene Zusammenfassungen

Fokussierung im Rahmen des KiQuTG (die für Handlungsfeld 3 geplanten Investitionsmittel in Relation zu der gesamten Fördersumme)

Zur Einschätzung der Prognose der Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen für die Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals nach Berufsbildungsabschluss in Kindertageseinrichtungen wird in zwei Schritten vorgegangen: In einem ersten Schritt wird die Fokussierung der finanziellen Mittel, die im KiQuTG für Handlungsfeld 3 eingeplant sind, der Gesamtsumme der bewilligten KiQuTG-Investitionsmittel, die das jeweilige Bundesland zur Verfügung hat, gegenübergestellt. Mit dieser Analyse soll erfasst werden, wie die prozentuale Höhe der Fokussierung aussieht.

Die prozentuale Höhe der Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel für Handlungsfeld 3 unterscheidet sich im Verhältnis zur Gesamtsumme an Mitteln des jeweiligen Bundeslandes zum Teil deutlich.²⁵

²⁵ Aus den Verträgen zwischen den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Bund ergeben sich folgende Besonderheiten:

- Niedersachsen gliedert die Bundesmittel nicht für die HF2-4 auf.
- Die Verwendung von zusätzlichen 34 Mio. Euro ist in Nordrhein-Westfalen noch offen.
- Rheinland-Pfalz differenziert nicht zwischen Bundes- und Landesmitteln für die einzelnen Handlungsfelder, deshalb sind in den Analysen sowohl Bundes- als auch Landesmittel enthalten.

Die Operationalisierung erfolgte wie auf S. 31f. beschrieben.

- Sechs Bundesländer haben Handlungsfeld 3 nicht gewählt und investieren somit auch keine der bewilligten KiQuTG-Mittel in diesen Bereich.
- Weitere sechs Bundesländer haben eine moderate Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel für Handlungsfeld 3 vorgenommen.
- Vier Bundesländern wird eine große Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel für Handlungsfeld 3 zugeschrieben.

Diese Darstellung vermittelt einen ersten Eindruck darüber, wie hoch die Fokussierung der Bundesmittel der einzelnen Bundesländer für Handlungsfeld 3 ist (siehe Tabelle 7). Allerdings ist eine endgültige Darstellung der Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel, die den einzelnen Bundesländern zur Verfügung stehen, zu diesem Zeitpunkt wegen der genannten Besonderheiten noch nicht möglich.

Bei den künftigen Berechnungsmodellen werden zusätzlich zu den Bundesmitteln im Rahmen des KiQuTG auch die Kofinanzierung der Maßnahmen durch Landesmittel aufgenommen, um die Wirkung der Maßnahmen im zeitlichen Verlauf erklären zu können.

Zwei Bundesländer kofinanzieren die im Handlungsfeld 3 ergriffenen Maßnahmen zusätzlich durch Landesmittel (siehe Anhang im Methodenbericht). Die Kofinanzierung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen entspricht 12 % der Bundesmittel für das Handlungsfeld 3 und die des Bundeslandes Thüringen 6 % der Bundesmittel für Handlungsfeld 3. Für Rheinland-Pfalz kann keine Annahme zur Wirksamkeit der Kofinanzierung getroffen werden, da Bundes- und Landesmittel im Handlungs- und Finanzierungskonzept gemeinsam veranschlagt wurden.

Es wird angenommen, dass die Kofinanzierung der KiQuTG-Maßnahmen eine zusätzliche positive Wirkung haben kann. Aus diesem Grund wird die Kofinanzierung in den weiteren Analysen zusätzlich berücksichtigt werden.

*Prognose der Wirksamkeit**Zusammenfassende Darstellung*

Tabelle 7

Zusammenfassende Bewertung der gewählten Maßnahmen

Bundesland <i>Blau = Handlungsfeld gewählt</i>	Entwicklungspotenzial	Fokussierung im Rahmen des KiQuTG	Prognose Wirksamkeit
BW	groß	moderat	moderat
BY	groß	keine	keine
BE	moderat	hoch	moderat
BB	moderat	moderat	moderat
HB	groß	hoch	hoch
HH	groß	keine	keine
HE	moderat	keine	keine
MV	moderat	keine	keine
NI	groß	hoch	hoch
NW	moderat	moderat	moderat
RP	moderat	moderat	moderat
SL	groß	moderat	moderat
SN	gering	keine	keine
ST	gering	hoch	gering
SH	groß	keine	keine
TH	gering	moderat	gering

Im Folgenden wird eine zusammenfassende Darstellung der Prognose der Wirksamkeit vorgenommen. Dazu werden in einem zweiten Schritt die Entwicklungspotenziale der Bundesländer gemeinsam mit der beschriebenen Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel betrachtet, um eine Prognose der Wirksamkeit der Maßnahmen in Handlungsfeld 3 für die Beschäftigtenzahlen des pädagogischen Fachpersonals nach Berufsbildungsabschluss in Kindertageseinrichtungen aufzustellen (siehe Tabelle 7). Die Operationalisierung wurde analog der Angaben auf Seite 32 vorgenommen:

Für die Bundesländer, die im KiQuTG Maßnahmen im Handlungsfeld 3 anstreben, zeigt sich folgendes Bild:

- In sechs Fällen ist eine moderate Wirksamkeit zu erwarten: In drei Bundesländern bestehen ein moderates Entwicklungspotenzial und eine moderate Fokussierung, in zwei Bundesländern ein hohes Entwicklungspotenzial und eine moderate Fokussierung und in einem Bundesland ein moderates Entwicklungspotenzial und eine hohe Fokussierung. In den beiden Bundesländern, die ein hohes Entwicklungspotenzial aufweisen, werden zusätzliche Ländermaßnahmen, die auf die Erhöhung der Anzahl der pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen abzielen, durchgeführt.

Tabelle 8

Zusätzliche Ländermaßnahmen, die auf Aspekte des HF 3 abzielen²⁶

Bundesland <i>Blau = Handlungsfeld gewählt</i>	Ländermaßnahmen
BW	<ul style="list-style-type: none"> • praxisintegrierte Erzieherinnen- und Erzieherausbildung • PiA-WeGebAU • Ausbildungsoffensive für Fachkräfte • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
BY	<ul style="list-style-type: none"> • Modellversuch „Erzieherausbildung mit optimierten Praxisphasen“ • Interza – INTernationale ERZieherAusbildung • Weiterqualifizierung von Ergänzungskräften zu Fachkräften • Pilotprojekte für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger zur „Fachkraft mit besonderer Qualifikation in Kindertageseinrichtungen“ • Bayerische Fachkräfteoffensive • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
BE	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung Quereinstieg: <ul style="list-style-type: none"> ◦ SenBildJugFam unterstützt Kindertageseinrichtungen bei der Zeit für Anleitung bei der berufsbegleitenden Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher ◦ Qualifizierung von Personen mit verwandtem Berufsabschluss ◦ Angebote des IQ Landesnetzwerk (Anpassungslehrgänge für Personen mit ausländischem Berufsabschluss) • ESF-Bundesmodellprogramm Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
BB	<ul style="list-style-type: none"> • Profis für die Praxis • Landesprogramm Konsultationskitas Fachkräftegewinnung und -qualifizierung • ESF-Bundesmodellprogramm Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas • Quer- und Seiteneinstieg nach Kita-Personalverordnung (KitaPersV) • Qualifizierungsmaßnahme für Menschen mit Fluchterfahrung oder Migrationshintergrund für Arbeit mit Kindern und Jugendlichen • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
HB	<ul style="list-style-type: none"> • Modellversuch Praxisintegrierte Ausbildung (PiA) • kostenloses Darlehen in Bremerhaven während Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher zum Schuljahr 2019/2020 • Quereinsteigermaßnahme für Pädagogische Fachkräfte • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden

²⁶ Die dargestellten zusätzlichen Ländermaßnahmen beziehen sich auf Maßnahmen, die während des Zeitraums, in dem Bundesmittel für die Umsetzung des KiQuTG zur Verfügung stehen (2019-2022), durchgeführt werden bzw. wurden sowie Maßnahmen, die im Jahr 2018 umgesetzt worden sind.

HH	<ul style="list-style-type: none"> • Verkürzung der Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin/zum staatlich anerkannten Erzieher unter bestimmten Bedingungen • Qualifizierung zur pädagogischen Fachkraft nach Hamburger Positivliste möglich für Personen mit Universitäts- oder Fachhochschulabschluss oder einschlägiger Berufsausbildung • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
HE	<ul style="list-style-type: none"> • ESF-Bundesmodellprogramm Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas • Modell Quereinstieg • Landesprogramm „Fachkräfteoffensive für Erzieherinnen und Erzieher“ • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
MV	<ul style="list-style-type: none"> • Praxisintegrierte Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin/zum staatlich anerkannten Erzieher für 0-10-Jährige • Quereinstiegsprogramm nach § 13 Abs. 2 KiföG M-V • Fachkräfteanalyse Kindertagesförderung • Erleichterung der tarifgerechten Vergütung für das Personal in Kindertageseinrichtungen • Finanzielle Abgeltung für Mentorinnen und Mentoren, die Auszubildende zu staatlich anerkannten Erzieherinnen und Erzieher für 0- bis 10-Jährige begleiten • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
NI	<ul style="list-style-type: none"> • Quereinstiege in die niedersächsische Erzieherinnen-/Erzieherausbildung • Gütesiegel für Qualifizierungsmaßnahmen in der frühkindlichen Bildung • Qualifizierungsinitiative „Praxismentoring“ • Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Schulgeldfreiheit in sozialpädagogischen Bildungsgängen RdErl. des MK v. 16.7.2019 • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
NW	<ul style="list-style-type: none"> • Land Nordrhein-Westfalen zahlt jährlich rund 5 Mio. Euro für die Qualifizierung des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege • „Fördergrundsätze NRW über die Gewährung der Zuwendungen zu Fortbildungsmaßnahmen für pädagogische Kräfte des Elementarbereichs“ • ESF-Bundesmodellprogramm Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
RP	<ul style="list-style-type: none"> • Konsultationskitas – Lernen von der Praxis für die Praxis • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
SL	<ul style="list-style-type: none"> • Vergütete und dualisierte Praxisintegrierte Erzieher-/Erzieherinnen-ausbildung (PIA) • Umschulung zur Erzieherin/zum Erzieher • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
SN	<ul style="list-style-type: none"> • Quereinstieg in die Kita (z. B. durch berufsbegleitende Qualifizierung, berufsbegleitende Weiterbildung)

	<ul style="list-style-type: none"> • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
ST	<ul style="list-style-type: none"> • Modellprojekt: Fachkraft in Kindertageseinrichtungen • ESF-Bundesmodellprogramm Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
SH	<ul style="list-style-type: none"> • Ausbildungsgang zur Erzieherin/zum Erzieher in der praxisintegrierten Form (PiA – praxisintegrierte Ausbildung) an der Fachschule Fachrichtung Sozialpädagogik: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ausbildungsgang an 10 von 15 Schulstandorten (2020) ○ Förderung der PiA-Ausbildung: finanzielle Unterlegung von Schülerinnen und Schülern im zweiten und dritten Ausbildungsjahr (ab 2021) ○ 1 Schulstandort bietet PiA bei der SPA-Ausbildung an ○ weitere Angebote berufsbegleitender Ausbildungsgänge ○ Kooperationsmaßnahmen in Form von Erzieher-/Erzieherinnenklassen mit der RD Nord der Bundesagentur für Arbeit (seit 2014) • ESF-Bundesmodellprogramm Quereinstieg – Männer und Frauen in Kitas • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden
TH	<ul style="list-style-type: none"> • Modellprojekt „Praxisintegrierte Ausbildung in Thüringen (PiA-TH)“ • Teilnahme an Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden

Quelle: eigene Recherchen und Rückmeldungen der Ländervertretungen der Bundesländer

- Für zwei Bundesländer wird eine geringe Wirksamkeit erwartet, da beide Bundesländer ein geringes Entwicklungspotenzial aufweisen. Die Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel im Rahmen des KiQuTG für Handlungsfeld 3 ist in einem Fall groß und in dem anderen moderat.
- Zwei Bundesländern wird eine hohe Wirksamkeit prognostiziert. Diese beiden Bundesländer zeigen ein hohes Entwicklungspotenzial und die bewilligten Investitionsmittel des KiQuTG für Handlungsfeld 3 werden im hohen Bereich fokussiert. Zusätzlich werden in beiden Bundesländern Ländermaßnahmen durchgeführt, die auf die Gewinnung zusätzlicher Fachkräfte fokussieren.
- Von den sechs Bundesländern, die Handlungsfeld 3 im Rahmen des KiQuTG nicht gewählt haben, weisen drei Bundesländer ein hohes Entwicklungspotenzial auf. In diesen drei Bundesländern werden bereits zu Beginn des KiQuTG verschiedene Ländermaßnahmen zur Fachkräftegewinnung durchgeführt. Von den weiteren Bundesländern, die Handlungsfeld 3 im KiQuTG nicht gewählt haben, zeigen zwei Bundesländer ein moderates Entwicklungspotenzial und ein Bundesland ein geringes.

Zusammenfassung

In allen Bundesländern, die ein geringes Entwicklungspotenzial aufweisen, ist eine vergleichsweise eingeschränkte Wirksamkeit der Maßnahmen im Hinblick auf die Beschäftigtenzahlen nach Berufsbildungsabschlüssen zu erwarten, da diese bereits auf einem hohen Niveau im Verhältnis zu den anderen Bundesländern sind. Eines dieser Bundesländer hat dieses Handlungsfeld zudem nicht im Rahmen des KiQuTG gewählt, was zusätzlich die Passgenauigkeit unterstreicht.

Neben den Maßnahmen, die im Rahmen des KiQuTG angestoßen worden sind, werden von allen Bundesländern, wie bereits beschrieben, zusätzlich Ländermaßnahmen vorgenommen, die auf die Gewinnung qualifizierter Fachkräfte abzielen (siehe Tabelle 8). Allen 16 Bundesländer ist etwa die Teilnahme am Bundesprogramm „Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher: Nachwuchs gewinnen, Profis binden“ gemein. Auch bei weiteren Ländermaßnahmen der Bundesländer gibt es Gemeinsamkeiten. Allerdings gibt es auch Maßnahmen, die zwischen den Bundesländern divergieren, z. B.:

- **Bayern** bietet einen Vorbereitungskurs für die Prüfung zur staatlich anerkannten Erzieherin/zum staatlich anerkannten Erzieher an (Interza – INTernationale ERZieherAusbildung).
- In **Bremerhaven** besteht die Möglichkeit eines kostenlosen Darlehens im Schuljahr 2019/2020 während der Ausbildung zur Erzieherin/zum Erzieher, welches nicht zurückgezahlt werden muss, wenn später eine mehrjährige Berufstätigkeit in der Stadtgemeinde verfolgt wird.

Mögliche Effekte dieser zusätzlichen Ländermaßnahmen auf die Anzahl des pädagogischen Fachpersonals in Kindertageseinrichtungen werden sich in den folgenden Jahren zeigen und werden neben den Wirkungen der Maßnahmen des KiQuTG betrachtet werden.

Es wird erwartet, dass die Bundesländer, die zusätzlich die Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG kofinanzieren und überdies weitere Ländermaßnahmen durchführen, eine höhere Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG erzielen werden.

3.3 Handlungsfeld 4 Stärkung der Leitung

Mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung und dem starken Personalzuwachs geht auch ein Anstieg der Anzahl der Leitungskräfte einher, wie aktuelle Ergebnisse des Fachkräftebarometers „Frühkindliche Bildung“ (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019) verdeutlichen. Die auf den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik basierenden Analysen zeigen, dass die Anzahl der Leitungskräfte seit 2011 von 37.393 um 19.500 Kräfte bzw. 52 % gestiegen ist. Eine zentrale Rahmenbedingung für die Leistungstätigkeit stellen die verfügbaren Zeitressourcen dar. Oftmals sind die Einrichtungsleitungen zusätzlich auch im Gruppendienst oder gruppenübergreifend tätig. Ihnen wird ein anteiliges Zeitkontingent für Führungsaufgaben zur Verfügung gestellt. Das Fachkräftebarometer „Frühkindliche Bildung“ zeigt, dass der Anteil der vollständig freigestellten Einrichtungsleitungen von 53 % im Jahr 2011 auf 43 % im Jahr 2018 gesunken ist, wobei es große Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. Diese Unterschiede lassen sich teilweise durch unproportionales Wachstum unterschiedlicher Einrichtungsarten im Rahmen des infrastrukturellen Ausbaus und damit verbundenen Trägerstrukturen erklären, bei denen in ländlichen Räumen Kleinsteinrichtungen vorherrschend sind. Um diesen Trend nachzuvollziehen, könnte die Entwicklung der Trägerstrukturen derjenigen Bundesländer nachgezeichnet werden, deren Rückgang bei den vollständig freigestellten Einrichtungsleitungen besonders stark ausfiel. Der Anteil der anteilig freigestellten Einrichtungsleitungen ist hingegen von 47 % im Jahr 2011 auf 57 % im Jahr 2018 angestiegen. In den letzten Jahren ist folglich das Aufgabenprofil hin zu einer Doppelrolle Einrichtungsleitung und „gleichgestellte Kollegin“ bzw. „gleichgestellter Kollege“ bedeutsamer geworden (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Grundsätzlich ist ein Anstieg von Leitungsressourcen als positiver Trend zu bewerten. Empfohlen werden jedoch insbesondere Leitungs-Modelle, in denen die Einrichtungsleitung ausschließlich für Führungsaufgaben zuständig ist. Daher sollten diejenigen Bundesländer, die derzeit bereits sehr hohe Anteile von vollständig für Leitungsaufgaben freigestellten Einrichtungsleitungen aufweisen, wie Hamburg, Saarland und Bremen, als Orientierung dienen.

Empfehlungen zur Leitungszeit

Bund und Länder empfehlen im Zwischenbericht, zur Weiterentwicklung und finanziellen Sicherung der frühen Bildung einen Sockelwert für Leitungstätigkeiten in jeder Kindertageseinrichtung vorzusehen (BMFSFJ & JFMK, 2016). Zeitkontingente für Verwaltungsaufgaben sollten getrennt von pädagogischen Leitungsaufgaben berechnet werden, da erstere auch durch geschulte Verwaltungskräfte übernommen werden könnten. Als Orientierungsrahmen dient die Expertise von Strehmel (2015). Für eine Vollzeitstelle wird ein Zeitumfang von 28 % für die pädagogische Leitung und 14 % für die Verwaltung vorgeschlagen. Zusätzlich sollte ein flexibler Zeitanteil in Abhängigkeit von bestimmten Einrichtungsmerkmalen berücksichtigt werden, wie der Anzahl der betreuten Kinder, der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, des besonderen Unterstützungsbedarfs der Kinder oder den Herausforderungen des Sozialraums. In Anlehnung an das Leitungsmodell nach Strehmel (2015) verfügten lediglich 40 % der Einrichtungen über ausreichende Leitungskontingente.

Um die aktuellen Zeitressourcen der Einrichtungsleitungen abzubilden, wird die Kinder- und Jugendhilfestatistik (zum Stichtag 01.03.2019) als Datengrundlage herangezogen. Bei der Bewertung der Daten muss berücksichtigt werden, dass lediglich die vertraglich vereinbarten Leitungsdeputate (die Anzahl der Wochenstunden, mit der eine Person vollständig oder anteilig Leitungsaufgaben im (zeitlich vorrangigen) ersten Arbeitsbereich oder im (zeitlich nachrangigen) zweiten Arbeitsbereich ausübt), erhoben wurden. Das bedeutet, dass die tatsächliche Arbeitszeit und Ausfallszeiten nicht erfasst wurden. Unberücksichtigt bleiben auch die aufgewendeten Zeitressourcen der von Trägern ernannten Einrichtungsleitungen und stellvertretenden Einrichtungsleitungen, die formal nicht für Leitungsaufgaben freigestellt sind (Lange, 2017).

Die Richtwerte nach Strehmel (2015) können mit den verfügbaren Kennwerten der KJH-Statistik nicht abgebildet werden. Aus diesem Grund orientiert sich das dargestellte Entwicklungspotenzial, analog zu den anderen Handlungsfeldern, nicht an dieser normativen Empfehlung, sondern an den relationalen empirischen Quartilen der Leitungszeit.

Zusammenfassung der Ländermaßnahmen im Rahmen des KiQuTG

Insgesamt ergreifen acht der 16 Bundesländer Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG, um die Kitaleitung zu stärken (siehe Tabelle 9). Diese Bundesländer haben gemein, dass sie das Handlungsziel „Ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen“ gewählt haben. Im ersten Zwischenbericht werden zunächst das Entwicklungspotenzial und die Prognose der Wirksamkeit für die Leitungszeit dargestellt. Bei den weiterführenden Wirkungsanalysen werden auch die Ausgangssituationen bezüglich der anderen drei Handlungsziele in den Ländern berücksichtigt.

Tabelle 9

Maßnahmenmatrix: Kategorisierte KiQuTG-Handlungsziele je Bundesland.

<i>Bundesland</i> <i>Blau = HF 4 gewählt</i>	<i>Eine Verständigung über Kernaufgaben von Leistungstätigkeit herbeiführen</i>	<i>Qualifikationsanforderungen für Leitungskräfte einheitlich definieren</i>	<i>Kontinuierliche Fort- und Weiterbildung von Leitungskräften sicherstellen</i>	<i>Ausreichende Zeitkontingente für Leistungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen</i>
BW	x	x	x	x
BY	x	x	x	x
BE				x
BB				
HB				
HH				
HE	x			x
MV				
NI	x	x	x	x
NW				x
RP				x
SL			x	x
SN				
ST				
SH				
TH				

Quelle: Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und den einzelnen Bundesländern zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG). Eigene Darstellung.

Die meisten Maßnahmen zur Leitungszeit (siehe Tabelle 10) zielen darauf ab,

- die Anzahl der Wochenstunden für Leistungsaufgaben zu erhöhen.
 - nach Größe der Einrichtung zusätzlich gestaffelte Freistellungsanteile zu implementieren.
 - die Leitung durch zusätzlichen Personaleinsatz für Leistungsaufgaben freizustellen und vom Gruppendienst oder Verwaltungsarbeiten zu entlasten.
 - mehr Leitungszeit mit konkreten Aufgaben, z. B. einer verbesserten Teamführung, zu verknüpfen.

Tabelle 10

Maßnahmenmatrix: Kategorisierte KiQuTG-Maßnahmen je Bundesland

<i>Bundesland</i>	<i>HZ 4: Ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen</i>	<i>Freistellung Vollzeitkraft ab gewisser Kinderanzahl</i>	<i>Einführung oder Erhöhung verbindlicher Leitungsdeputate</i>	<i>Leitungsdeputate steigen mit Anzahl Kinder/Gruppen</i>	<i>Zusätzlicher Personaleinsatz</i>
BW	x		x	x	
BY	x				x
BE	x	x		x	
BB					
HB					
HH					
HE	x		x		
MV					
NI	x				x
NW	x				
RP	x		x	x	
SL	x		x		
SN					
ST					
SH					
TH					

Quelle: Verträge zwischen der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, und den einzelnen Bundesländern zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG). Eigene Darstellung.

Um empirisch nachvollziehen zu können, welche Wirksamkeit die (nicht) gewählten Ländermaßnahmen entsprechend den Ausgangssituationen des jeweiligen Landes voraussichtlich entfalten können, werden folgende Indikatoren betrachtet und die Entwicklungspotenziale abgeleitet.

Ausgangssituationen der Länder

- Angaben der KJH-Statistik aus dem Jahr 2019 zu Einrichtungen, in denen keine Person für Leitungsaufgaben angestellt ist
- Einrichtungen mit weniger als 20 Wochenstunden Leitungszeit (Ländermonitor 2019)
- Angaben der KJH-Statistik aus dem Jahr 2019 zu Einrichtungen mit einer Anzahl von 76 und mehr Kindern, in denen eine Person ausschließlich für Leitungsaufgaben angestellt ist
- Angaben der KJH-Statistik aus dem Jahr 2019 zu Einrichtungen mit mehr als drei Stunden Leitungsressource je pädagogischem und leitendem Mitarbeiter

Prognose der Wirksamkeit

- Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der Leitungszeit
- Fokussierung im Rahmen des KiQuTG (die für Handlungsfeld 4 geplanten Investitionsmittel in Relation zu der gesamten Fördersumme)
- Zusätzliche Ländermaßnahmen und Länderausführungsgesetze, die auf eine höhere Leistungsfreistellung abzielen

Zur Beschreibung der Ausgangslage werden zunächst Indikatoren aus der KJH-Statistik verwendet, die die Leitungszeit der Bundesländer abbildet. Die Ausgangslage kann allerdings zum jetzigen Zeitpunkt mit den vorhandenen Daten nicht für die Maßnahme „Zusätzlicher Personaleinsatz“ beschrieben werden. Perspektivisch wird für die Analysen der Indikator „Personelle Unterstützung der Leitung“ aus der Leitungs- und Trägerbefragung im Rahmen des Monitorings als Datengrundlage herangezogen.

Ausgangssituation der Länder

Einrichtungen, in denen keine Person für Leitungsaufgaben angestellt ist

Zur Darstellung der Ausgangslagen hinsichtlich der Leitungszeit in den Bundesländern werden die einzelnen Variablen zur Abbildung der Leitungszeit in Quartile untergliedert.

Zur Frage, in wie vielen Einrichtungen es keine Person für Leitungsaufgaben gibt, zeigen sich enorme Unterschiede zwischen den Bundesländern (siehe Tabelle 11). Nichtsdestotrotz gibt es in allen Bundesländern einen Anteil an Einrichtungen, in denen keine Person für Leitungsaufgaben angestellt ist. Die Spannweite zwischen 0,5 % der Einrichtungen in Thüringen und 27,6 % der Einrichtungen in Bremen ist allerdings sehr groß.

Die Gruppe der Bundesländer, die vergleichsweise wenige Einrichtungen aufweist, nämlich die unteren 25 % im Bundesländervergleich, in denen keine Person für Leitungsaufgaben angestellt ist, umfasst ausschließlich ostdeutsche Bundesländer (Thüringen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen). Vergleichsweise viele Einrichtungen, in denen keine Personen für Leitungszeit angestellt sind, finden sich in den Bundesländern Bremen, Berlin, Hessen und Niedersachsen, wobei auch in dieser Gruppe die Unterschiede zwischen Niedersachsen mit 12,9 % und Bremen mit 27,6 % der Einrichtungen beachtlich sind.²⁷

Einrichtungen mit weniger als 20 Wochenstunden Leitungszeit

Wenn man betrachtet, wie die prozentuale Verteilung der Einrichtungen ist, die weniger als 20 Wochenstunden für Leitungszeit zur Verfügung haben (siehe Tabelle 11), verschiebt sich das Bild. Im unteren Quartil befinden sich die Länder Sachsen, Hamburg, Saarland und Nordrhein-Westfalen. Allerdings wird hier deutlich, dass selbst in dieser Gruppe mindestens 17,4 % (Sachsen) der Einrichtungen weniger als 20 Wochenstunden für Leitungszeit zur Verfügung stehen. In der Gruppe mit vergleichsweise vielen Einrichtungen, die weniger als 20 Wochenstunden für Leitungszeit zur Verfügung haben, sind es jeweils mehr als die Hälfte der Einrichtungen, die dieses Kontingent an Leitungszeit nicht haben. Auch hier kann eine große Spannweite zwischen den Bundesländern (17,4 % in Sachsen und 68,2 % in Baden-Württemberg) ausgemacht werden.

Einrichtungen mit einer Anzahl von 76 und mehr Kindern, in denen eine Person ausschließlich für Leitungsaufgaben angestellt ist

Eine Empfehlung eines Richtwerts für eine vollständige Freistellung einer in Vollzeit tätigen Einrichtungsleitung für Leitungsaufgaben bei einer gewissen Anzahl an Kindern ist nicht bekannt. Allerdings wird empfohlen, das Leitungskontingent mit der Anzahl der Kinder zu erhöhen. Je mehr Kinder in einer Kindertageseinrichtung betreut werden, desto höher sollte die Leistungsfreistellung sein. Aus diesem Grund werden diejenigen Einrichtungen betrachtet, die 76 und mehr Kinder betreuen

²⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass nicht alle Leitungs-Modelle der Bundesländer über die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst werden können. So übernimmt beispielsweise in Berlin eine Person die Leitung von einem Verbund kleinerer Kindertageseinrichtungen. Formal wird diese Leitungstätigkeit allerdings nur für eine Kindertageseinrichtung erfasst. Des Weiteren erfolgt die Finanzierung der Leitungszeit in Berlin nicht personenbezogen und geht deshalb auch nicht vollständig in die erhobenen Daten der Leitungsprofile ein (BMFSFJ, 2020a). In Hamburg erhält eine Kita beispielsweise für jedes geförderte Kind eine Pauschale zur Finanzierung von Leitungszeit. Kleine Einrichtungen mit bis zu 50 betreuten Kindern erhalten darüber hinaus einen sogenannten Leitungssockel zur Finanzierung zusätzlicher Leistungsstunden. Dies bildet sich in der amtlichen KJH-Statistik nicht entsprechend ab.

(höchste Kategorie der KJH-Statistik) und in denen eine Leitungsperson ausschließlich für Leitungsaufgaben angestellt ist (siehe Tabelle 11). Auch hier sind es die ostdeutschen Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Sachsen, die dem vierten Quartil zugeordnet werden. Das erste (untere) Quartil der Bundesländer, in denen eine Person ausschließlich für Leitungsaufgaben freigestellt wird in Einrichtungen mit 76 oder mehr Kindern, setzt sich aus Baden-Württemberg, Hamburg, Bremen und Nordrhein-Westfalen zusammen.

Einrichtungen mit mehr als drei Stunden Leitungsressource je pädagogischen und leitenden Mitarbeiter

Laut der Empfehlung von Strehmel (2015) sollte der Umfang der Leitungszeit auch mit der Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steigen. In über der Hälfte der Einrichtungen werden bis zu zwei Stunden Leitungszeit je pädagogischer Fachkraft investiert. Deshalb werden im Folgenden diejenigen Einrichtungen betrachtet, die mehr als zwei Stunden Leitungszeit je pädagogischer Fachkraft aufwenden (siehe Tabelle 11). Die Tabelle zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. So befindet sich im vierten Quartil eine Spannweite von 80,9 % in Sachsen bis 64,6 % in Nordrhein-Westfalen, während das erste Quartil die Reichweite zwischen 21,0 % in Bayern und 36,2 % in Brandenburg umfasst.

Tabelle 11
Ausgangssituationen der Länder, Entwicklungspotenzial, Fokussierung im Rahmen des KiQuTG und Prognose der Wirksamkeit

Bundesland	Anteil Einrichtungen, in denen keine Person für Leitungsaufgaben angestellt ist	Anteil mit weniger als 20 Wochenstunden Leitungszeit angestellt ist	Anteil Einrichtungen mit Anzahl von 76 und mehr Kindern und Person, die ausschließlich für Leitungsaufgaben angestellt ist	Anteil Einrichtungen mit mehr als 3 Stunden Leitungs- ressource	Fazit hinsichtlich des Entwicklungs- potenzials	Fokussierung im Rahmen des KiQuTG	Prognose der Wirksamkeit
BW	11,5 %	68,2 %	32,1 %	22,3 %	hoch	hoch	hoch
BY	5,1 %	66,8 %	46,4 %	21,0 %	hoch	hoch	hoch
BE	20,8 %	38,8 %	47,1 %	43,8 %	hoch	moderat	moderat
BB	5,9 %	51,2 %	60,9 %	36,2 %	hoch	keine	keine
HB	27,6 %	36,4 %	34,3 %	53,1 %	hoch	keine	keine
HH	10,7 %	17,9 %	33,3 %	68,9 %	moderat	keine	keine
HE	13,6 %	33,5 %	44,8 %	52,6 %	moderat	hoch	moderat
MV	3,7 %	42,3 %	78,6 %	38,8 %	moderat	keine	keine
NI	12,9 %	45,3 %	51,7 %	40,9 %	hoch	hoch	hoch
NW	8,3 %	28,2 %	35,1 %	64,6 %	moderat	moderat	moderat
RP	7,6 %	42,8 %	46,8 %	40,2 %	moderat	moderat	moderat
SL	7,5 %	23,7 %	57,0 %	58,2 %	gering	moderat	gering
SN	4,5 %	17,4 %	64,3 %	80,9 %	gering	keine	keine
ST	3,0 %	50,4 %	68,9 %	31,7 %	moderat	keine	keine
SH	10,8 %	33,1 %	41,3 %	60,8 %	moderat	keine	keine
TH	0,5 %	35,5 %	72,1 %	74,5 %	gering	keine	keine

Prognose der Wirksamkeit*Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der Leitungszeit*

Um nun die Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der Leitungszeit aufzuzeigen (siehe Tabelle 11), wurden die dargestellten Ausgangslagen in Kindertageseinrichtungen für alle Bundesländer analog zur Vorgehensweise auf S. 29ff. quantifiziert.

Für die Bundesländer, die Handlungsfeld 4 im KiQuTG gewählt haben, zeigt sich:

- Vier Bundesländer weisen ein hohes Entwicklungspotenzial auf.
- In drei Bundesländern zeigt sich ein moderates Entwicklungspotenzial.
- Einem Bundesland wird ein geringes Entwicklungspotenzial zugewiesen.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Indikatoren im Verlauf der Zeit in Abhängigkeit der neuen Maßnahmen verändern.

Für die Bundesländer, die Handlungsfeld 4 im KiQuTG nicht gewählt haben, zeigt sich folgendes Bild:

- Zwei Bundesländern wird ein hohes Entwicklungspotenzial zugeschrieben.
- Vier Bundesländer weisen ein moderates Entwicklungspotenzial auf.
- Zwei Bundesländer haben ein geringes Entwicklungspotenzial.

Fokussierung im Rahmen des KiQuTG (die für Handlungsfeld 4 geplanten Investitionsmittel in Relation zu der gesamten Fördersumme)

Für eine Prognose der Wirksamkeit der in Handlungsfeld 4 gewählten Maßnahmen zur Verbesserung der Leitungszeit wird zunächst die Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel für Handlungsfeld 4 beschrieben. Wie in Kapitel III, 2 beschrieben, wird für die Fokussierung eine dreistufige Variable genutzt. Im Anschluss wird die Wirksamkeit der in Handlungsfeld 4 gewählten Maßnahmen zur Verbesserung der Leitungszeit prognostiziert.

Vier der Bundesländer, die Handlungsfeld 4 gewählt haben, fokussieren die bewilligten Investitionsmittel in moderatem Maße auf Handlungsfeld 4. Die anteilige Investitionssumme für das HF 4 liegt bei diesen Ländern im Durchschnitt bei 14,7 %. Eine vergleichsweise hohe Fokussierung der Bundesmittel ist in vier Bundesländern für Handlungsfeld 4 eingeplant. Acht Bundesländer investieren die KiQuTG-Mittel nicht in Handlungsfeld 4, da dieses nicht gewählt worden ist.

Bei den künftigen Berechnungsmodellen werden zusätzlich zu den Bundesmitteln im Rahmen des KiQuTG auch die Kofinanzierung der Maßnahmen durch Landesmittel aufgenommen, um die Wirkung der Maßnahmen im zeitlichen Verlauf erklären zu können.

Insgesamt investieren zwei Bundesländer mit zusätzlichen Landesmitteln in die KiQuTG-Maßnahmen des HF 4 „Stärkung der Leitung“. Die Kofinanzierung Berlins entspricht 24 % der Bundesmittel für das HF 4 und die Kofinanzierung Hessens entspricht 6 % der Bundesmittel für das HF 4. Es wird angenommen, dass die Kofinanzierung der KiQuTG-Maßnahmen eine zusätzliche positive Wirkung haben kann. Aus diesem Grund wird die Kofinanzierung in den weiteren Analysen zusätzlich berücksichtigt werden. Für Rheinland-Pfalz kann keine Annahme zur Wirksamkeit der Kofinanzierung getroffen werden, da Bundes- und Landesmittel im Handlungs- und Finanzierungskonzept gemeinsam veranschlagt wurden.

Prognose der Wirksamkeit

Um eine Prognose der Wirksamkeit der in Handlungsfeld 4 gewählten Maßnahmen zur Verbesserung der Leitungszeit aufzustellen, werden die dargestellten Entwicklungspotenziale der Bundesländer gemeinsam mit der Fokussierung der bewilligten Investitionsmittel der Bundesländer für Handlungsfeld 4 betrachtet (siehe Tabelle 11). Zusätzlich erfolgt eine Kurzzusammenfassung der Formulierungen in den Länderausführungsgesetzen und weiteren Ländermaßnahmen, die auf die

Leitungszeit abzielen. Die gesetzlichen Vorgaben zur Leitungszeit unterscheiden sich zwischen den Bundesländern zum Teil deutlich. In 14 Bundesländern wird eine Leitungsfreistellung vorgesehen, jedoch enthalten die Landesausführungsgesetze von vier dieser Bundesländer keine konkretisierten Vorgaben. Keine Angaben zur Leitungsfreistellung machen zwei Bundesländer (Bayern und Bremen). Den Autoren ist nur eine weitere Ländermaßnahme zur Leitungszeit aus Schleswig-Holstein bekannt, die ab 2021 Leitungs- und Verfügungszeiten als Mindeststandards festlegt (ohne Tabelle).

Zusammenfassung

- Drei Bundesländern wird eine hohe Wirksamkeit der Maßnahmen im Handlungsfeld 4 prognostiziert. Diese drei Bundesländer verfügen über ein hohes Entwicklungspotenzial und fokussieren auch die bewilligten Investitionsmittel im hohen Bereich für Handlungsfeld 4. Zwei dieser Bundesländer definieren die Angaben zur Leitungsfreistellung in den Landesausführungsgesetzen näher, das dritte Bundesland macht keine Angaben zur Leitungsfreistellung im Landesausführungsgesetz.
- Vier der Bundesländer, die Handlungsfeld 4 im KiQuTG gewählt haben, wird eine moderate Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen in Handlungsfeld 4 im KiQuTG prognostiziert, dabei weist ein Bundesland ein hohes Entwicklungspotenzial und drei Bundesländer ein moderates Entwicklungspotenzial auf. Drei Bundesländer fokussieren die bewilligten Investitionsmittel im moderaten Bereich auf Handlungsfeld 4, ein Bundesland im hohen Bereich. Diese vier Bundesländer konkretisieren Angaben zur Leitungsfreistellung in ihren Landesausführungsgesetzen.
- Einem Bundesland wird eine geringe Wirksamkeit prognostiziert, wobei dieses Bundesland ein geringes Entwicklungspotenzial aufweist und die bewilligten Investitionsmittel auf Handlungsfeld 4 im moderaten Maße fokussiert. Im Landesausführungsgesetz dieses Bundeslandes werden die Angaben zur Leitungsfreistellung näher definiert.
- Acht Bundesländer haben keine Maßnahmen des Handlungsfelds 4 im KiQuTG gewählt. Zwei dieser Bundesländer werden auch hier hohe Entwicklungspotenziale zugeschrieben. Vier Bundesländer weisen moderate Entwicklungspotenziale auf und zwei geringe. Den Bundesländern, die über ein geringes Entwicklungspotenzial verfügen, wird eine geringe oder keine Wirksamkeit der Maßnahmen prognostiziert, da in diesen Bundesländern bezüglich der benannten Indikatoren der Leitungszeit bereits eine gute Ausgangssituation im Bundesländervergleich vorherrscht. Eins der Bundesländer mit einem vergleichsweise moderaten Entwicklungspotenzial und keinen näher definierten Angaben zur Leitungsfreistellung im Landesausführungsgesetz ergreift ab 2021 eine Ländermaßnahme, die auf Mindeststandards von Leitungszeiten abzielt.

Auch in diesem Handlungsfeld wird einmal mehr deutlich, dass die Länderausführungsgesetze auf Grundlage der impulsgebenden Bundesgesetzgebung strukturelle Rahmenbedingungen unterschiedlich ausgelegt haben und diese auf Ebene der Kommunen heterogen umgesetzt werden. Auf Ebene der Träger von Kindertageseinrichtungen, Einrichtungen und pädagogischen Fachkräften existiert ein Interpretations- und Gestaltungsspielraum bezüglich der Rolle der Kita-Leitung, dem Aufgabenprofil und der Vorgaben zu Leitungskontingenzen (Strehmel & Ulber, 2014), der letztlich auch Auswirkungen auf das Führungsverständnis und Führungskonzepte haben kann. Das Selbstverständnis von kleinen Einrichtungen kann beispielsweise oftmals als hierarchielos bezeichnet werden. Der Begriff der Führung wird auch von Einrichtungsleitungen eher abgelehnt (Ballaschk, Anders & Flick, 2017). Diese Auffassung kann durchaus problematisch sein, da die fröhkindlichen Einrichtungen zunehmend mit steigenden Herausforderungen und Erwartungen konfrontiert sind. Die Relevanz der pädagogischen Führung, die auch mit entsprechenden Zeitkontingenzen einhergeht, wird in jüngster Zeit in einschlägigen Studien aufgegriffen und im fortlaufenden Literaturreview beschrieben. In den Einrichtungsleitungen wird das (Führungs-)Potenzial darin gesehen, als pädagogische Rollenmodelle zu fungieren und die Teamentwicklung und -reflexion voranzutreiben (Anders, 2012). Die

Einrichtungen erhalten dadurch eine pädagogische Orientierung, die sich letztlich auch auf die pädagogische Qualität auswirken kann.

3.4 Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG

Die Entwicklungspotenziale in den Bundesländern hinsichtlich der Gebührengestaltung sollten auf drei Ebenen diskutiert werden. Einerseits können die Kita-Gebühren Einfluss auf die Bildungsbeteiligung haben, da sie **finanzielle Hürden beim Zugang zur frühkindlichen Bildung** darstellen können, insbesondere für sozial benachteiligte Familien (Modul 2 *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung*). Außerdem tragen die bestehenden Unterschiede in den Elternbeiträgen innerhalb eines Bundeslandes zu ungleichen Bedingungen bei (Modul 3 *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*). Andererseits können die Gebühren ein Qualitätsmerkmal für Familien darstellen, welches ihre **Zufriedenheit mit dem frühkindlichen Bildungsangebot** in zweierlei Weise beeinflusst (Modul 1 *Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung*). Familien können beispielsweise umso zufriedener sein, je weniger sie für die Kindertagesbetreuung zahlen müssen. Es gibt aber auch Familien, die die Abschaffung von Gebühren nicht befürworten, da aus ihrer Sicht finanzielle Mittel besser in Qualitätsverbesserungen investiert werden sollten. Umfragen zeigen sogar, dass einige sozial privilegierte Eltern bereit sind, mehr für die Kindertagesbetreuung zu zahlen, wenn die Einrichtungen eine hohe Qualität aufweisen (Spieß, 2019).

Entwicklungspotenziale: Finanzielle Hürden beim Zugang zur frühkindlichen Bildung

Für die Beurteilung der Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der finanziellen Belastung der Familien durch die Kita-Gebühren werden einerseits Daten der Elternbefragungen durch die Bertelsmann-Stiftung im 4. Quartal 2017 (Bertelsmann-Stiftung, 2018) herangezogen und andererseits Daten der DJI-Kinderbetreuungsstudie aus dem Jahr 2018 (Alt et al., 2020).

Die ElternZOOM-Studie der Bertelsmann-Stiftung hat ergeben, dass die Höhe der Gesamt-Kosten (Summe aus Kita-Beiträgen und Zusatzgebühren für Verpflegung, Ausflüge, Materialien o. Ä.)²⁸ sowohl zwischen den als auch innerhalb der Bundesländer (siehe Spalten B und C in Tabelle 12) erheblich schwankt. Die finanzielle Belastung ist demnach am geringsten für Familien in Berlin, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen und am höchsten für Familien in Thüringen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein (siehe Spalte A in Tabelle 12).

Im Rahmen der DJI-Kinderbetreuungsstudie aus dem Jahr 2018 wurden Familien, deren Kind bislang kein Angebot der Kindertagesbetreuung (inklusive Kindertagespflege) besucht, nach den Gründen dafür gefragt. In Spalte D in Tabelle 12 ist der Anteil der Familien dargestellt, die angeben, die Kindertagesbetreuung aufgrund der Kosten nicht zu nutzen. Diese Quote schwankt erheblich zwischen 3,0 % in Berlin und 40,3 % im Saarland.

Hinsichtlich Modul 3 *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* ist die große Varianz in der Höhe von Elternbeiträgen innerhalb der Bundesländer kritisch zu diskutieren (siehe Spalten B und C in Tabelle 12). Die größten Unterschiede finden sich in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt. Die ergriffenen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG sollten daher zum Ziel „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ beitragen. Auch in Baden-Württemberg und Hessen bestehen hier deutliche Entwicklungspotenziale; es wurden jedoch keine Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG ergriffen.

²⁸ Die Bertelsmann-Ergebnisse zeigten, dass die Höhe der Zusatzkosten weitgehend unabhängig vom Einkommen der Familien ist. Daher sollten die Zusatzgebühren bei der Diskussion finanzieller Zugangshürden berücksichtigt werden (Bertelsmann-Stiftung, 2018, S. 6). Zudem ist es ggf. möglich, dass einige Eltern nicht zwischen Betreuungsgebühren, Kosten für Verpflegung und Zusatzgebühren unterscheiden.

Neben den Kita-Gebühren wird die frühkindliche Bildungsbeteiligung maßgeblich durch die Anzahl der vorhandenen Betreuungsplätze beeinflusst. Noch immer übersteigt der Betreuungsbedarf in allen Bundesländern die Anzahl der vorhandenen Plätze (siehe Spalten F und H in Tabelle 12; BMFSFJ, 2019a). Auch hier bestehen demnach Entwicklungspotenziale in den Bundesländern. Diese beziehen sich allerdings auch auf den quantitativen Ausbau der Betreuungsplätze und wurden daher nicht in die Beurteilung der Entwicklungspotenziale einbezogen. Die entsprechenden Spalten wurden in Tabelle 12 daher grau unterlegt.

Tabelle 12
Ausgangslagen und Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der Betreuungskosten (Anteil am Haushaltsnettoeinkommen sowie Zufriedenheit) und Bildungsbeteiligung (Quellen: BMFSFJ, 2019a; Bertelsmann-Stiftung, 2018; DJI, 2018).

blau = HF gewählt	A Mittelwert	Gesamtkosten – Anteil am Haushaltsnettoeinkommen		KiBS		Bildungsbeteiligung			KiBS		Fazit hinsichtlich des Entwicklungs- potenzials	
		90 % der Eltern zahlen		U3		Ü3			G		H	
		Bzwischen... und ... %	D Kosten als Grund für Nicht- Betreuung	E Quote	F Gap- Bedarf- Quote	G Quote	H Gap- Bedarf- Quote	G Zufriedenheit mit anfallenden Kosten	H Zufriedenheit mit anfallenden Kosten	G Zufriedenheit mit anfallenden Kosten	H Zufriedenheit mit anfallenden Kosten	
69	BW	6,7	0,8	15,5	29,9 %	29,5	13,2	95,6	2,1	2,7	2,7	groß
	BY	6,1	0,8	14,5	26,7 %	28,5	14,6	92,5	3,5	2,3	2,3	moderat
	BE	1,8	0,3	5,9	3,0 %	43,8	17,0	92,2	6,8	1,6	1,6	gering
	BB	7,0	1,5	13,3	5,7 %	56,9	7,4	94,9	4,2	3,5	3,5	moderat
	HB	5,9	0,2	13,2	19,2 %	28,4	19,7	86,6	11,7	3,2	3,2	moderat
	HH	4,4	0,3	8,1	5,9 %	46,6	10,9	95,5	3,9	2,0	2,0	gering
	HE	6,9	0,6	15,8	26,2 %	31,4	17,0	92,3	5,7	2,5	2,5	groß
	MV	8,2	0,4	23,1	9,5 %	56,9	5,7	94,9	5,1	2,8	2,8	groß
	NI	6,6	0,5	14,0	19,1 %	32,1	15,2	92,6	4,1	2,7	2,7	moderat
	NRW	6,4	0,7	13,3	24,1 %	28,2	19,9	92,1	5,1	3,2	3,2	moderat
	RP	2,4	0,1	9,9	21,8 %	31,3	18,0	95,3	2,4	1,7	1,7	gering
	SL	7,5	0,7	17,5	40,3 %	29,9	19,7	93,3	3,6	3,3	3,3	groß
	SN	6,3	1,3	13,6	7,9 %	52,3	6,6	94,9	2,9	2,6	2,6	gering
	ST	6,9	1,1	16,4	9,8 %	58,2	6,2	93,5	5,9	2,5	2,5	gering
	SH	9,0	2,1	18,2	23,9 %	34,8	15,8	91,7	5,5	3,3	3,3	groß
	TH	7,2	2,5	15,9	11,1 %	54,6	6,5	95,8	2,9	2,7	2,7	moderat

Anmerkungen: Die Daten zur Bildungsbeteiligung sowie zur Differenz zwischen Betreuungsbedarf und Betreuungsquote wurden nicht für die Bewertung der Ausgangslagen berücksichtigt, da diese auch von der Anzahl der verfügbaren Plätze abhängen und somit nicht klar von einem Handlungsbedarf hinsichtlich des quantitativen Ausbaus der Betreuungsspitze abgegrenzt werden können.

Lesehilfe: In BW zahlen Familien durchschnittlich 6,7 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Kindertagesbetreuung (pro Kind), 90 % der Familien in BW zahlen zwischen 0,8 % und 15,5 % ihres Haushaltsnettoeinkommens für die Kindertagesbetreuung.

Entwicklungspotenziale: Zufriedenheit der Familien mit den Kosten für die Kindertagesbetreuung

Zur Beurteilung der Zufriedenheit der Familien mit den Kosten für die Kindertagesbetreuung werden ebenfalls Daten der DJI-Kinderbetreuungsstudie aus dem Jahr 2018 herangezogen. Alle Familien, deren Kind ein Angebot der Kindertagesbetreuung (inkl. Kindertagespflege) besuchte, wurden gefragt, wie zufrieden sie mit den Kosten sind. Die Antwortmöglichkeiten reichten von 1 (sehr zufrieden) bis 6 (überhaupt nicht zufrieden). Die Mittelwerte der Bundesländer sind in Tabelle 12 (Spalte G) dargestellt. Die größte Zufriedenheit mit den Betreuungskosten hatten demnach Familien in Berlin, Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bayern. Die geringste Zufriedenheit wurde in Brandenburg, Schleswig-Holstein, dem Saarland und in Bremen berichtet.

Beim Vergleich dieser Daten mit den Ergebnissen, wie viele Eltern sich aufgrund der Kosten nicht für die Kindertagesbetreuung entschieden haben (siehe Spalte D), werden Unterschiede deutlich. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Stichproben zur Beantwortung dieser Fragen disjunkt waren, sich also gegenseitig ausschließen (Familien, deren Kind aktuell ein Angebot der Kindertagesbetreuung besucht vs. nicht besucht).

Prognose der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen zur Beitragssenkung

Zur Beurteilung der Passgenauigkeit der ergriffenen Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG zur jeweiligen Ausgangslage wird zunächst geprüft, wie fokussiert die ergriffenen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG sind. Hierzu wird die Summe der für alle Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG bewilligten Mittel der Gesamtsumme aller Bundesmittel nach dem Gute-KiTa-Gesetz gegenübergestellt. Die Operationalisierung wurde wie auf S. 20f. beschrieben vorgenommen.²⁹

Fünf Bundesländer haben keine Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG ergriffen und folglich keine Mittel dafür investiert. Hier wird entsprechend keine Wirksamkeit erwartet. Von den elf Bundesländern, die im Rahmen des KiQuTG die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung senken wollen, ...

- ...fallen sieben Bundesländer in den Bereich der moderaten Fokussierung,
- ...gibt es vier Bundesländer mit einer hohen Fokussierung.

Sechs Bundesländer kofinanzieren die ergriffenen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG (siehe Tabelle im Methodenbericht). Die Kofinanzierung in Baden-Württemberg entspricht 165 % der Bundesmittel, in Bremen 230 %, in Mecklenburg-Vorpommern und Saarland mit 99 % und 97 % in etwa dem gleichen Umfang der Bundesmittel, in Schleswig-Holstein 153 % der Bundesmittel und in Thüringen 23 %. Durch diese Kofinanzierung, die überwiegend im gleichen Umfang oder deutlich höher ist, sind höhere Effekte erwartbar, als allein durch die investierten Bundesmittel angenommen werden kann. Dies wird in den weiteren Analysen berücksichtigt werden.

²⁹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Vertrag mit Bayern bislang lediglich das Handlungs- und Finanzierungskonzept für die Jahre 2019-2021 enthält. Die Angaben hier beziehen sich demnach ebenfalls nur auf den Zeitraum 2019-2021. Das Finanzierungskonzept für Rheinland-Pfalz differenziert nicht zwischen investierten Landesmitteln und Bundesmitteln im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes. Die Angaben hier beinhalten demnach ebenfalls die Landesmittel.

Tabelle 13

Zusammenfassende Bewertung zu den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren

	<i>Entwicklungs-potenzial</i>	<i>Fokussierung</i>	<i>Prognose Wirksamkeit</i>
BW	groß	keine	keine
BY	moderat	hoch	moderat
BE	gering	keine	keine
BB	moderat	moderat	moderat
HB	moderat	moderat	moderat
HH	gering	keine	keine
HE	groß	keine	keine
MV	groß	hoch	hoch
NI	moderat	moderat	moderat
NRW	moderat	moderat	moderat
RP	gering	moderat	gering
SL	groß	hoch	hoch
SN	gering	keine	keine
ST	gering	hoch	gering
SH	groß	moderat	moderat
TH	moderat	moderat	moderat

Im letzten Schritt werden nun die Entwicklungspotenziale der Bundesländer der Fokussierung der investierten Mittel gegenübergestellt, um die Höhe der erwartbaren Wirksamkeit im Bereich der Betreuungsgebühren zu beurteilen (siehe Tabelle 13).

In zwei Fällen ist eine hohe Wirksamkeit zu erwarten, da sowohl Entwicklungspotenzial als auch Fokussierung groß sind. Die ergriffenen Maßnahmen sollten die finanziellen Hürden zur Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung und die finanzielle Belastung der Familien reduzieren. Für sieben Bundesländer wird eine moderate Wirksamkeit der Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG erwartet. Darunter befinden sich fünf Bundesländer mit jeweils moderatem Entwicklungspotenzial und moderater Fokussierung. Bei einem Bundesland liegen ein großes Entwicklungspotenzial und eine moderate Fokussierung vor und bei einem anderen Bundesland ein moderates Entwicklungspotenzial und eine hohe Fokussierung.

Bei zwei Bundesländern ist eine geringe Wirksamkeit zu erwarten, obwohl Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG ergriffen wurden. In beiden Fällen ist dies mit einem geringen Entwicklungspotenzial zu begründen.

Fünf Bundesländer haben sich gegen Maßnahmen zur Beitragssenkung entschieden. In drei Fällen ist dies anhand des geringen Entwicklungspotenzials nachvollziehbar. In zwei Fällen wurde ein hohes Entwicklungspotenzial festgestellt, jedoch keine Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren nach § 2 Satz 2 KiQuTG ergriffen. In Hessen, einem dieser zwei Bundesländer, muss jedoch berücksichtigt werden, dass seit dem Jahr 2018 durch Ländermaßnahmen die Kindertagesbetreuung ab dem 3. Lebensjahr für täglich sechs Stunden beitragsbefreit ist. Dies wurde in den berichteten Indikatoren zur Ausgangslage noch nicht berücksichtigt, da diese Daten (größtenteils) davor erhoben wurden. Zudem darf nicht unbeachtet bleiben, dass die Mittel aus dem Gute-KiTa-Gesetz begrenzt waren und es in anderen Handlungsfeldern evtl. einen größeren Handlungsbedarf gab.

3.5 Ausgangssituation hinsichtlich Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz

Zur Verbesserung der Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten wurden mit Gute-KiTa-Gesetz Artikel 2 folgende Änderungen mittels Änderung des § 90 SGB VIII zum 1. August 2019 eingeführt: die Pflicht zur Staffelung von Elternbeiträgen, die Ausweitung der Gebührenbefreiung auf Familien, die Kinderzuschlag und/oder Wohngeld beziehen, sowie die Beratungspflicht für Träger zu Möglichkeiten der Beantragung einer Gebührenbefreiung. Mit der Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland (BMFSFJ, 2020b) wurde zwischen Oktober 2019 und März 2020 überprüft, welche Auswirkungen diese Änderungen im SGB VIII auf die landesrechtlichen Regelungen sowie die kommunalen und trägerspezifischen Gebührenverordnungen hatten. Dabei ergaben sich folgende Ergebnisse:

1. Zwischen den Kommunen bestehen erhebliche *Unterschiede in der Höhe der Elternbeiträge*, teilweise auch innerhalb der Bundesländer. Dies verdeutlicht den Handlungsbedarf hinsichtlich der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.
2. Bereits vor dem 1. August 2019 hatten alle Länder die *Staffelung der Elternbeiträge* in ihre Landesgesetzgebung aufgenommen, allerdings mit unterschiedlicher Verbindlichkeit. Die Anzahl der Kinder bzw. die Familiengröße waren dabei die am häufigsten gewählten Kriterien zur Staffelung. Auch auf kommunaler Ebene hatten 99,6 % der Kommunen Staffelungskriterien in ihren Satzungen benannt. Seit dem 1. August 2019 nennen 99,9 % der Gemeinden mindestens ein Kriterium zur Staffelung der Elternbeiträge. So nennen jeweils mindestens 90 % der Kommunen die Anzahl der Kinder, die Betreuungszeit und die Betreuungsform als Staffelungskriterium. Der Anteil der Gemeinden, die das Einkommen der Eltern der Staffelung zugrunde legen, liegt weiterhin bei nur gut einem Drittel, was die Länder mit einem hohen Verwaltungsaufwand begründen und kritisch vor dem Hintergrund des Ziels zur Verbesserung der frökhkindlichen Bildungsbeteiligung bewertet wird (BMFSFJ, 2020b, S. 56).
3. In neun Bundesländern bestand bereits vor dem 1. August 2019 eine *Beitragsbefreiung für Familien mit geringem Einkommen* sowie in Berlin eine grundsätzliche Beitragsfreiheit für alle Familien. Brandenburg hat zum 1. August 2019 eine Beitragsbefreiung für finanziell besonders belastete Familien eingeführt. In Mecklenburg-Vorpommern wurde im Rahmen von § 2 KiQuTG zum 1. Januar 2020 eine vollständige Beitragsfreiheit eingeführt. Darüber hinaus gab es seit der Novellierung von § 90 SGB VIII keine größeren Anpassungen in den Landesgesetzgebungen.

Anhand der KiBS-Daten aus dem Jahr 2018 wurden deskriptive Analysen durchgeführt, die weiterführende Informationen zur Ausgangssituation vor Inkrafttreten des KiQuTG hinsichtlich der Staffelung der Elternbeiträge und den Betreuungskosten für Familien mit geringem Einkommen geben sollen.

Hinsichtlich § 90 Abs. 3 SGB VIII wurden Zusammenhangsanalysen zwischen den verschiedenen Kriterien zur Beitragsstaffelung (Einkommen der Eltern, Anzahl der Kinder sowie Betreuungsumfang) und den tatsächlichen Betreuungskosten (inklusive Mittagessen³⁰) durchgeführt (siehe Tabelle 14). In den Analysen wurden alle Familien berücksichtigt, die angaben, Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung zu zahlen. Es ist ersichtlich, dass die Zusammenhänge zwischen den drei untersuchten Kriterien zur Beitragsstaffelung und den Betreuungskosten erheblich zwischen den Bundesländern variieren. Die größten Zusammenhänge lassen sich mit der Anzahl der Kinder im Haushalt feststellen. Diese schien aufgrund der Korrelationen in allen Bundesländern (bzw. in einigen der dazugehörigen Kommunen) als Grundlage zur Staffelung der Elternbeiträge herangezogen worden zu sein.

³⁰ 39,9 % der Eltern, die Kosten für die Kindertagesbetreuung berichteten, gaben an, dass der Betrag für das Mittagessen bereits in den Kosten enthalten sei. Für diese Fälle liegen keine Informationen vor, wie hoch der Betrag für das Mittagessen ist. Der Kostenbeitrag ohne Mittagessen konnte daher nicht ermittelt werden. Aufgrund dessen wurde für die Fälle, in denen der Betrag für das Mittagessen in den berichteten Kosten nicht enthalten war, die Summe aus Kosten ohne Mittagessen sowie Kosten für das Mittagessen gebildet.

Die Korrelationen mit dem Haushaltsnettoeinkommen der Eltern und dem Betreuungsumfang zeigen Unterschiede zwischen den Bundesländern auf. Es ist erkennbar, dass die Zusammenhänge mit dem Einkommen der Eltern insgesamt betrachtet sehr gering ausfallen. Dies zeigte sich auch in der Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland (BMFSFJ, 2020b), der zufolge das familiäre Einkommen nur in einem Drittel der Kommunen als Kriterium zur Beitragsstaffelung herangezogen wird, der Betreuungsumfang dagegen von mehr als 90 % der Kommunen. Dieser Unterschied lässt sich anhand der hier berichteten Korrelationen nicht abilden, was möglicherweise dadurch erklärt werden kann, dass den Korrelationen die kontinuierlichen Angaben zum Einkommen und Betreuungsumfang zugrunde liegen, für die Beitragsregelungen aber Einkommens- und Umfangskategorien herangezogen werden.

Tabelle 14

Zusammenhang zwischen den Kinderbetreuungskosten (inkl. Mittagessen) und dem Haushaltsnettoeinkommen, der Anzahl der Kinder im Haushalt sowie dem Betreuungsumfang in Stunden/Woche nach Bundesland. Angegeben sind Produkt-Moment-Korrelationen.

	Haushaltsnetto-einkommen	Anzahl Kinder im Haushalt	Betreuungsumfang Stunden/Woche
BW	.04	-.40	.36
BY	.13	-.21	.34
BE	.15	-.11	-.02
BB	.26	-.19	.05
HB	.15	-.21	.13
HH	.08	-.14	.07
HE	.08	-.27	.18
MV	.05	-.10	.06
NI	.28	-.20	.28
NW	.13	-.09	.25
RP	.37	-.19	.04
SL	.07	-.28	.20
SN	.09	-.30	.09
ST	.04	-.31	.16
SH	.11	-.21	.29
TH	.25	-.12	.07
DE gesamt	.08	-.18	.12

Anmerkungen: Ausreißerwerte (750,00 €–5.165/Monat) wurden bei dieser Analyse nicht berücksichtigt. Dies betrifft 0,5 % aller Fälle.

Quelle: KiBS-Daten 2018, eigene Analysen. *N* = 11.154.

Lesehilfe: Korrelationen können im Wertebereich zwischen -1 und +1 liegen, wobei -1 einem perfekten negativen Zusammenhang und +1 einem perfekten positiven Zusammenhang entspricht. Korrelationen nahe Null weisen auf keinen linearen Zusammenhang hin. Ab .10/-10 spricht man von einem geringen Zusammenhang, ab .30/-30 von einem mittleren Zusammenhang und ab .50/-50 von einem starken Zusammenhang.

Hinsichtlich § 90 Abs. 4 SGB VIII bezogen sich die Analysen auf zwei Gruppen von Familien:
(1) Familien, die Arbeitslosengeld II oder Sozialhilfe oder Leistungen zur Grundsicherung bezogen haben, und demnach bereits vor dem 1. August 2019 Anspruch auf Beitragsbefreiung hatten.
(2) Familien, die Kinderzuschlag und/oder Wohngeld bezogen haben, und demnach seit dem 1. August 2019 von Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung befreit sind.

In Gruppe 1 befinden sich insgesamt 1.088 Familien (entspricht 4,6 % der 2018 befragten Familien) und in Gruppe 2 1.490 Familien (entspricht 6,4 %). Die Verteilung nach Bundesland ist in Tabelle 15 dargestellt. Es wird ersichtlich, dass diese Subgruppen pro Bundesland nicht groß sind. Teilt man diese Gruppen weiter danach auf, ob sie ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen oder nicht, verringert sich die Stichprobengröße je Bundesland noch einmal, so dass keine belastbare Datenbasis mehr vorliegt, um gültige Verallgemeinerungen zu gewährleisten. Die weiteren Analysen zur Ausgangssituation werden daher nur bundeslandübergreifend durchgeführt. Für die weiteren Analysen im Verlauf zur Wirksamkeit wird daher auf Daten der FiD-Studie des SOEP zurückgegriffen werden.

Tabelle 15

Anzahl der Familien in Gruppe 1 und Gruppe 2 nach Bundesland in der KiBS-Studie aus dem Jahr 2018

	Gruppe 1	Gruppe 2
BW	28	80
BY	29	90
BE	68	82
BB	84	93
HB	72	80
HH	55	64
HE	50	104
MV	97	129
NI	50	111
NW	63	105
RP	71	123
SL	81	66
SN	88	82
ST	99	74
SH	71	94
TH	82	113
Gesamt	1088	1490

Anmerkungen: Familien in Gruppe 1 beziehen ALG II, Sozialhilfe oder Leistungen zur Grundsicherung. Familien in Gruppe 2 beziehen Kinderzuschlag und/oder Wohngeld.

Quelle: Daten der KiBS-Studie aus dem Jahr 2018, eigene Analysen.

Zunächst wurde untersucht, wie hoch der Anteil der Familien in den beiden Gruppen ist, die ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen und bereits im Jahr 2018 von den Elternbeiträgen befreit waren bzw. ein kostenfreies Angebot nutzen. Von den befragten Familien in Gruppe 1 (Bezug von ALG II oder Sozialhilfe/Grundsicherung) gaben 398 Familien (43,9 %) an, ein Angebot der Kindertagesbetreuung zu nutzen. In Gruppe 2 (Bezug von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld) waren dies 872 Familien (62,7 %).

Aus Tabelle 16 wird ersichtlich, dass 54 % der Familien in Gruppe 1 angeben, Gebühren für die Kindertagesbetreuung zu zahlen. Dies ist überraschend, da diese Familien eigentlich bereits vor der Novellierung von § 90 SGB VIII von Gebühren für die Kindertagesbetreuung befreit waren. Nur für 42,9 % der Fälle könnte dies durch Kosten für das Mittagessen begründet sein. In Gruppe 2 beträgt der Anteil der Familien, die Gebühren bezahlen, 74 % (davon war in 54,5 % der Fälle das Mittagessen in den Gebühren enthalten). Dies sind die Familien, die seit dem 1. August 2019 von der Gebührenbefreiung profitieren. Leider ist es anhand der KiBS-Daten nicht möglich, die Kosten ohne Mittagessen zu berechnen. Dies ist darin begründet, dass der Betrag für das Mittagessen nicht benannt wird, falls die Kosten für das Mittagessen in den Betreuungskosten bereits enthalten ist. Dies muss bei der Interpretation berücksichtigt werden.

Die Familien, die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung entrichten, berichteten durchschnittliche Kosten (inklusive Mittagessen) von 145,25 € in Gruppe 1 und 200,59 € in Gruppe 2. Diese hohen Mittelwerte sowie die hohen Standardabweichungen, insbesondere in Gruppe 1, werfen (auch vor dem Hintergrund der sehr hohen, in den Analysen ausgeschlossenen Ausreißer-Werte) Fragen zur Validität der Angaben auf. Es ist möglich, dass einige Familien die Angaben auf das ganze Jahr bezogen haben.

Tabelle 16

Gebühren für die Kindertagesbetreuung.

	Gruppe 1 (n = 398)	Gruppe 2 (n = 872)
Platz ist kostenfrei	12,3 %	15,8 %
Platz ist beitragsbefreit	33,7 %	10,2 %
Platz ist gebührenpflichtig	54,0 %	74,0 %
Durchschnittliche Kosten (inkl. Mittagessen) M (SD) ³¹	145,25 € (110,04 €)	200,59 € (111,43 €)
Anteil Mittagessen in Kosten enthalten	42,9 %	54,5 %

Anmerkungen: Die Grundgesamtheit bildeten Familien, die berichteten, ein Angebot der Kindertagesbetreuung zu nutzen. Familien in Gruppe 1 beziehen ALG II, Sozialhilfe oder Leistungen zur Grundsicherung. Familien in Gruppe 2 beziehen Kinderzuschlag und/oder Wohngeld.

Quelle: Daten der KiBS-Studie aus dem Jahr 2018, eigene Analysen.

Anschließend wurde der Anteil der Familien in den beiden Gruppen ermittelt, die angeben, dass sie ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen würden, wenn dies kostenfrei wäre. Die Ergebnisse sind in Tabelle 17 dargestellt. Demnach gaben im Jahr 2018 von den Familien, die nach § 90 Abs. 4 SGB VIII eigentlich hätten beitragsbefreit sein müssen, 43,0 % an, ein Angebot der Kindertagesbetreuung zu nutzen, falls dieses kostenfrei wäre. Dies verdeutlicht das Potenzial der neu eingeführten Beratungspflicht der Träger, Familien bei der Beantragung der Gebührenbefreiung zu unterstützen. Unter den befragten Familien, die aufgrund des Bezugs von Kinderzuschlag und/oder Wohngeld seit dem 1. August 2019 von der Beitragsbefreiung profitieren, hätten 35,2 % ein Angebot der Kindertagesbetreuung genutzt, falls dieses kostenfrei wäre. Auch hier wird deutlich, dass die Novellierung des § 90 Abs. 4 SGB VIII zu einer verbesserten Teilhabe an der Kindertagesbetreuung in der Gruppe dieser Familien führen könnte. Die tatsächlichen Effekte werden im weiteren Verlauf der Evaluation anhand der belastbareren FiD-Daten überprüft.

Tabelle 17

Anteil der von § 90 Abs. 4 SGB VIII berücksichtigten Familien, die ein Angebot der Kindertagesbetreuung im Falle von Beitragsfreiheit in Anspruch nehmen würden

	Gruppe 1	Gruppe 2
Ja	43,0 %	35,2 %
Vielleicht	21,5 %	17,7 %
Nein	35,5 %	47,1 %

Quelle: KiBS-Daten aus dem Jahr 2018, eigene Analysen.

Anmerkungen: Die Grundgesamtheit bildeten Familien, die berichteten, kein Angebot der Kindertagesbetreuung zu nutzen. Familien in Gruppe 1 beziehen ALG II, Sozialhilfe oder Leistungen zur Grundsicherung. Familien in Gruppe 2 beziehen Kinderzuschlag und/oder Wohngeld.

³¹ Methodischer Hinweis: Ausreißerwerte (höhere Kosten als 750,00 €/Monat) wurden bei dieser Analyse nicht berücksichtigt. In Gruppe 1 betrifft dies zwei Fälle (948 € und 5.012 €). In Gruppe 2 waren es fünf Fälle (782 €– 2.502 €).

3.6 Bewertung von Sekundärdatensätzen

Zur Untersuchung der Evaluationsfragen zur Wirksamkeit des KiQuTG wird auf Sekundärdatensätze zurückgegriffen, die folgende Anforderungen erfüllen müssen:

1. Die Daten müssen auf Bundeslandebene hinreichend repräsentativ sein, also ausreichend Fälle in der Stichprobe aufweisen, um gültige Schlussfolgerungen für das jeweilige Bundesland ziehen zu können. Eine hinreichend große Stichprobe je Bundesland ist ebenfalls Voraussetzung für die Durchführung der statistischen Analysen, um Effekte des KiQuTGs ermitteln zu können.
2. Die Daten verfügen über eine valide Operationalisierung der identifizierten Indikatoren für Qualitätsmerkmale der Kindertagesbetreuung, um diese Merkmale hinreichend genau abilden zu können.
3. Die Daten stammen aus Längsschnittstudien. Die Indikatoren werden also zu mehreren Zeitpunkten in gleicher Weise erfasst, um Entwicklungen abilden zu können.
4. Die Erhebungszeitpunkte der Sekundärdatensätze sind passend, um Entwicklungen im Zeitraum von 2019 bis 2022 aufzuzeigen.

Die größte Relevanz für die Untersuchung der Wirksamkeit des Gesetzes haben die Daten des Monitorings zum Gesetz, das auf die amtlichen Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe sowie repräsentative Befragungen zurückgreift. Die Monitoring-Daten erfüllen alle benannten Anforderungen. Darüber hinaus wurden folgende Sekundärdatensätze hinsichtlich ihrer Eignung für die Nutzung zur Beantwortung unserer Forschungsfragen geprüft:

- PairFam:³² Das 2008 gestartete Beziehungs- und Familienpanel pairfam ist eine Längsschnittstudie mit jährlichem Turnus, die die partnerschaftlichen und familialen Beziehungen in Deutschland erforscht.
- NEPS:³³ Das Nationale Bildungspanel erforscht u. a. die Kompetenzentwicklung und Qualität der spezifischen Lernumwelten im Kindergartenalter.
- SOEP:³⁴ Das Sozio-oekonomische Panel untersucht u. a. den Zugang zur Bildung sowie Aspekte der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
- K2ID:³⁵ „Kinder und Kitas in Deutschland“ war eine Teilstudie des SOEP (2013-2015), bei der ausgewählte Familien im SOEP-Panel, deren Kind institutionell betreut wurde, zusätzlich zur Wahl der Betreuungseinrichtung ihrer Kinder und der Einschätzung der Betreuungsqualität befragt wurden.
- FiD:³⁶ Seit 2010 werden mit der Studie „Familien in Deutschland“ Zusatzstichproben (Familien mit geringem Einkommen, Alleinerziehende, Mehrkindfamilien sowie Kohortenstichproben der Geburtsjahrgänge 2007-2010) im SOEP befragt, um für diese Gruppen belastbare Ergebnisse zu erzielen.

Diese Datensätze wurden hinsichtlich der benannten Anforderungen geprüft. Die Ergebnisse sind in Tabelle 18 dargestellt. In PairFam werden zwar einige, wenngleich nur wenige, relevante Indikatoren erhoben und diese liegen auch zu geeigneten Erhebungszeitpunkten im Längsschnitt vor. Jedoch ist die Stichprobengröße auf Bundeslandebene viel zu klein, um belastbare Schlussfolgerungen ziehen zu

³² vgl. <https://www.pairfam.de/>

³³ vgl. <https://www.neps-data.de/Projekt %C3 %BCbersicht/Struktur/Kindergarten-und- %C3 %9Cbergang-in-die-Grundschule>

³⁴ vgl. <https://www.diw.de/soep>

³⁵ vgl. https://www.diw.de/de/diw_01.c.568114.de/k2id.html

³⁶ vgl. https://www.diw.de/de/diw_01.c.402584.de/familien_in_deutschland_fid.html

können. Die Kindergartenkohorte des NEPS ist inhaltlich von großer Relevanz. Leider sind für den Evaluationszeitraum aber keine Erhebungen geplant und die Daten sind auch nicht hinreichend belastbar auf Bundeslandebene. Das SOEP beinhaltet relevante Indikatoren für die Module 2 und 4 und erfüllt auch die anderen Anforderungen. Die K2ID-Studie kommt aufgrund der weit zurückreichenden Erhebungszeitpunkte nicht für die Untersuchung der Wirksamkeit des KiQuTG infrage. Die FiD-Studie dagegen erfüllt alle Anforderungen und wird zur Beantwortung der Evaluationsfragen zu den Modulen 2, 3 und 4 herangezogen werden.

Tabelle 18
Übersicht der Bewertung von Sekundärdatensätzen

	PairFam	NEPS	SOEP	K2ID	FiD
Belastbarkeit auf BL-Ebene					
Abbildung unserer Indikatoren		Module 1+3	Module 2+4	Modul 1	Module 2, 3, 4
Längsschnitt	auf Kindebene				
Passende Erhebungszeitpunkte		bis 2018		2013-2015	

Darüber hinaus gibt es weitere Studien, die zur Beschreibung der Ausgangslagen, der Darstellung erwartbarer Wirkzusammenhänge sowie der Abschätzung von zu erwartenden Effektgrößen herangezogen werden (z. B. die Ramboll-Studie zur Ausgestaltung von Elternbeiträgen, die ISOTIS- und CARE-Studien oder die Evaluation des Bundesprogramms Sprach-Kitas). Weitere Informationen dazu finden sich im Kapitel V zum Literaturreview.

4. Weiteres Vorgehen

Im ersten Zwischenbericht wurden Hypothesen beschrieben, auf welche Outcome-Variablen die im Rahmen von **Artikel 1 Gute-KiTa-Gesetz** ergriffenen Maßnahmen eine Wirkung erzielen sollten. Zudem erfolgte eine Bewertung der Ausgangssituation und Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich dieser Variablen. Darüber hinaus wurden auf Basis der Entwicklungspotenziale sowie der Höhe der den Maßnahmen in einem Handlungsfeld zugrunde liegenden KiQuTG-Investitionsmittel Prognosen bezüglich der erwarteten Wirksamkeit der im Rahmen des KiQuTG ergriffenen Maßnahmen abgeleitet.

Im nächsten Schritt werden weitere Indikatoren quantifiziert, die sich aus den Grundannahmen (siehe Kapitel III, 2) ableiten und Grundlage für die Bildung von Vergleichsgruppen sein werden. Darunter sind beispielsweise Merkmale für die Umsetzung der Maßnahmen, die auf Basis der Fortschrittsberichte beschrieben werden, um den Stand der Umsetzung bei den Wirksamkeitsüberprüfungen berücksichtigen zu können. Beispielsweise werden die Angaben zu den tatsächlich aufgewendeten Investitionsmitteln in den einzelnen Handlungsfeldern anhand der Fortschrittsberichte aktualisiert und präzisiert. Des Weiteren werden auch die zusätzlich durch die Länder investierten Mittel für flankierende Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung sowie der Teilhabe berücksichtigt werden. Mithilfe dieser Indikatoren werden die Bundesländer anschließend zu verschiedenen Vergleichsgruppen zusammengefasst.

Auf Basis der Sekundärdatensätze können die Outcome-Variablen im weiteren Verlauf, das heißt zu künftigen Zeitpunkten erneut quantifiziert werden, um Entwicklungen abzubilden. Alle vorhandenen Informationen werden sukzessive zu einem Datensatz aggregiert, der die Grundlage für die durchzuführenden Wirksamkeitsanalysen bilden wird. Weitere Einflussfaktoren für die Wirksamkeit werden anhand spezifischer Vergleichsgruppen berücksichtigt.

Für die im Rahmen von **Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz** vorgenommenen Änderungen im § 90 SGB VIII werden weitere Analysen nach derselben Logik durchgeführt (Vergleichsgruppenbildung entsprechend der landesrechtlichen Umsetzungen von § 90 SGB VIII unter Kontrolle weiterer Einflussfaktoren, bspw. vorhandene Betreuungsplätze). Die Wirksamkeit wird hinsichtlich der Veränderungen in der Teilhabe sowie der Entwicklung der Elternbeiträge untersucht. Die Analysen werden mit Daten des SOEP bzw. der FiD-Studie durchgeführt. Neben den offensichtlichen Einflussfaktoren, die sich durch Artikel 2 Gute-KiTa-Gesetz und Maßnahmen zur Reduktion der Elternbeiträge ergeben, sollen im Rahmen der Re-Analysen hier insbesondere auch solche Faktoren berücksichtigt werden, die durch ergriffene Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern die Qualität oder die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie fokussieren. Damit wird berücksichtigt, dass Maßnahmen im Rahmen von Artikel 1 Gute-KiTa-Gesetz zu einer für die Familien spürbaren Verbesserung der Qualität der frühen Bildung und Betreuung beitragen und dementsprechend die Teilhabe über eine vermehrte oder intensivere Nutzung früher Bildungs- und Betreuungsangebote verbessern können.

Zudem wird zusätzlich zur Untersuchung der Wirksamkeit hinsichtlich der berücksichtigten Wirkindikatoren auch analysiert werden, inwiefern sich die Qualität der Kindertagesbetreuung, die Elterngebühren und die Teilhabequoten in den Bundesländern annähern bzw. im Vergleich zueinander entwickeln (Modul 3 *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse*).

In einem weiteren Analyseschritt werden unter einer handlungsfeldübergreifenden Perspektive auch die Interdependenzen der einzelnen Handlungsfelder in den Blick genommen. Hier werden voraussichtlich zwei Strategien verfolgt werden. Einerseits werden entsprechende Vergleichsgruppen gebildet, indem die Kombination der erwarteten Entwicklungspotenziale und Wirksamkeiten berücksichtigt wird. So lässt sich für Handlungsfeld 2 annehmen, dass die Wirksamkeit bei gegebenem Entwicklungspotenzial in Handlungsfeld 3 in hohem Maße davon abhängen wird, dass auch der Fachkräftebedarf gesichert wird. Entsprechend kombinierte Vergleichsgruppen können diese Annahme aufgreifen.

Andererseits werden zusätzliche Kovariaten in den Gruppenanalysen berücksichtigt, die beispielsweise die Entwicklung in anderen Handlungsfeldern kennzeichnen oder die Bündelung bzw. Heterogenität der KiQuTG-Maßnahmen (Anzahl der gewählten Handlungsfelder in einem Bundesland) darstellen.

IV. Vertiefende Untersuchungen (Rönnau-Böse et al.)

Kapitel IV umfasst die vertiefenden Untersuchungen der Evaluationsstrategien 2 (Expertenworkshops) und 3 (Fallstudien). Die Darstellung enthält jeweils eine kurze Beschreibung des Designs, eine Erläuterung der Durchführung sowie die Ergebnisse. Im Anschluss an die jeweilige Ergebnisdarstellung erfolgt eine Zusammenfassung und Einordnung der Ergebnisse bzgl. der jeweils untersuchten Module und Handlungsfelder.

1. Expertenworkshops

1.1 Vorgehen und Stichprobe

Eine der vier Evaluationsstrategien (siehe Kapitel II) ist die Methode der Expertenworkshops. Der damit verbundene qualitativ-kommunikative Ansatz zielt insbesondere darauf ab, die in Kapitel I, 1 aufgeführten Fragestellungen zu Modul 1 *Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung*, Modul 2 *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung* und Modul 3 *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* zu beantworten. Die Methode umfasst ein multiperspektivisches Vorgehen und bezieht Expertinnen und Experten der mittleren Ebene einer angenommenen Wirkungskette mit ein (siehe Stichprobe/Teilnehmende).

Thematisch wurde eine Untergliederung der Workshops in zwei Blöcke vorgenommen (siehe Kapitel II):

- Der Fokus des ersten Blocks ist die generelle Situation im Hinblick auf das System der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im jeweiligen Land bzw. der Ausgangssituation. Gefragt wurde zudem nach Erwartungen und Herausforderungen, die im Zusammenhang mit dem KiQuTG gesehen werden.
- In einem zweiten Block wurden dann die Perspektiven erweitert. Die Teilnehmenden diskutierten, woran sie eine Änderung der zuvor beschriebenen Ausgangssituation festmachen können, wie Nachhaltigkeit zu erreichen ist und wie sie ihre eigene Rolle im Prozess wahrnehmen.

Zusätzlich fanden zwei Online-Abstimmungen („Mentimeter“) zu den Erwartungen bzw. Intentionen zum Gute-KiTä-Gesetz statt. Des Weiteren wurden die Teilnehmenden gebeten, einen schriftlichen Kurzfragebogen zu ihren soziodemografischen Angaben auszufüllen (siehe Kapitel II).

Stichprobe/Teilnehmende der Expertenworkshops

Die Teilnehmenden der Workshops rekrutierten sich aus verschiedenen Expertengruppen. Um multiperspektivisch und auf breiter Basis Expertinnen und Experten einzuladen, wurden im Vorfeld Verteilerlisten für jedes Land erstellt. Eingeladen und um Weitergabe der Informationen gebeten wurden dann Ansprechpersonen in den Ministerien, der Städte-, Gemeinde- und Landkreistage sowie der Ligen der Freien Wohlfahrtspflege. Angeschrieben und eingeladen wurden ebenfalls alle Jugendämter, Fach- und Hochschulen mit einschlägigen Ausbildungs- und Studienangeboten, große Träger von Kindertageseinrichtungen und Anbieter von Weiterbildungen im Bereich der frühen Bildung.

Die Anzahl der Teilnehmenden variierte je nach Workshop zwischen 12 und 27, durchschnittlich waren 18 Teilnehmende anwesend (siehe Abbildung 6). Die mit Abstand größte Gruppe stellten die Fachberatungen mit 40,5 % ($N = 122$) dar. Diese waren auch im Ländervergleich (siehe Abbildung 7) bei allen Workshops die am stärksten vertretene Gruppe, mit Ausnahme des Workshops in Bayern. Hier dominierten Träger- und Verbandsvertretungen. Insgesamt an zweiter und dritter Stelle folgten die Trägervertretungen (13,3 %; $N = 40$) und Verbandsvertretungen (13,0 %; $N = 39$) sowie Expertinnen und Experten aus dem Bereich der Ausbildung ($N = 38$). Jugendamtsvertretungen (8,3 %;

$N = 25$) sowie Expertinnen und Experten der Weiterbildung (6,3 %; $N = 19$) waren nur zu einem geringen Prozentsatz vertreten. In sieben Ländern waren Ministeriumsvertretungen anwesend. Vereinzelt nahmen auch Kita-Leitungen teil. Diese wurden nicht explizit eingeladen, da die Perspektive der Leitungen im Rahmen der Fallstudien erfasst wird. Aber durch die Versendung der Einladung über einen sehr breiten Verteiler wurde diese nicht immer nur an die ausgesuchten Zielgruppen versendet.

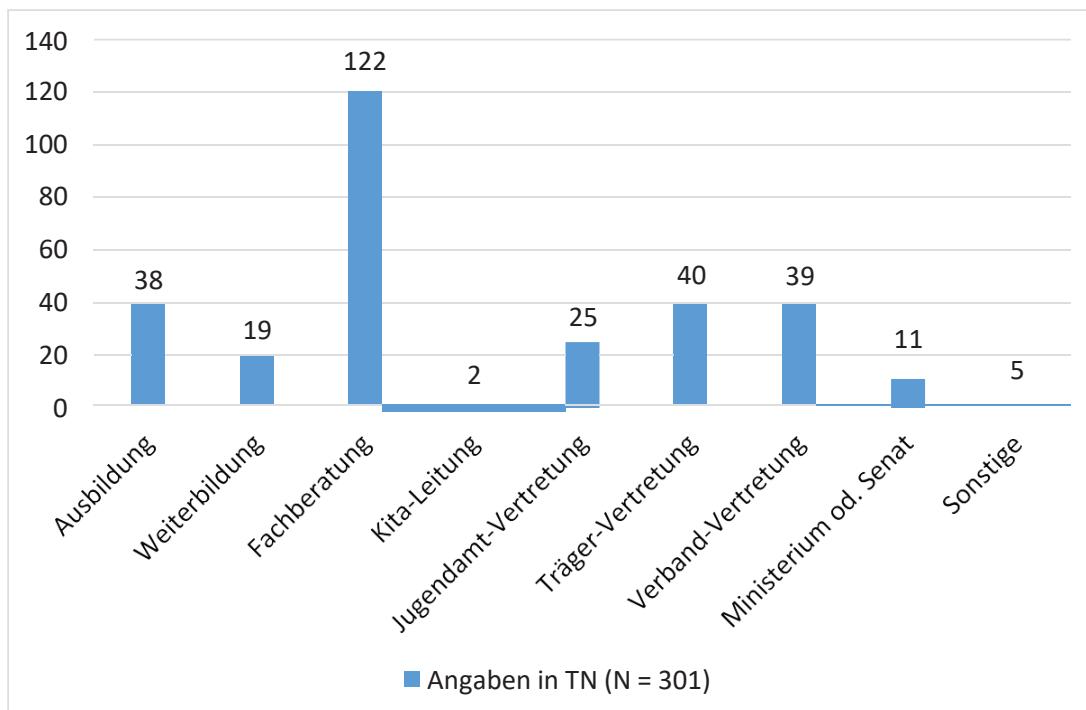


Abbildung 6. Teilnehmendenanzahl Expertenworkshops

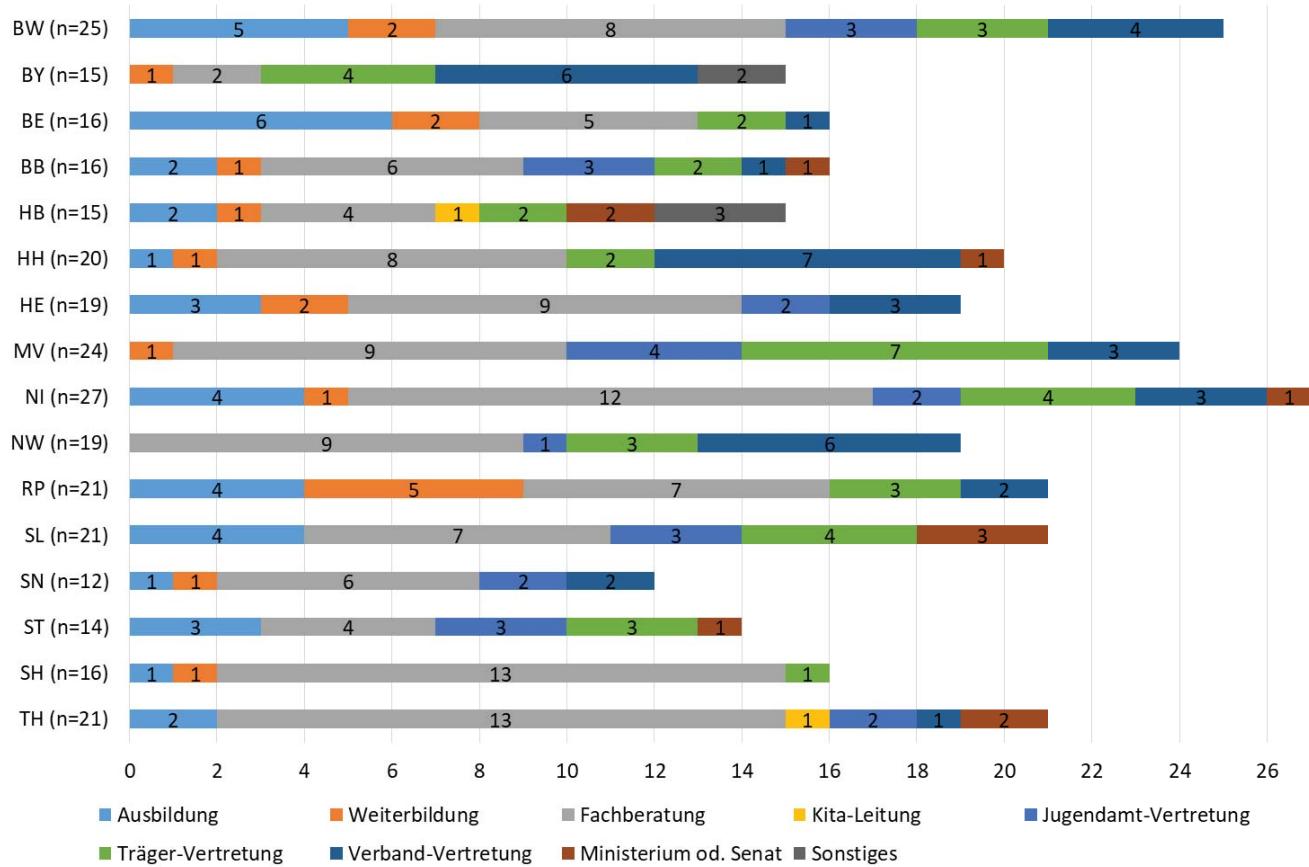


Abbildung 7. Teilnehmendenanzahl (absolute Zahlen) im Bundeslandvergleich

Die meisten der Teilnehmenden waren weiblich (85 %) und durchschnittlich 48 Jahre alt (Spannweite von 24 bis 64 Jahren). Ein Großteil der Teilnehmenden ist seit ein bis zwei Jahren in ihrem Arbeitsbereich tätig (27 %). Ebenso gibt es auch einen Anteil von 14 %, die 20 Jahre und mehr in ihrem Arbeitsfeld beschäftigt sind ($N = 269$).

Insgesamt 38 % der Teilnehmenden, die den Kurzfragebogen ausgefüllt haben, haben eine Berufsausbildung im pädagogischen Feld, 8 % außerhalb des pädagogischen Feldes. 29 % verfügen über einen Bachelorabschluss im pädagogischen Feld, 4 % haben einen fachfremden Bachelorabschluss absolviert. 41 % haben einen einschlägigen Masterabschluss, 13 % haben diesen in einem nicht-pädagogischen Fach erworben. 13 Workshopteilnehmende (5 %) sind in einem pädagogischen Fach promoviert, 5 Teilnehmende (2 %) besitzen einen Promotionsabschluss außerhalb des pädagogischen Feldes.

Die 16 Expertenworkshops wurden in den jeweiligen Ländern zwischen Juni und Oktober 2020 durchgeführt. Neun Veranstaltungen konnten als Präsenz-Workshops durchgeführt werden. Aufgrund der varierenden Beschränkungen durch die Corona-Situation konnten sieben Workshops nicht in Präsenz stattfinden, sondern wurden in einem Onlineformat durchgeführt.

1.2 Ergebnisse aus den Expertenworkshops in den 16 Bundesländern

1.2.1 Ergebnisse zu Modul 1: Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung (HF2 Fachkraft-Kind-Schlüssel; HF3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte; HF4 Stärkung der Leitung; HF8 Stärkung der Kindertagespflege)

Hintergrund und Ausgangslage

Gewählte Handlungsfelder knüpfen an bestehende Bedarfe an

In allen 16 Workshops wurde deutlich, dass die jeweils gewählten Handlungsfelder eine zumeist länger bestehende Diskussion in den einzelnen Ländern aufgreifen. Die Auswahl der Handlungsfelder entspricht zwar nicht immer dem Wunsch der Teilnehmenden der Workshops, aber spiegelt die z. T. kontroversen Debatten in den Bundesländern wider.

Dies zeigte sich auch darin, dass das Gute-KiTa-Gesetz sehr häufig eng mit Landesgesetzen verzahnt ist. Die Einführung des Bundesgesetzes hat dadurch bei manchen Ländern (wie z. B. in Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) insgesamt Reformen der Landesgesetze angestoßen und z. T. die Umsetzung geplanter Maßnahmen in anderen Bundesländern beschleunigt. Diese Verzahnung der Bundes- und Ländergesetze hat aber auch zur Folge, dass die Wirkungen in vielen Bereichen auf beide Gesetze bzw. Initiativen zurückzuführen und schwer zu differenzieren sind.

Konzentration auf wenige(r) Handlungsfelder wird positiv bewertet

Insgesamt ist zu erkennen, dass in den Ländern, in denen es eine Konzentration auf wenige Handlungsfelder gibt (wie z. B. in Hamburg, Schleswig-Holstein, Sachsen), die Entwicklungen positiver bewertet werden – allerdings nur, wenn die Handlungsfelder passgenau zu den Bedarfen der Länder gewählt wurden. Weniger Schwerpunkte führen möglicherweise zu einer Konzentration bei den Wirkungen.

KiQuTG als Chance, das Feld der Frühkindlichen Bildung aufzuwerten

Konsens in allen Workshops war, dass das KiQuTG eine Chance bietet, das Feld der Frühkindlichen Betreuung und Bildung insgesamt aufzuwerten, und es führt zu einer gesteigerten (Fach-)Öffentlichkeit, die hilfreich ist, um die Bedarfe der Disziplin zu verdeutlichen:

„Dass auch dieses Gesetz erstmal als ersten positiven Impuls mal so von Bundesebene auch in die Länder hinein, also als politischer Impuls und das hat ja auch noch mal die Diskussion über Frühkindliche Bildung in den breiteren gesellschaftlichen Fokus gerückt, das fand ich dahingehend auch gut, was das, was halt noch mal den Fokus auf, was bedeutet eigentlich Qualität, dann auch gelegt hat.“ (Fachberatung HH)

Darüber hinaus bietet das KiQuTG eine gute Basis, um Qualitätsentwicklung voranzutreiben, wenn auch vielfach der Wunsch nach bundeseinheitlichen Standards geäußert wurde.

„Strukturell einheitlich Dinge zu verändern, sind fehlgeschlagen, sondern es wurde ein Stückwerk geschaffen, was möglicherweise regionale Unterschiede berücksichtigt und dadurch auch in manchen Punkten positiv sein kann, aber strukturell nicht viel verändern kann.“ (Ausbildungsvertretung Niedersachsen)

Fachkräftemangel als zentrales Thema

Große Auswirkungen auf die Umsetzung und Möglichkeiten des KiQuTG hat der Fachkräftemangel, der aus diesem Grund in allen Workshops ausführlich thematisiert wurde. Das KiQuTG versucht insbesondere mit dem Handlungsfeld 3, Maßnahmen zu unterstützen, um mehr pädagogische Fachkräfte zu gewinnen und bereits vorhandene pädagogische Fachkräfte zu binden. Aus Sicht der Workshopteilnehmenden sind diese Maßnahmen zumeist nicht ausreichend, um den Mangel zu kompensieren oder zu mindern. Zum Teil wurde berichtet, dass die Intention des Gesetzes gerade nicht

zu einer Qualitätssteigerung führt, die Steigerung der Quantität rückt in den Vordergrund: Es sollen so viele pädagogische Fachkräfte wie möglich ins Feld „geholt“ werden. Dies kann die pädagogische Qualität beeinträchtigen.

„So und das bedeutet aber auch, dass die Fachschulen sagen wir mal alles durchschleifen, was nur geht, und die Leute, die wir, wenn wir gesättigt – einen gesättigten Arbeitsmarkt hätten, die sozusagen es schwer hätten irgendwo einen Beruf zu bekommen, weil sie einfach qualitativ schwächer sind als ihre anderen Azubi-Kolleginnen, die finden jetzt auch überall einen Job. Das bedeutet wir haben überhaupt keine Qualitätsbrille mehr auf, sondern wir müssen erstmal nur über die Quantität reden (...) Und als Träger natürlich auch und das bedeutet, auch wenn ich sehe, wer bei den Bewerbergesprächen da ist, dann haben wir ohnehin qualitative Probleme. Weil wir bekommen, du musst ja wirklich teilweise Abstriche machen, einfach nur um die Hände zu haben, so.“ (Trägervertretung Thüringen)

Die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Berufsfeldern und die Möglichkeit des Quereinstiegs wurde zwar grundsätzlich befürwortet, aber dies wird deutlich moderiert von den begleitenden Rahmenbedingungen, wie z. B. Anleitung der neuen pädagogischen Fachkräfte bzw. Auszubildenden, Verzahnung mit der Regelausbildung usw.

Diese Rahmenbedingungen variieren nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch zwischen einzelnen Trägern und führen deshalb zu einer differenten Sichtweise auf die Maßnahmen. Damit zusammen hängt die Ausgestaltung von multiprofessionellen Teams. Diese wurden insgesamt als positiv und wichtig erachtet, aber auch hier hängt diese Einschätzung von den begleitenden Rahmenbedingungen ab, d. h. allein das Vorhandensein von verschiedenen Fachkräften macht nicht die Qualität eines multiprofessionellen Teams aus.

„Wir haben auch multiprofessionelle Teams, aber auch um in einem multiprofessionellen Team zusammenzuarbeiten, braucht es ja auch, z. B. an Leitungsressourcen, Ausbildung, zu gucken, wie arbeite ich eigentlich multiprofessionell zusammen. Das ist ja nicht mal eben so, dass man sich das aus dem Ärmel schüttelt, wie man mit den unterschiedlichen Kompetenzen, sage ich mal, wie man da ein Kind gut aufstellen, ne? Das ist eigentlich eine Bereicherung, aber auch da ist es eben wichtig, dass die Häuser, hier die Kitaleitung z. B., auch qualifiziert werden, mit solchem Team dann auch gut arbeiten zu können.“ (Fachberatung HH)

Wunsch nach dauerhafter Implementierung des KiQuTG

Eine weitere Variable, die einen großen Einfluss auf die Umsetzung und damit Wirkung des KiQuTG hat, ist die momentane Befristung des Gesetzes. Diese führt bisher zu kurzfristigen Planungen, die Reichweite der Maßnahmen scheint dadurch oftmals zu gering und entwickelt somit einen „Projektcharakter“. Dies wurde insbesondere in den Ländern kritisiert, in denen die entsprechenden Ländergesetze ebenfalls befristet sind, wie z. B. in Niedersachsen, Bayern oder Berlin, und in denen die Maßnahmen hauptsächlich über Richtlinien verankert sind, die wieder zurückgenommen werden können.

„Also muss ich jedes Mal darauf achten, was ist fremdes Geld, was ist kostenbleibendes Geld. Das ist nur 'ne Richtlinie. Das ist aber nicht gesetzlich festgelegt. D. h. also, es ist eine Richtlinie, wir kriegen drei Jahre das Geld und nach drei Jahren sind die Leute weg. Das ist aber was, was geschaffen worden ist in den Kitas, z. B. eine zusätzliche Kraft. Aber die ist dann weg, weil es nicht im Gesetz festgeschrieben, sondern nur aufgrund der Richtlinie und nicht aufgrund des Gesetzes. Das passt nicht zusammen. Wir schaffen Qualität, wenn nicht wieder ein neues Projekt kommt, die wir hinterher wieder abschaffen.“ (Träger Niedersachsen)

Regionale Unterschiede beeinflussen Effekte des KiQuTG

Neben bundeslandspezifischen Ausgangsbedingungen haben auch regionale Unterschiede eine große Auswirkung auf die Effekte der Handlungsfelder. So berichten verschiedene Expertinnen und Experten, dass Kommunen und/oder Träger, die vorher schon gut aufgestellt waren, jetzt entweder noch mehr profitieren oder wenige Effekte verzeichnen, weil die Anforderungen schon vorher erfüllt wurden, wie z. B. bei der Festlegung der Leitungsanteile in Baden-Württemberg oder Bayern.

Auch die unterschiedliche Verankerung von Unterstützungssystemen, wie der Fachberatung, führt zu verschiedenen Ausgangsbedingungen sowohl auf Länder- als auch auf Trägerebene. Fachberatung hat häufig eine Schlüsselposition in der Vermittlung von Qualität. Diese kann aber nur genutzt werden, wenn ausreichend Personal zur Verfügung steht. Hier wurde durch die Darstellung verschiedener Rahmenbedingungen deutlich (Perspektive Fachberatung, Jugendamts- und Trägervertretung), welche unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten den Fachberatungen jeweils zur Verfügung stehen. Die Workshopteilnehmenden empfahlen hier einheitliche Qualifikationsstandards und eine überregionale Vernetzung, wie sie es bereits in einigen wenigen Ländern, wie in Sachsen oder Thüringen, gibt.

Die Trägerqualität ist ebenfalls ein zentrales Kriterium, das Einfluss hat auf die Umsetzung und Möglichkeiten des KiQuTG, und die im bisherigen Qualitätsprozess noch zu wenig beachtet wird.

Ergebnisse bezüglich Handlungsfelder 2, 3, 4 und 8*Handlungsfeld 2 Fachkraft-Kind-Schlüssel*

Die Erwartungen der Workshopteilnehmenden bzgl. des Handlungsfelds 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel* waren eher gering, da die Verbesserungen in Bezug auf den Betreuungsschlüssel sehr eng mit dem Fachkräftemangel gekoppelt sind und es deshalb in den Ländern z. T. nur in eingeschränktem Maße möglich ist, die durch das Gesetz angestoßenen Vorgaben umzusetzen.

„Aber es ist ein Anfang, wir sind ja immer froh, wenn es überhaupt weitergeht. Und das korreliert ja, also man kann auch nicht unendlich den Personalschlüssel verbessern, wenn man nicht parallel dazu auch mehr Personal ausbildet. Das geht ja Hand in Hand. Sonst nützt das ja nichts, wenn der Personalschlüssel zwar besser ist, aber die Kitas vor Ort haben ja ganz viele Probleme, Personal zu finden und da muss, muss es, das muss flankierend dazu passieren.“
(Ausbildungsvertretung Thüringen)

Darüber hinaus wurde kritisiert, dass eine Erhöhung des Fachkraft-Kind-Schlüssels nicht immer gleichzeitig eine Erhöhung der mittelbaren pädagogischen Zeit beinhaltet, die aber nötig wäre, um eine qualitativ gute Arbeit zu gewährleisten. In manchen Ländern sind mit der Erhöhung des Personalschlüssels verschiedene Anforderungen verbunden, die sich nicht für alle Einrichtungen als sinnvoll erweisen. Insgesamt waren sich die Teilnehmenden in allen Ländern einig, dass die bisherigen Bestrebungen zwar notwendig sind, aber insgesamt noch nicht ausreichend, um wirklich nachhaltige qualitative Veränderungen zu bewirken.

Handlungsfeld 3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte

Die Bewertung der Maßnahmen, die im Rahmen des Handlungsfeldes 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte* getroffen werden, sind wie oben beschrieben davon abhängig, unter welchen Rahmenbedingungen diese eingeführt werden. Ein immer wieder geäußerter Aspekt war die Anleitung: Nur, wenn mit der Einstellung von Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern genügend Anleitungsstunden gekoppelt sind, dann wird die Entwicklung positiv gesehen. Wenn die Arbeitszeit der Quer-/Neueinsteigerinnen und Quer-/Neueinsteiger zu früh und/oder zu stark auf den Personalschlüssel angerechnet werde, bestehe eine Gefahr der Dequalifizierung.

„Aber ich glaube, das ist wirklich ein wichtiger Punkt, dass ich denke, die Anleitung der Auszubildenden, da ist, glaube ich, eine ganz große Knappheit. Da gibt es einfach weder genügend Kompetenzen noch genügend Ressourcen für. Und ich glaube, das wird dadurch

natürlich noch verstärkt, dass wir erstens jetzt eine große Zeit neue Leute bekommen haben und zweitens eben auch verschieden ausgebildeter Menschen. Das ist halt jeweils ein anderes Feld. Also manche brauchen da selbst noch die Pädagogin an ihrer Seite, sage ich mal, die Händchen hält, und andere sind irgendwie erwachsene Quereinsteiger. Das sind ganz andere Kompetenzen, die ich da brauche, und das braucht einfach die Zeit und Ressourcen.“ (Fachberatung HH)

Besonders positiv wurde die Einführung oder der Ausbau der sogenannten Praxisintegrierten Ausbildung (PiA; diese läuft in den verschiedenen Bundesländern z. T. unter unterschiedlichen Bezeichnungen (berufsbegleitend/berufsintegrierende Ausbildung)) beurteilt. Zu dieser Einschätzung kamen sowohl die Fachschullehrkräfte als auch die Träger und Fachberatungen. Dadurch könnten andere Zielgruppen für das Feld der Frühkindlichen Bildung und Betreuung gewonnen werden und eine bessere und kontinuierlichere Anleitung sei gewährleistet. Davon abhängig sind aber wiederum die Ressourcen und die Qualität der Anleitung. Wo dies sichergestellt wird, sind positive Auswirkungen zu erwarten. Positiv wurde auch immer wieder die „Fachkräfteoffensive“ des Bundes erwähnt.

„Wir finden den Austausch der Schulen untereinander sehr fruchtbar und was PiA wirklich bringt, ist der Austausch mit der Praxis. Uns gefällt dieser sehr, sehr intensive Austausch mit der Praxis und werden dadurch die Qualität im ganzen Land ganz gut nach vorne bringen durch diesen Austausch.“ (Ausbildungsvertretung Saarland)

„Diese PiA-Ausbildung, die Praxisintegrierung sorgt ja eigentlich dafür, dass wirklich Träger Fachkräfte binden können und ich denke darum gehts, ne. Also man muss nicht Ausbildungen, man muss Ausbildung aufwerten sozusagen, um eine mögliche Bindung der Menschen irgendwie zu erreichen oder eine Verbindung zu dem Betrieb, in dem sie tätig sind und das gilt natürlich für die, für die Kitas auch an der Stelle.“ (Fachberatung Thüringen)

Durch den möglichen Quereinstieg in das Feld der Frühkindlichen Bildung und Betreuung sowie die Durchlässigkeit zu anderen Berufsgruppen sollten nach Ansicht der Workshopteilnehmenden die Ausbildungsformate vereinheitlicht bzw. systematisiert werden. Dies wird zum einen zwischen den Ländern unterschiedlich gehandhabt, zum anderen sind aber auch regionale Unterschiede vorhanden. Eine Neukonzeption der Curricula würde helfen, ein besser abgestimmtes Verhältnis zwischen Theorie und Praxis herzustellen und zu einem einheitlichen Ausbildungsformat zu gelangen.

Handlungsfeld 4 Stärkung der Leitung

Das Handlungsfeld 4 wurde von den Teilnehmenden aus den Ländern, die diesen Schwerpunkt gewählt haben, größtenteils positiv bewertet. Kita-Leitungen haben eine Schlüsselfunktion und das Handlungsfeld wertschätzt diese Bedeutung. Allerdings treffen die Effekte auf regionale bzw. Trägerunterschiede. So werden bei manchen Trägern schon hohe Leitungskontingente umgesetzt und die Mittel des KiQuTG zur Refinanzierung genutzt, so dass hier keine Auswirkungen spürbar sind.

Besonders positiv wurde das Handlungsfeld an der Stelle bewertet, wo neben der Festlegung der Leitungsstunden Verwaltungsfachkräfte Teile der Verwaltungsaufgaben übernehmen und die Kita-Leitung sich dadurch hauptsächlich – oder zumindest stärker – auf pädagogisch-fachliche Themen konzentrieren kann. Auch die Entwicklung von Kriterienkatalogen für Leitungstätigkeit und/oder der Aufbau von Qualifizierungsstrukturen für Kita-Leitungen werden positiv von den Workshopteilnehmenden berichtet.

Handlungsfeld 8 Stärkung der Kindertagespflege

Die Stärkung der Kindertagespflege ist das Handlungsfeld, das von den Teilnehmenden der sechs Bundesländer, in denen es umgesetzt wird (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen), am positivsten bewertet wurde. Das Handlungsfeld würde zu einer deutlichen Aufwertung und Wertschätzung des Berufsbildes der Kindertagespflege führen. Dies wurde

insbesondere von den Expertinnen und Experten genannt, in deren Ländern es um mehr geht als um die Erhöhung der Qualifikationsstunden und in denen die mittelbare pädagogische Tätigkeit berücksichtigt wird. Hier war die Zufriedenheit besonders hoch, wie z. B. in Berlin. Dort wurde zusätzlich eine Koordinierungsstelle eingerichtet, die passgenaue Beratungen ermöglicht, und auch die mittelbare pädagogische Zeit wurde in den Fokus genommen.

„Für uns ist das ein Quantensprung [...] Professionalisierung der Qualifizierung, der Arbeitsbedingungen, trifft für uns in der Kindertagespflege vollkommen zu [...] Kindertagespflege wird stärker wahrgenommen [...] Für die Kindertagespflege ist es wirklich für uns der Fortschritt.“ (Fachberatung Nordrhein-Westfalen)

1.2.2 Ergebnisse bezüglich Modul 2 (Verbesserung der Teilhabe)

Die Elternbeitragsfreiheit/-reduktion wurde durchgängig von allen Workshopteilnehmenden in allen Ländern kritisiert. Die Kritik bezog sich weniger auf die Maßnahme an sich, sondern auf die Vermischung von zwei verschiedenen Vorhaben in einem Gesetz zur Qualitätsverbesserung. Laut der teilnehmenden Expertinnen und Experten werden so familienpolitische Maßnahmen mit Professionalisierungsmaßnahmen vermischt, was zulasten der Qualitätsentwicklung geht. Bildung sollte zwar generell nicht von Kosten bestimmt sein, aber dies müsse in einem anderen Gesetz geregelt werden und nicht in Zusammenhang mit dem Anspruch der Qualitätsverbesserung gebracht werden.

„Wenn es um ein Gute-KiTa-Gesetz geht, dann geht es um qualitätsverbessernde Maßnahmen [...] damit will ich nicht sagen, dass kostenfreie Kitaplätze nicht auch ein Ziel sein sollten. Bildung grundsätzlich sollte kostenfrei sein, aber die Gelder müssen aus anderen Töpfen kommen und nicht zulasten der Qualität. Das ist kontraproduktiv. Wir können nicht beides über den gleichen Topf finanzieren.“ (Trägervertretung Bayern)

Die Teilhabe sei in den Einrichtungen schon vorher hoch gewesen und durch die eingeführten Maßnahmen seien hier keine bedeutsamen Veränderungen zu erwarten, da z. B. sozial schwache Familien schon vor der Einführung des Gesetzes Unterstützung bekommen haben und zumeist keine Beiträge zahlen mussten. Der durch das Gesetz entstandene Verwaltungsaufwand für die Neuordnung der Elternbeiträge binde insbesondere Ressourcen bei Jugendamtsvertretungen, die eigentlich für die Qualitätsverbesserung gebraucht würden.

1.3 Zusammenfassung und Fazit der Ergebnisse der Expertenworkshops

Mit den Expertenworkshops in allen Ländern wurde das Ziel verfolgt, die Ausgangsbedingungen im Feld der Frühkindlichen Bildung und Betreuung in den jeweiligen Ländern aus Sicht von verschiedenen Expertengruppen zu erfassen und die Erwartungen und Perspektiven auf das KiQuTG zu diskutieren. Hauptzielgruppe der Expertenworkshops waren Fachberatungen, Trägervertretungen und Fachpersonen aus der Aus- und Weiterbildung; die Fachberatungen stellten nahezu die Hälfte der Teilnehmenden dar. Dies ist zum einen dadurch bedingt, dass die Anzahl der Fachberatungen im Vergleich z. B. zu Trägervertretungen und Verbandsvertretungen in der Praxis viel höher ist; zum anderen wurde diese Expertengruppe gezielt angesprochen, da diese Perspektive nicht über die Monitoringdaten erfasst wird, Fachberatungen aber eine Schlüsselfunktion im Unterstützungssystem der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung darstellen.

Grundsätzlich waren sich die Teilnehmenden über alle Zielgruppen hinweg in den wesentlichen Punkten einig und es gab wenig Differenzen bzgl. der Wahrnehmung und Ausgestaltung des Gesetzes. Individuelle Unterschiede lagen hauptsächlich in regionalen Gegebenheiten begründet.

Insgesamt wurde das KiQuTG begrüßt und als Chance gesehen, das Feld der Frühkindlichen Bildung aufzuwerten und stärker in den Blick zu nehmen. In den meisten Ländern knüpfen die Handlungsfelder an die bestehenden Bedarfe an und greifen schon länger diskutierte Prozesse auf. Kritisiert wurde weniger die Wahl der Handlungsfelder, sondern mehr deren Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung. Insbesondere in den Ländern, in denen die Elternbeitragsbefreiung oder -reduzierung einen großen Teil der Gelder beansprucht, wurde befürchtet, dass die Veränderungen durch das KiQuTG nur gering ausfallen könnten, da die Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung damit begrenzt werden. In den Ländern, in denen weniger Handlungsfelder ausgewählt wurden, wurde mit deutlicheren Verbesserungen gerechnet, da die Konzentration auf weniger Handlungsfelder höhere finanzielle Ressourcen für das einzelne Handlungsfeld bedeutet und damit einen größeren Spielraum für Qualitätsveränderungen bietet.

Dieser Spielraum wird auch moderiert von einer möglichen Verlängerung des Gesetzes. In den Ländern, in denen die geplanten Maßnahmen an länderspezifische Befristungen gekoppelt sind, waren die Erwartungen an Qualitätsverbesserungen deutlich geringer und es wurde kritisiert, dass die Länder hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben. Der Wunsch nach einer dauerhaften Implementierung des KiQuTG wurde einheitlich über alle Länderworkshops hinweg genannt.

Deutlich dominierendes Thema war in allen Expertenworkshops der Fachkräftemangel und die damit verbundenen Auswirkungen. Die Gewinnung und Sicherung von pädagogischen Fachkräften sind aus Sicht der Expertinnen und Experten eng mit den Umsetzungsmöglichkeiten des Gesetzes verknüpft, insbesondere in Bezug auf eine Verbesserung des Betreuungsschlüssels. Die Anstrengungen, die in allen Ländern unternommen werden, um neue pädagogische Fachkräfte zu gewinnen, wurden positiv bewertet. Einen besonderen Stellenwert nimmt hier die Praxisintegrierte Ausbildung ein. In diesem Ausbildungsformat wird das Potenzial gesehen, neue Zielgruppen für das Feld Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung zu gewinnen. Positive Auswirkungen können diese Ausbildung aber nur entfalten, wenn genügend Zeit für Praxisanleitung zur Verfügung stehe und ein kontinuierlicher Austausch zwischen Theorie und Praxis erfolge. Dies gelte auch für sogenannte Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger, die dazu führen, dass Teams multiprofessioneller werden. Damit dies zu einer Professionalisierung und Qualitätsverbesserung führt, brauchen Kita-Leitungen Begleitung und Unterstützung in der Teamentwicklung – so die Expertinnen und Experten.

Die Position der Kita-Leitung wurde durch das Handlungsfeld 4 *Stärkung der Leitung* gestützt und ihre Bedeutung für den Qualitätsentwicklungsprozess in Kindertageseinrichtungen deutlich. Damit sie diesen Aufgaben gerecht werden kann, wurde die Entlastung der Leitung vor allem von Verwaltungsaufgaben positiv von den Expertinnen und Experten beurteilt. Die Aufgaben und Möglichkeiten von Kita-Leitungen hängen aber auch mit der Trägerqualität zusammen und damit, auf welche Unterstützungssysteme, wie z. B. die Fachberatung, zurückgegriffen werden kann. Eine Unterstützung und Beratung der Träger könnten somit weitere positive Auswirkungen auf die intendierten Wirkungen haben.

Fachberatungen wurden in den Länderworkshops häufig als zentrale Schlüsselfigur im Qualitätsentwicklungsprozess gesehen – die Perspektive ist nachvollziehbar, auch weil die Fachberatungen die Mehrzahl der Teilnehmenden der Workshops ausmachten. Allerdings wurde diese Position auch von Träger- und Verbandsvertretungen deutlich unterstützt. Gerade in den Ländern, in denen Fachberatung in den Qualitätsentwicklungsprozess steuernd miteinbezogen wird, wurden positive Erfahrungen berichtet. Diese Erfahrungen decken sich mit dem aktuellen WiFF-Arbeitspapier zu den gesetzlichen Rahmungen der Fachberatung in den Ländern (Kaiser & Fuchs-Rechlin, 2020), in dem von „Fachberatung selbst als eine Maßnahme der Qualitätssicherung und damit nicht nur als Unterstützungssystem, sondern auch als ‚Steuerungsinstrument‘“ gesprochen wird (ebd., S. 12).

Die Effekte der verschiedenen Handlungsfelder würden durch regionale Unterschiede beeinflusst und diese Differenzen haben somit auch Auswirkungen auf die Wahrnehmung – und die erfassbaren Wirkungen – des KiQuTG. So waren die Erwartungen der Teilnehmenden an Veränderungen eher

gering, wenn bspw. bei einem Träger die Erhöhung der Leitungskontingente bereits vor dem KiQuTG umgesetzt wurden und die eingeführten Maßnahmen damit bisher keine spürbaren Auswirkungen haben. Wenn die Maßnahmen des KiQuTG dazu führen, dass regionale Unterschiede ausgeglichen werden, kann dies positiv bewertet werden. Es sollte aber nicht zu einer Absenkung von bereits eingeführten höheren Standards führen, was von manchen Expertinnen und Experten befürchtet wurde.

Die Maßnahmen zu Qualitätsverbesserungen bzgl. der Kindertagespflege wurden sehr positiv bewertet. Das Handlungsfeld würde zu einer deutlichen Aufwertung und Wertschätzung des Berufsbildes der Kindertagespflege führen.

Die Ergebnisse der Expertenworkshops machen deutlich, dass die derzeitige Ausgangssituation der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung von großen Herausforderungen bestimmt ist. Der Fachkräftemangel führt zu verschiedenen Dilemmata, da die geplanten Maßnahmen, z. B. zur Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation oder zur Erhöhung der Leitungskontingente, immer mit mehr Personalressourcen verbunden sind. Die Erwartungen an das KiQuTG sind dementsprechend verhalten und die Gewinnung und Sicherung von pädagogischen Fachkräften rückt in den Fokus. Insgesamt wird das KiQuTG als eine gute Basis gesehen, um die notwendige Qualitätsentwicklung voranzutreiben – mit vielfachem Wunsch nach bundeseinheitlichen Standards und einer Fortführung.

2. Fallstudien

Eine weitere Evaluationsstrategie stellt die Analyse regionaler Systeme im Sinne von Fallstudien dar. Hierbei wird die mögliche Wirkung des Gesetzes auf verschiedenen Ebenen des Systems der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zu zwei Messzeitpunkten vertieft untersucht. Messzeitpunkt 1 dient insbesondere der Darstellung der Ausgangslage in den Bundesländern mit dem Fokus auf Handlungsfeld 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel*, Handlungsfeld 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, Handlungsfeld 4 *Stärkung der Leitung*, Handlungsfeld 8 *Stärkung der Kindertagespflege* und Modul 2 *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung*.

Als grundlegende Orientierung diente die theoretisch angenommene Wirkungskette (siehe Abbildung 1 aus Kapitel I, 1). Zudem wurden die Methoden multiperspektivisch ausgewählt, um durch sie – im Sinne einer methodischen Triangulation durch quantitative und qualitative Daten – die Passung zwischen den Zielen der Evaluation und den befragten Zielgruppen zu erhöhen (Döring & Bortz, 2016). In der folgenden Tabelle 19 wird eine Übersicht über alle eingesetzten Erhebungsinstrumente je Zielgruppe gegeben. Eine genaue Darstellung der Instrumente kann im Methodenbericht eingesehen werden (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, S. 22-33).

Tabelle 19
Übersicht Erhebungsinstrumente der Fallstudien je Zielgruppe

Zielgruppe/-ebene	Instrumente
Jugendämter, Träger, Leitungen, pädagogische Fachkräfte, Eltern/Erziehungsberechtigte (Kita/KTP)	Erhebungsinstrumente der Befragungen des Monitorings zum KiQuTG im ERiK-Projekt des DJI und der TU Dortmund
Land (Verantwortliche für den Bereich der FBBE) (Kita/KTP)	Interview
Jugendamt (Kita/KTP)	Interview + Fragebogen
Fachberatung (Kita)	Interview
Trägervertretung (Kita/ggf. KTP)	Interview + Fragebogen
Einrichtung/Tagespflegestelle (Kita/KTP)	Kita: KES-RZ (Tietze, Roßbach, Nattefort & Grenner, 2017), KTP: TAS-R (Tietze, Roßbach, Gerszonowicz, Martins Antunes & Nattefort, 2015)
Kita-Leitung (Kita)	Interview + Fragebogen
Pädagogische Fachkräfte/Kindertagespflegepersonal (Kita/KTP)	Fragebogen
Praxisanleitung Fachschullehrende (Kita)	Interview/Gruppendiskussion
Auszubildende (Kita)	Interview/Gruppendiskussion
Eltern/Erziehungsberechtigte (Kita/KTP)	Gruppendiskussion + Fragebogen
Kinder (Kita)	Dialoggestützte Interviews und Kita-Führung

Akquise der Einrichtungen – Fallstudien Kindertageseinrichtungen/Kindertagespflege

Die Akquise der teilnehmenden Kindertageseinrichtungen sowie der Kindertagespflegestellen³⁷ für die Fallstudien erfolgte durch die direkte Kontaktierung von Trägern, mit denen bereits Kooperationserfahrungen bestanden, durch offizielle Kontaktaufnahme über eine Anfrage bei den zuständigen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Länder-Ministerien sowie im Falle der Akquise der Kindertagespflege durch Anfragen bei Tagesmüttervereinen und Landesverbänden der Kindertagespflege. Durch die verfolgten Strategien konnten im gesamten Bundesgebiet vier öffentliche Träger und zwölf freie Träger für die Evaluation der Fallstudien in Kindertageseinrichtungen gewonnen werden. Im Bereich der Kindertagespflege konnten in vier Bundesländern³⁸ über

³⁷ Die Akquise von Kindertagespflegestellen betrifft lediglich die sechs Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen, die das Handlungsfeld 8, die *Stärkung der Kindertagespflege*, wählten.

³⁸ Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen

Tagesmüttervereine, Landesverbände oder Landesberatungsstellen für Kindertagespflege oder über die Vermittlung spezifischer Fachinstitute für die Fallstudien im Bereich der Kindertagespflege Kontakte hergestellt werden.³⁹

2.1 Stichprobendarstellungen aus den qualitativen und quantitativen Verfahren

2.1.1 Darstellung der Stichprobe (befragte Akteursgruppen der qualitativen Verfahren)

Zum ersten Erhebungszeitpunkt (September bis Dezember 2020) konnten in allen Bundesländern Daten in Form von leitfadengestützten Interviews oder Gruppendiskussionen erhoben werden. Die befragten Akteursgruppen lassen sich in zwei Ebenen einteilen:

- Steuerungs- und Unterstützungsebene (Ministerium, Jugendamt, Fachschule, Fachberatung, Träger)
- Ebene der Kindertageseinrichtungen (Leitung, pädagogische Fachkräfte, Praxisanleitung, Fachschullehrkräfte, Auszubildende, Kinder, Eltern/Erziehungsberechtigte)

Die nachfolgende Tabelle 20 gibt zunächst einen länderspezifischen Überblick über den aktuellen Befragungsstand auf Steuerungs- und Unterstützungsebene:

Tabelle 20

Bisher befragte Personengruppe auf Steuerungs- und Unterstützungsebene nach Bundesland

	Ministerium	Jugendamt	Fachschule	Fachberatung	Träger
Baden-Württemberg	✓	✓	✓	✓	✓
Bayern	✓	✓	–	✓	✓
Berlin	✓	✓	✓	✓	✓
Brandenburg	✓	✓	z. Zt. nicht*	✓	✓
Bremen	✓	✓	–	✓	✓
Hamburg	✓	✓	–	✓	✓
Hessen	✓	✓	✓	✓	✓
Mecklenburg-Vorpommern	✓	✓	✓	✓	✓
Niedersachsen	✓	✓	–	✓	✓
Nordrhein-Westfalen	✓	✓	✓	✓	✓
Rheinland-Pfalz	✓	–	–	✓	✓
Saarland	✓	✓	✓	✓	✓
Sachsen	✓	✓	✓	✓	✓
Sachsen-Anhalt	✓	✓	✓	✓	✓
Schleswig-Holstein	✓	✓	z. Zt. nicht	✓	✓
Thüringen	✓	✓	z.Zt. nicht	✓	✓

Anmerkungen. * Hier handelt es sich um Einrichtungen, die zurzeit nicht ausbilden. Die Befragung von Auszubildenden, Praxisanleitungen und Fachschullehrkräften entfällt.

Stichprobe der teilnehmenden Träger

³⁹ Es konnten bereits Termine fixiert werden, welche Pandemie-bedingt nicht stattfinden konnten.

Aus jedem Bundesland nahm jeweils ein Träger von Kindertageseinrichtungen an den vertiefenden Fallstudien teil; insgesamt 16. Von ihnen sind 68,7 % freie-gemeinnützige und 31,2 % öffentliche Träger. Die Gesamtzahl der vom Träger jeweils betriebenen Kindertageseinrichtungen beträgt zwischen 9 und 180 pädagogischen Einrichtungen ($n = 13$).

Auf die Frage, welche Personen als pädagogisches Personal in ihren Einrichtungen arbeiten (hier waren Mehrfachnennungen möglich), gaben 56,2 % der Träger an, dass sie Personen mit ausländischen Bildungsabschlüssen beschäftigen. Von den befragten Trägern stellen neben explizit pädagogisch ausgebildeten Fachkräften 37,5 % Personal mit fachlich verwandten Berufsabschlüssen und 18,2 % Personen aus fachfremden Ausbildungen ein. Insgesamt 43,7 % der Träger bilden Personen in einem praxisintegrierten Ausbildungsmodell aus. Allen Einrichtungen stehen Fachberatungen zur Verfügung. Diese sind zu 56,2 % beim Träger selbst angestellt, können zu 18,7 % über die Kommune bzw. über das Jugendamt oder zu 12,5 % über einen Dachverband in Anspruch genommen werden. Kein Träger beauftragt externe Fachberatungen.

Die auf Ebene der Einrichtungen befragten Personengruppen werden im Folgenden genauer dargestellt.

Stichprobe auf Ebene der Kindertageseinrichtungen

Auf Ebene der Kindertageseinrichtungen selbst konnten anhand von Gruppendiskussionen und Einzelinterviews 30 Kita-Leitungen, 41 Praxisanleitungen, 42 Auszubildende, 120 Kinder und 97 Eltern/Erziehungsberechtigte befragt werden. Die jeweiligen Akteursgruppen werden im Weiteren detaillierter vorgestellt.

Kita-Leitungen

Die Personengruppe der Kita-Leitungen wird im Kapitel zur quantitativen Befragung erläutert (siehe nachfolgendes Kapitel), in dem unter anderem nach Ausbildung, Zusatzqualifikation und Dauer der Leitungserfahrung gefragt wurde. Aufgrund der Pandemie-Situation konnten zwei Leitungen bisher nicht mit einem Interview befragt werden.

Praxisanleitungen

Insgesamt konnten 41 Praxisanleitungen befragt werden, 90,0 % davon weiblichen und 10,0 % männlichen Geschlechts. Von den pädagogischen Fachkräften, die in den Einrichtungen auch als Praxisanleitungen tätig sind, verfügen 63,4 % über eine langjährige Anleitungserfahrung (> 5 Jahre), 36,6 % von ihnen leiten das erste Mal an oder üben diese Tätigkeit bisher kürzer als fünf Jahre aus. Insgesamt 44,0 % der Befragten geben an, eine zusätzliche Anleitungsqualifikation absolviert zu haben.

Auszubildende

Insgesamt wurden 42 Auszubildende im Rahmen der exemplarischen Fallstudien per leitfadengestütztem Einzelinterview oder Gruppendiskussion befragt. Von den zukünftigen pädagogischen Fachkräften sind 88,0 % weiblichen und 12,0 % männlichen Geschlechts. Von ihnen befinden sich 61,9 % im ersten oder zweiten und 38,1 % im dritten oder vierten bzw. letzten Ausbildungsjahr.

Von den Auszubildenden befindet sich die Mehrheit (54,7 %, $n = 23$) in einer praxisintegrierten, berufsbegleitenden und vergüteten Ausbildung. Weitere 16,6 % absolvieren die klassisch schulische Ausbildung. Eine Ausbildung als Sozialpädagogische Assistentin oder Sozialpädagogischer Assistent absolvieren 21,4 %, 7,1 % als Kinderpflegerinnen oder Kinderpfleger.

Kinder

Bisher konnten 120 Kinder mit dem dialoggestützten Interviewverfahren und über Führungen durch ihre Kindertageseinrichtung insbesondere zu ihrem Wohlbefinden in der Kindertageseinrichtung befragt werden. Unter den Kindern sind 52 % weiblichen und 48 % männlichen Geschlechts. Alle Kinder sind zwischen vier und sechs Jahre alt.

Eltern/Erziehungsberechtigte

Die Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten wurde durch Gruppendiskussionen erhoben. Insgesamt wurden bisher 19 Gruppendiskussionen mit 97 Eltern/Erziehungsberechtigten in allen Ländern geführt, jedoch noch nicht in allen der teilnehmenden Kindertageseinrichtungen ($N = 32$). An den Gruppendiskussionen nahmen zwischen drei und neun Personen teil. Die Mehrzahl der Teilnehmenden ist weiblich ($n = 78$; männlich: $n = 19$). Die Altersspanne der Eltern/Erziehungsberechtigten liegt zwischen 22 und 47 Jahren, wobei der Großteil zwischen 31 und 40 Jahren alt ist ($n = 80$).

Von den Eltern/Erziehungsberechtigten besitzen 95,8 % ausschließlich die deutsche Staatsbürgerschaft, zwei Personen gaben eine außereuropäische Staatsangehörigkeit an, drei besitzen die doppelte Staatsbürgerschaft und haben neben der deutschen ebenso eine weitere Staatsbürgerschaft eines europäischen Landes.

In 56,7 % der Haushalte der bei den Gruppendiskussionen teilnehmenden Eltern/Erziehungsberechtigten leben zwei Kinder, in weiteren 38,1 % lebt jeweils nur ein Kind und in 5,1 % der Haushalte leben drei oder mehr Kinder.

Der Großteil der teilnehmenden Personen ist verheiratet (81,5 %), 14,4 % sind ledig und 4,1 % sind geschieden. Die Hälfte der Eltern/Erziehungsberechtigten ist Vollzeit beschäftigt (49,4 %) und 47,6 % gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach. Außerdem waren drei Personen in Elternzeit anwesend sowie drei Personen, die keiner Arbeit nachgehen; davon beziehen zwei Transferleistungen.

In den Haushalten der teilnehmenden Eltern/Erziehungsberechtigten lebten zum Zeitpunkt der Befragung insgesamt 117 Kinder, die sich in verschiedenen Betreuungsformen der jeweiligen Kindertageseinrichtung befinden. 67,7 % der Kinder werden in Gruppen für 3-6-jährige Kinder, 15,3 % in Gruppen für 0-3-Jährige und 5,9 % in altersgemischten/altersübergreifenden Gruppen betreut. 11,1 % der Kinder gehen laut Aussage der Eltern/Erziehungsberechtigten nach der Schule in einen Hort.

Kindertagespflege

In den sechs Bundesländern, die das Handlungsfeld 8 *Stärkung der Kindertagespflege* wählten, erfolgten exemplarische Untersuchungen von jeweils mehreren Kindertagespflegestellen mit dazugehörenden Steuerungs- und Unterstützungssystemen. Auf Ebene der Landesministerien wurde deren Perspektive zusammen mit der Befragung zu den Kindertageseinrichtungen vorgenommen. Für die Interviews mit den koordinierenden Stellen standen lokalspezifische Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Verfügung. Dies waren z. T. Träger, Kindertagespflegevereine, ebenso jedoch auch Fachberatungen. Die Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten wurde analog zu den Kindertageseinrichtungen mit einer Gruppendiskussion erhoben. Die Kinder wurden nicht befragt, da sie noch zu jung für Befragungen sind. Neben den qualitativen Methoden wurden analog zu den Kindertageseinrichtungen schriftliche Fragebögen auf Ebene des Kindertagespflegepersonals, der Eltern/Erziehungsberechtigten sowie auf Ebene der dazugehörigen Jugendämter und – wenn vorhanden – auf Ebene der Träger verwendet.

Aufgrund der Einschränkungen durch Corona-Pandemie konnte insgesamt bislang lediglich in zwei Bundesländern ein Teil der Erhebung durchgeführt werden. Aufgrund der geringen Datenlage erfolgen für den vorliegenden Bericht keine Auswertungen auf Ebene der Fallstudien der Kindertagespflegestellen. Diese werden nachgeholt, sobald die Daten (vollständig) vorliegen.

2.1.2 Darstellung der Stichprobe (befragte Akteursgruppen der quantitativen Verfahren)

Stichprobe der Kita-Leitungen

Auf Ebene der Kita-Leitungen wurden insgesamt 32 Fragebögen von 31 Kindertageseinrichtungen⁴⁰ zurückgesandt. Aufgrund der Größe einer Kindertageseinrichtung und damit zweier vorhandenen

⁴⁰ Von einer Kindertageseinrichtung werden die Fragebögen von allen Ebenen (Kita-Leitung, pädagogische Fachkräfte, Eltern/Erziehungsberechtigte) aufgrund von Verschiebungen durch die Corona-Pandemie noch nachgereicht.

Leitungen liegen hier zwei Fragebögen vor. Alle 32 Fragebögen konnten in die Analysen miteinbezogen werden.

Die Kita-Leitungen sind im Schnitt 48,6 Jahre alt ($SD = 10,17$), wobei das jüngste Alter bei 31 und das höchste Alter bei 65 Jahren liegt (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel IV). Genau 50,0 % der Kita-Leitungen ($n = 16$) sind 50 Jahre oder älter und wiederum genau 50,0 % unter 50 Jahren alt ($n = 16$). Des Weiteren sind die Kita-Leitungen mit 90,6 % ($n = 29$) zum Großteil weiblichen Geschlechts; ebenso besitzen alle Kita-Leitungen die deutsche Staatsangehörigkeit (100 %).

Bezüglich des höchsten Schulabschlusses lassen sich unterschiedliche Verteilungen feststellen; mit 38,7 % verfügen die meisten Kita-Leitungen über die Fachhochschulreife als höchsten Abschluss, gefolgt von 25,8 % mit der Hochschulreife/dem Abitur und 22,6 % mit dem Realschulabschluss/der mittleren Reife. Den höchsten beruflichen Ausbildungsabschluss als Erzieherin oder Erzieher geben mit 62,5 % der Hauptteil der Kita-Leitungen an ($n = 20$). Mit einem Anteil von 21,9 % ($n = 7$) folgen ein Diplom-, Magister- oder Masterabschluss sowie mit 9,4 % ($n = 3$) ein Bachelor-Abschluss im Bereich der Sozialpädagogik/Sozialarbeit/Kindheitspädagogik oder der Erziehungswissenschaft. Damit verfügen 34,4 % der Kita-Leitungen ($n = 11$) über einen Studienabschluss ((Fach-)Hochschule/Universität). Insgesamt 84,4 % der Kita-Leitungen ($n = 27$) haben eine Weiterbildung, die sie speziell für ihre Leitungstätigkeit qualifiziert, absolviert. Von diesen liegt bei 74,1 % ($n = 20$) die (letzte) Weiterbildung bereits mehr als 12 Monate zurück, bei 25,9 % ($n = 7$) weniger als 12 Monate. Die Kita-Leitungen weisen im Berufsfeld der fröhkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im Durchschnitt eine Berufserfahrung von 23,72 Jahren auf ($SD = 12,43$). Dabei sind die Kita-Leitungen im Mittel seit 12,44 Jahren ($SD = 11,61$) in ihrer derzeitigen Kindertageseinrichtung tätig, wobei mit einem Minimum von einem Jahr und einem Maximum von 42 Jahren der Tätigkeit in derselben Kindertageseinrichtung eine große Spannweite vorliegt. Insgesamt 7 der 32 Kita-Leitungen (21,9 %) sind bereits seit über 20 Jahren in ihrer derzeitigen Kindertageseinrichtung tätig. Außerdem können die Leitungen im Durchschnitt eine Leitungserfahrung von 14,03 Jahren ($SD = 10,78$) vorweisen, von minimal 2 Jahren bis maximal 42 Jahren.

Zur Überprüfung, inwieweit die Stichprobe der Kita-Leitungen bzw. die Merkmalsverteilung denen der Grundgesamtheit (alle beschäftigten Leitungen in Kindertageseinrichtungen) entspricht, wurde ein deskriptiver Vergleich zwischen der Stichprobe der Wirkungsstudie mit den Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik (KJH) vorgenommen (Statistisches Bundesamt [Destatis], 2020). Die Ergebnisse (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel IV) zeigen auf, dass die Stichprobe der Kita-Leitungen bei den betrachteten Merkmalen bis auf wenige (geringfügige) Abweichungen (Altersverteilung bei der Gruppe der 30- bis 40-Jährigen, Anteil der Leitungen mit Studienabschluss/Abschluss als Erzieherin bzw. Erzieher, Anteil an Vollzeitbeschäftigung) die Verteilungen der KJH-Statistik widerspiegelt. Aufgrund der Größe der hier verwendeten Stichprobe können die Ergebnisse aber nur eingeschränkt auf die Grundgesamtheit übertragen werden und werden nicht als repräsentativ bewertet.

Stichprobe der pädagogischen Fachkräfte

Auf der Ebene der pädagogischen Fachkräfte wurden insgesamt 390 Fragebögen von 31 der 32 Kindertageseinrichtungen zurückgesandt. Von den 390 Fragebögen mussten 5 Fragebögen aufgrund zu vieler fehlender Angaben aus den Analysen ausgeschlossen werden, sodass die Gesamtstichprobe 385 fertig ausgebildete pädagogische Fachkräfte umfasst ($N = 385$). Die Aufteilung der Gesamtstichprobe der pädagogischen Fachkräfte nach den einzelnen Ländern ist in Tabelle 21 dargestellt.

Tabelle 21

Stichprobe der pädagogischen Fachkräfte nach Bundesland ($N_{max} = 385$)

Bundesland	N	Anteil in %
Baden-Württemberg	29	7,5
Bayern	9	2,3
Berlin	35	9,1
Brandenburg	26	6,8
Bremen	27	7,0
Hamburg	23	6,0
Hessen*	14	3,6
Mecklenburg-Vorpommern	23	6,0
Niedersachsen	33	8,6
Nordrhein-Westfalen	23	6,0
Rheinland-Pfalz	16	4,2
Saarland	19	4,9
Sachsen	24	6,2
Sachsen-Anhalt	18	4,7
Schleswig-Holstein	25	6,5
Thüringen	41	10,6

Anmerkungen. *Beim Bundesland Hessen wurde bislang nur von einer Kindertageseinrichtungen Fragebögen der pädagogischen Fachkräfte zurückgesandt.

Die pädagogischen Fachkräfte sind im Schnitt 39,7 Jahre alt ($SD = 11,98$), wobei die jüngste Fachkraft ein Alter von 20 Jahren und die älteste Fachkraft ein Alter von 63 Jahren aufweist (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel IV). Mit 91,8 % ist der Hauptteil der pädagogischen Fachkräfte weiblichen Geschlechts und besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (97,1 %). Als höchsten Schulabschluss nannten mit 33,1 % die meisten pädagogischen Fachkräfte die Fachhochschulreife, gefolgt von dem Realschulabschluss/der mittleren Reife mit 30,9 % und der Hochschulreife/dem (Fach-)Abitur mit 20,8 %. Mit 79,9 % ist als größte Gruppe die Ausbildung als Erzieherin und Erzieher als höchster Berufsabschluss vertreten, mit größerem Abstand gefolgt von der Gruppe der Kinder- und Familienpflegerinnen und -pfleger/Assistentinnen und Assistenten im Sozialwesen/weiteren sozialen und medizinischen Helferberufen (7,3 %). Über einen (Fach-)Hochschul-/Universitätsabschluss (Bachelor, Diplom, Magister oder Master) verfügen insgesamt 7,1 % der pädagogischen Fachkräfte ($n = 26$). Hinsichtlich der Berufserfahrung im Feld der fröhkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung weisen die pädagogischen Fachkräfte im Durchschnitt eine Erfahrung von 14,44 Jahren auf ($SD = 12,48$), wobei die kürzeste Erfahrungszeit bei 0 Jahren bzw. 2 Monaten und die höchste Berufserfahrung bei 46 Jahren liegt. In ihrer derzeitigen Kindertageseinrichtung sind die pädagogischen Fachkräfte im Schnitt bereits seit 8,41 Jahren ($SD = 9,64$), wobei hier ebenfalls eine große Spannweite von gerade in die Kindertageseinrichtung eingetretenen pädagogischen Fachkräften ($Min = 0$ Jahre) und sehr lange in der Kindertageseinrichtung tätigen pädagogischen Fachkräften vorliegt ($Max = 45$ Jahre). Eine Berufserfahrung im Bereich außerhalb der fröhkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung weisen 111 der pädagogischen Fachkräfte auf, wobei die Erfahrung im Durchschnitt bei 6,29 Jahren liegt ($SD = 5,77$, $Min = 0$ Jahre, $Max = 26$ Jahre).

Mit 46,7 % arbeiten die meisten pädagogischen Fachkräfte in teilweise geöffneten Gruppen, gefolgt von 32,0 %, die in Gruppen mit einem festen Gruppenkonzept arbeiten, sowie 21,3 % in der offenen Arbeit. Die Funktion/Position als pädagogische Fachkraft gaben 85,6 % der Fachkräfte an. Die Funktion als Gruppenleitung haben 43,0 % der pädagogischen Fachkräfte inne. Insgesamt 32,0 % der pädagogischen Fachkräfte üben des Weiteren die Funktion als Praxisanleitung für Auszubildende in ihrer Kindertageseinrichtung aus.

Auch für die Stichprobe der pädagogischen Fachkräfte wurde ein Vergleich zu den Daten der KJH-Statistik vorgenommen (Grundgesamtheit: Beschäftigte in Kindertageseinrichtungen – ohne

Leitungen/Verwaltung; siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel IV). Der Vergleich zeigt auf, dass die Stichprobe bei den betrachteten Merkmalen, abgesehen von den (geringfügigen) Abweichungen bei den Verteilungen der Altersgruppe der 30- bis 40-Jährigen, dem Anteil der Fachkräfte mit einer Ausbildung als Erzieher/Erzieherin oder Kinderpfleger/-pflegerin und den Verteilungen bei der Wochenarbeitszeit, den Verteilungen der KJH-Statistik entspricht. Die Daten werden aufgrund der kleinen Stichprobe dennoch nicht als repräsentativ für die Bundesebene gewertet, sondern dienen vor allem dazu, die Interviewergebnisse zu untermauern.

Stichprobe der Eltern/Erziehungsberechtigten

Insgesamt wurden 253 Fragebögen von 30 der 32 Kindertageseinrichtungen auf Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten zurückgesandt.⁴¹ Von den 253 erhaltenen Fragebögen konnten schließlich 250 Bögen in die Analysen mit einbezogen werden (= Gesamtstichprobe auf Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten) ($N = 250$). Drei Fragebögen mussten aufgrund von Fehlern bei der Beantwortung des Bogens ausgeschlossen werden.

Die Aufteilung der Gesamtstichprobe nach den einzelnen Ländern ist in Tabelle 22 dargestellt.

Tabelle 22

Stichprobe der Eltern-/Erziehungsberechtigten nach Bundesland ($N_{max} = 250$)

Bundesland	N	Anteil in %
Baden-Württemberg	16	6,4
Bayern	23	9,2
Berlin	18	7,2
Brandenburg	21	8,4
Bremen	11	4,4
Hamburg	15	6,0
Hessen*	5	2,0
Mecklenburg-Vorpommern	24	9,6
Niedersachsen	16	6,4
Nordrhein-Westfalen	17	6,8
Rheinland-Pfalz	16	6,4
Saarland	13	5,2
Sachsen*	3	1,2
Sachsen-Anhalt	16	6,4
Schleswig-Holstein	19	7,6
Thüringen	17	6,8

Anmerkungen. *Bei den Bundesländern Hessen und Sachsen wurden jeweils nur von einer Kindertageseinrichtung Fragebögen der Eltern/Erziehungsberechtigten zurückerhalten.

Hinsichtlich der Altersverteilung zeigt sich, dass die Eltern/Erziehungsberechtigten im Schnitt 35,9 Jahre alt sind ($SD = 4,77$; siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel IV). Mit einem Anteil von 87,6 % ist der Hauptteil der Eltern/Erziehungsberechtigten weiblichen Geschlechts ($n = 218$) und hat die deutsche Staatsangehörigkeit inne (93,2 %, $n = 233$). Durchschnittlich 1,9 Kinder ($SD = ,71$, $Min = 1$, $Max = 5$) leben im Haushalt der Eltern/Erziehungsberechtigten.

Bezüglich des Familienstands gaben 71,5 % der Eltern/Erziehungsberechtigten an ($n = 178$), verheiratet zu sein, gefolgt von 22,1 % mit der Angabe, ledig zu sein, jedoch in einer Partnerschaft zu leben ($n = 55$). Von denjenigen Eltern/Erziehungsberechtigten, die eine Partnerin oder einen Partner

⁴¹ Neben der genannten Kindertageseinrichtung, deren Unterlagen noch nachgereicht werden, konnten bei einer weiteren Kindertageseinrichtung aufgrund der Corona-Einschränkungen (bislang) keine Fragebögen auf Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten ausgefüllt werden.

haben, leben 94,5 % gemeinsam mit der Partnerin oder dem Partner in einem gemeinsamen Haushalt ($n = 225$). Als höchsten allgemeinbildenden Schulabschluss verfügen 52,8 % über die Hochschulreife/das Abitur ($n = 132$). Als höchsten beruflichen Ausbildungsabschluss gaben 40,9 % der Eltern/Erziehungsberechtigten einen (Fach-)Hochschul-/Universitätsabschluss an ($n = 99$), gefolgt von 40,1 % mit einer Berufsausbildung/Lehre ($n = 97$). Bei den jeweiligen Lebenspartnern verfügen mit 43,2 % im Schnitt etwas weniger Personen über die Hochschulreife/das Abitur ($n = 101$) als höchsten Schulabschluss. Der Anteil derjenigen Partnerinnen oder Partner mit einer Berufsausbildung/Lehre (42,2 %, $n = 97$) als höchstem Berufsabschluss ist, verglichen mit denen mit einem (Fach-)Hochschul-/Universitätsabschluss (33,0 %, $n = 76$), höher. Insgesamt ist davon auszugehen, dass sich überproportional viele Eltern/Erziehungsberechtigte mit höherem Schulabschluss an der Befragung beteiligt haben – dies ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Insgesamt 83,1 % der Eltern/Erziehungsberechtigten gehen einer Erwerbstätigkeit nach ($n = 207$) mit im Durchschnitt 30,6 Stunden pro Woche ($SD = 9,49$). Bei den jeweiligen Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern liegt der Anteil mit einer Erwerbstätigkeit mit 96,2 % ($n = 226$) und einer durchschnittlichen Stundenzahl von 39,4 Stunden pro Woche ($SD = 7,15$) höher. Damit sind bei 80,8 % der Eltern/Erziehungsberechtigten beide Partner erwerbstätig und bei 19,7 % nur eine Partnerin oder ein Partner ($n = 234$). Die hohe Spannweite bei der Stundenzahl pro Woche weist auf die Vielfalt bei der Erwerbstätigkeit der Eltern/Erziehungsberechtigten hin.

Wird zuletzt die Gruppenart des in der Kindertageseinrichtung betreuten Kindes⁴² der Eltern/Erziehungsberechtigten betrachtet, so befinden sich mit 48,2 % die meisten betreuten Kinder in einer Gruppe mit Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt ($n = 119$), gefolgt von der Gruppe mit ausschließlich Kindern von null bis drei Jahren (27,9 %, $n = 69$) und der altersgemischten/altersübergreifenden Gruppe (16,2 %, $n = 40$).

Auf der Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten wurde ein Vergleich der Stichprobe der Wirkungsstudie mit der repräsentativen Stichprobe der Kinderbetreuungsstudie (KiBS)⁴³ des Deutschen Jugendinstituts (DJI) vorgenommen. Die Ergebnisse (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitels IV) zeigen, dass die Stichprobe im Wesentlichen die Verteilungen der KiBS-Studie widerspiegelt. Die Abweichungen – ein geringerer Anteil an Eltern/Erziehungsberechtigten ohne Migrationshintergrund sowie geringfügig abweichende Verteilungen beim höchsten Schulabschluss – werden bei der Interpretation der Ergebnisse der Wirkungsstudie auf Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten berücksichtigt. Die Daten werden aufgrund der kleinen Stichprobe dennoch nicht als repräsentativ für die Bundesebene gewertet, sondern dienen vor allem dazu, die Interviewergebnisse zu untermauern.

Stichprobe der Träger und Jugendämter

Hinsichtlich der Fragebögen auf Ebene der Träger (Teilnahme eines Trägers pro Land) und der Jugendhilfe (Teilnahme eines Jugendamtes pro Land) ist der Rücklauf noch nicht abgeschlossen. Zum Zeitpunkt Anfang Januar 2021 wurden von 11 der 16 Träger sowie von 3 der 16 Jugendhilfevertretungen Fragebögen zurückgesandt. Da die Auswertung der Daten auf Träger- und Jugendhilfeebene erst dann sinnhaft erscheint, wenn der Rücklauf aus allen 16 Bundesländern abgeschlossen ist, erfolgt für diesen Bericht noch keine Auswertung der vorhandenen Daten auf beiden Ebenen.

2.2 Durchführung

Jede Fallstudie vor Ort wurde von einer erfahrenen wissenschaftlichen Mitarbeiterin des Freiburger Forschungsteams sowie zusätzlich je einer Studierenden des Masterstudiengangs Bildung und Erziehung im Kindesalter an der Evangelischen Hochschule Freiburg durchgeführt. Die weiteren

⁴² Falls mehrere Kinder der Eltern/Erziehungsberechtigten in der Kindertageseinrichtung betreut werden, bezog sich die Angabe nach der Gruppenart auf das jüngste Kind.

⁴³ Vielen Dank an das KiBS-Team für die Bereitstellung der (vorläufigen) Stichprobenbeschreibung.

Interviews mit der jeweiligen Fachberatung der ausgewählten Kindertageseinrichtung, der zuständigen Ansprechperson des zuständigen Jugendamts und einer Vertretung des Trägers wurden unabhängig von den vereinbarten Erhebungsterminen vor Ort telefonisch zwischen Anfang September bis Ende Dezember durchgeführt.

Corona-bedingte Veränderungen der Erhebungsformate

Durch den für das gesamte Bundesgebiet von der Regierung beschlossenen „Lockdown“ ab dem 1. November 2020 ergaben sich z. T. erhebliche Veränderungen bezüglich der Erhebungsformate sowie auch verschiedene weitere Einschränkungen. Die bereits geplanten Termine in den weiteren neun Ländern der Kita-Fallstudien,⁴⁴ welche nach dem 1. November stattfinden sollten, wurden weitestgehend beibehalten, um die Interviews- und Gruppendiskussionen digital oder per Telefon durchzuführen. Durch pandemie-bedingte zusätzliche Belastungen in den Einrichtungen kam es zu spontanen Terminverschiebungen oder nicht nachholbaren Ausfällen der Erhebungen. Insgesamt konnten in sieben Bundesländern Fallstudien in Kindertageseinrichtungen⁴⁵ und in zwei Ländern im Bereich der Kindertagespflege⁴⁶ vor Ort durchgeführt werden.

Die Durchführung der Untersuchung mit der „Kindergarten-Skala (KES-RZ)“ (Einschätzung der Qualität in Kindertageseinrichtungen; siehe Kapitel III) konnte aufgrund der veränderten Bedingungen durch die Corona-Vorgaben bis zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht durchgeführt werden. Sobald die Situation es wieder erlaubt, werden diese Einschätzungen nachgeholt.

Die Kindertagespflegestellen waren noch stärker von der Corona-Situation betroffen, da die Kinder vorwiegend im häuslichen Bereich von einer Person betreut werden. Die Erhebung im Bereich der Kindertagespflege inklusive der Gruppendiskussionen mit den Eltern/Erziehungsberechtigten kann deshalb erst fortgesetzt werden, wenn ein Zugang zu den Kindertagespflegestellen wieder möglich ist.

2.3 Ergebnisse Fallstudien

Die folgenden Ergebnisse beruhen auf dem aktuellen Auswertungsstand der erhobenen Daten zum ersten Erhebungszeitpunkt (September bis Dezember 2020) der Fallstudien in den Kindertagesstätten, d. h. auf den Ebenen der Kita-Leitungen, der pädagogischen Fachkräfte, der Eltern-/Erziehungsberechtigten sowie der Auszubildenden und ihren Praxisanleitungen. Die Ergebnisse stellen somit die Ausgangslage zu den Handlungsfeldern 2, 3, 4 und 8 dar. Während auf der Ebene der Kindertageseinrichtungen eine hohe Expertise zu den Handlungsfeld-Themen festzustellen war, bestand zu den konkreten Inhalten des KiQuTG zumeist Unsicherheit. Entsprechend konnten von den Befragten zwar Erwartungen an notwendige Veränderungen innerhalb der Handlungsfelder, weniger jedoch direkte Erwartungen an das Gesetz selbst formuliert werden.

Im Folgenden werden zu den oben gelisteten Handlungsfeldern und Modulen die Ergebnisse der Fallstudien der Kindertageseinrichtungen aus den qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden dargestellt. Die Ergebnisse der ergänzenden Fragebögen sind, wie oben beschrieben, aufgrund der Stichprobengröße nicht als repräsentativ zu bewerten, verdeutlichen aber die Interviewaussagen. Aufgrund der in Kapitel IV, 2.2 beschriebenen Einschränkungen durch die Corona-Pandemie (siehe auch Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel V), konnten auf einigen Ebenen durch fehlende Daten noch keine Auswertungen erfolgen (u. a. hinsichtlich der Kinderinterviews und Kitaführungen, der Fragebögen auf Ebene der Träger und Jugendämter sowie zu den Fallstudien der Kindertagespflege insgesamt).⁴⁷

⁴⁴ Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen

⁴⁵ Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen

⁴⁶ Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen

⁴⁷ Die Ergebnisse bzgl. der Erhebungen der Ländervertretungen, Jugendamtsvertretungen, Träger und Fachberatungen befinden sich noch in der vertieften Auswertungsphase.

Modul 1: Handlungsfeld 2 Fachkraft-Kind-Schlüssel**Perspektive der Kita-Leitungen**

Für die Erfassung der Ausgangsbedingungen des Handlungsfeldes 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel* konnten die **Interviewaussagen** der Kita-Leitungen den Ober-Kategorien Fachkraft-Kind-Relation und mittelbare pädagogische Tätigkeiten zugeordnet werden.

Fachkraft-Kind-Relation

In den Interviews mit den Kita-Leitungen wurde konkret nach der Fachkraft-Kind-Relation gefragt. Hier sollte dargestellt werden, welche Relation in der Kindertageseinrichtung angewendet wird bzw. inwieweit Diskrepanzen zwischen der theoretischen Planung und der tatsächlichen Anwendung bestehen. Im Weiteren wurde nach wünschenswerten Veränderungen und ebenfalls nach Erwartungen an das KiQuTG gefragt.

Nahezu alle Kita-Leitungen beschrieben einen engen Zusammenhang zwischen der Fachkraft-Kind-Relation und der Belastung der pädagogischen Fachkräfte.

„Da sehe ich einen Zusammenhang zwischen psychischer Erkrankung und arbeiten im pädagogischen Bereich. Die kommen eben aus einer ständigen Überlastung. Und das weiß man. Und es gibt dazu Zahlen.“ (Kitaleitung)

Gerade auch die fehlende Einberechnung/Berücksichtigung von Krankheit, Urlaub und Fortbildungen der pädagogischen Fachkräfte stellte sich als Problem dar, das die Arbeitssituation der verbleibenden pädagogischen Fachkräfte bzw. die Betreuung und Förderung der Kinder zusätzlich belastet.⁴⁸

„Indem man von vornherein davon ausgeht, dass Erzieher krank werden und das in den Stellschlüssel mit einrechnet. Alles andere ist nicht zu Ende gedacht.“ (Kitaleitung)

Positiv äußerten sich vor allem die Kita-Leitungen der elf Länder, in denen Gelder des KiQuTG in einen verbesserten Betreuungsschlüssel investiert werden. Dieses wurde als politisches Signal interpretiert, das zum einen die Arbeit der pädagogischen Fachkräfte wertschätzt und zum anderen dazu beiträgt, der gesellschaftlichen Aufgabe gerecht zu werden, jedes Kind in seinen Bedarfen individuell zu fördern. Allerdings wurde erst in zwei von elf Ländern von spürbaren Entlastungen berichtet:

„Also ich finde nach wie vor wirklich gut, dass das Geld tatsächlich in die Kollegen geht, an die Mitarbeiter, an die Relation-Kind-Erzieher-Schlüssel, weil wir, also ich finde, dass dieser Beruf damit ein Stück aufgewertet wird, dass die Erzieher sich wirklich gesehener fühlen und das ist, dafür das Geld auszugeben, war eine gute Investition [...] also ich würde mir wünschen, dass es weitergeht.“ (Kitaleitung)

Erwartungen an das KiQuTG wurden von Kita-Leitungen formuliert, deren Länder dieses Handlungsfeld nicht gewählt haben. Diese sahen eine zukünftige Investition in einen verbesserten Betreuungsschlüssel als elementar an.

„Weil die Fachkraft-Kind-Relation ist bei uns so schlecht, dass da einfach Mittel hätten fließen müssen. Es wirkt sich ja nicht nur negativ auf die Kinder aus, was die Förderung und was die Bildungsangebote angeht. Sondern es wirkt sich enorm auf das Personal aus. Die wirklich auch krank werden.“ (Kitaleitung)

⁴⁸ In einigen Ländern wird Urlaub, Krankheit usw. in den Personalschlüssel miteinberechnet, aber nicht immer vom Träger/der Leitung explizit in der Personalplanung ausgewiesen, so dass diese nicht sichtbar wird und die mittelbare pädagogische Tätigkeit bei Personalnotstand schneller zur Kompensation genutzt wird. Darüber hinaus wird dem Personalnotstand in vereinzelten Ländern mit der Finanzierung von Vertretungskräften begegnet.

Fehl- und Ausfallzeiten von pädagogischen Fachkräften können nach Angaben fast aller 31 befragten Kita-Leitungen nicht durch Maßnahmen des Trägers kompensiert werden. Es wurden lediglich zwei positive Beispiele genannt, wie die Einstellung von pädagogischen Fachkräften über Leiharbeitsfirmen oder eine durch das KiQuTG ermöglichte Springer-Stelle. Bei größeren Trägern gibt es Entlastungsmöglichkeiten, indem z. B. pädagogische Fachkräfte aus einer Einrichtung mit guter Besetzung in einer anderen desselben Trägers unterstützend mitarbeiten. Etwaige finanzielle Entlohnungen aufgrund der höheren Belastung werden nicht thematisiert. Entlastend wirken sich, nach Aussagen der Kita-Leitungen, zusätzliche Stellen aus, die nicht auf den allgemeinen Personalschlüssel angerechnet werden, wie etwa durch verschiedene Landes- oder Bundesprojekte oder Sprach-Fachkräfte.

Im Moment investieren vier Länder in besondere Bedarfe von Kindertageseinrichtungen auf der Grundlage des Kriteriums Sozialraum oder „benachteiligter Stadtteil“, nicht jedoch auf der Ebene einzelner Kinder oder ihrer Familien.

Circa ein Drittel der interviewten Kita-Leitungen fände es positiv, wenn die Möglichkeit bestünde, die Fachkraft-Kind-Relation an die besonderen Bedarfe der Kinder und ihrer Familien anzupassen. Dies kann insofern als Erwartung an das KiQuTG verstanden werden. Hier sprachen die Kita-Leitungen insbesondere von den Kindern, die nicht im klassischen Sinne die Voraussetzung für einen Integrationsbedarf erfüllen.

„[...] dass man sagen kann, okay, der hat jetzt drei schwierige Kinder, also schwierige Kinder in dem Sinn, dass die Elterngespräche nicht so einfach sind, dass vielleicht auch die Kinder gewisse Hürden zu nehmen haben.“ (Kitaleitung)

Die Ergebnisse aus den **Fragebögen** verdeutlichen nochmals die Angaben aus den Interviews. So geben die Kita-Leitungen ($n = 31$) bei der Frage nach der Nicht-Einhaltung des vorgegebenen Personalschlüssels in der Kindertageseinrichtung an, dass dieser im Schnitt ungefähr an 50,93 Tagen ($SD = 58,41$) der letzten sechs Monate nicht eingehalten werden konnte. Dabei lässt sich eine große Spanne von Minimum 0 Tagen bis Maximum 180 Tagen (und damit an fast allen Tagen der letzten sechs Monate) aufzeigen. Bei näherer Betrachtung (siehe Tabelle 23) zeigt sich, dass bei 23,3 % der Kindertageseinrichtungen ($n = 7$) der vorgegebene Personalschlüssel an allen Tagen der letzten sechs Monate eingehalten werden konnte. Beim Großteil der Einrichtungen (43,3 %, $n = 13$) konnte der Personalschlüssel an weniger als 50 Tagen nicht eingehalten werden, bei 10,0 % ($n = 3$) erfolgt eine Nicht-Einhaltung an 50 bis unter 100 Tagen, bei 13,3 % ($n = 4$) bei 100 bis 150 Tagen und bei 10,0 % ($n = 3$) konnte der Personalschlüssel an mehr als 150 Tagen nicht eingehalten werden.

Tabelle 23⁴⁹

Überblick zur Nicht-Einhaltung des Personalschlüssels in den letzten 6 Monaten ($N_{max} = 31^{50}$)

	N	Anteil in %
An keinem Tag	7	23,3
In weniger als 50 Tagen	13	43,3
In 50 bis unter 100 Tagen	3	10,0
In 100 Tagen bis 150 Tagen	4	13,3
In mehr als 150 Tagen	3	10,0

⁴⁹ Die genaue Frage lautet: „An wie vielen Tagen kam es in den letzten 6 Monaten vor, dass der vorgegebene Personalschlüssel in Ihrer Kindertageseinrichtung nicht eingehalten werden konnte?“ Die Leitungen wurden hier gebeten, eine ungefähre Anzahl der Tage anzugeben, wodurch möglicherweise unterschiedliche Berechnungen zugrunde gelegt wurden

⁵⁰ Da von einer Kindertageseinrichtung zwei Fragebögen auf Ebene der Kita-Leitungen vorliegen, wurde bei den einrichtungsbezogenen Angaben, die in beiden Fällen sinngemäß übereinstimmend sind, ein Fragebogen aus den Analysen ausgeschlossen, sodass keine Gewichtung von Fällen erfolgt.

Mittelbare pädagogische Tätigkeit

Um die Ausgangsbedingungen zum Themengebiet mittelbare pädagogische Tätigkeiten zu erfassen, wurden die Kita-Leitungen im **Interview** gefragt, in welchem Umfang Zeit für diese in ihren Kindertageseinrichtungen gewährt wird und ob es hier in letzter Zeit Veränderungen gab. Ebenso wurde erfragt, ob und welche Veränderungen wünschenswert wären und ob und welche Erwartungen sich daraus an das KiQuTG ergeben. Von den elf Ländern, die den verbesserten Betreuungsschlüssel gewählt haben, investieren drei Länder konkret in die mittelbare pädagogische Zeit bzw. zugleich in die „Ausfallzeit“ oder „Minderungszeit“.

Eine Kita-Leitung stellte hierdurch eine, wenn auch kleine, positive Veränderung fest, da die mittelbare pädagogische Tätigkeit bisher noch gar nicht im Stellendeputat verankert war. Jetzt wird für die Kita-Leitung deutlich, „[...] wie viel Arbeit nicht bezahlt wird oder wurde.“ Nahezu alle Kita-Leitungen gaben jedoch als Ist-Zustand an, dass die Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten die erste ist, die entfällt, wenn es zu Personalengpässen kommt. Die Betreuung der Kinder wird dann vor diese Tätigkeiten gestellt.

*„Das ist in unserer Kita so, dass wir das immer noch dem Organisationstalent unserer Mitarbeiter überlassen. Ich weiß, dass viele Kitas das über den Dienstplan regeln. Schwierig. Weil in erster Linie, auch für die Kollegen, die hier arbeiten, die Betreuung der Kinder steht.“
(Kitaleitung)*

Vereinzelt kommt es zu „Notlösungen“, etwa, dass alle Kinder zugunsten von Teambesprechungen oder Dokumentationen zum Mittagsschlaf gelegt werden.

Zur näheren Betrachtung der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit wurden sowohl die Kita-Leitungen als auch die pädagogischen Fachkräfte in den ergänzenden **Fragebögen** jeweils nach dem Stundenkontingent für die mittelbaren Tätigkeiten gefragt.

Hinsichtlich der Stundenanzahl pro Woche für die mittelbare pädagogische Arbeit (bei einer Vollzeitstelle) ist auf Basis der Angaben der Kita-Leitungen zunächst auffällig, dass nicht in allen der 31 Kindertageseinrichtungen Stundenkontingente zur mittelbaren Arbeit überhaupt sowie unterteilt nach der Funktion als Gruppenleitung, pädagogische Fachkraft, Assistenzkraft und Förderkraft bestehen. Bei 7 der 31 Kindertageseinrichtungen (22,6 %) bestehen laut Angabe der Kita-Leitungen insgesamt keine Stundenkontingente pro Woche für die mittelbare pädagogische Arbeit. Aufgeteilt nach den einzelnen Funktionen (siehe Tabelle 24) verfügen 17 Kindertageseinrichtungen über ein Zeitkontingent an mittelbarer Arbeit pro Woche für die Gruppenleitungen. Im Schnitt stehen den Gruppenleitungen dabei 5,00 Stunden pro Woche bei einer Vollzeitstelle zur Verfügung ($SD = 2,54$, $Min = 2,00$ Stunden, $Max = 9,75$ Stunden). Hinsichtlich der pädagogischen Fachkräfte sind in 22 der 31 Kindertageseinrichtungen (70,1 %) Zeiten für die mittelbare Arbeit vorgesehen, die im Schnitt bei 4,83 Stunden pro Woche liegen ($SD = 2,60$). Hierbei liegt die Spannweite des verfügbaren Zeitkontingents bei Minimum 1 Stunde bis Maximum fast 10 Stunden pro Woche. Für die Gruppe der Assistenzkräfte ($n = 4$) und der Förderkräfte ($n = 7$) bestehen nur in wenigen Einrichtungen Zeitkontingente für mittelbare Tätigkeiten, die bei den Assistenzkräften bei Verfügbarkeit im Schnitt bei 4,63 Stunden ($SD = 2,63$) und bei den Förderkräften im Mittel bei 3,57 Stunden ($SD = 2,64$) pro Woche liegen.

Tabelle 24

Überblick zur mittelbaren pädagogischen Arbeit ($N_{max} = 31^{51}$)

Mittelbare Arbeit in Std./Woche bei einer Vollzeitstelle	N	Min	Max	M	SD
Gruppenleitung (falls vorhanden)	17	2,00	9,75	5,00	2,54
Pädagogische Fachkraft (einschließlich Heilpädagog/-innen)	22	1,00	9,75	4,84	2,60
Assistenzkraft	4	3,00	8,50	4,63	2,63
Förderkraft für Eingliederungshilfe nach SGV VII/SGB XII	7	1,00	9,00	3,57	2,64

Perspektive der pädagogischen Fachkräfte

Hinsichtlich der Perspektive der pädagogischen Fachkräfte ($n = 385$) wurden diese zunächst nach den vertraglich geregelten und den tatsächlichen Arbeitszeiten befragt.

Dabei liegt die vertraglich geregelte Arbeitszeit der pädagogischen Fachkräfte im Durchschnitt bei 33,69 Stunden pro Woche ($SD = 5,61$), mit einer geringsten Stundenzahl von 12 und höchsten Stundenzahl von 40 Stunden die Woche (siehe Tabelle 25). Im Vergleich zur tatsächlichen Arbeitszeit in der letzten vollen Arbeitswoche schätzen die pädagogischen Fachkräfte ihre Arbeitszeit mit einem Mittelwert von 34,82 ($SD = 5,63$) im Schnitt leicht höher ein ($Min = 12$ Stunden, $Max = 47$ Stunden). Damit entspricht die tatsächliche Arbeitszeit bei 56,0 % der pädagogischen Fachkräfte auch den vertraglich geregelten Zeiten ($n = 201$), jedoch bei 42,9 % der pädagogischen Fachkräfte liegen die tatsächlichen Zeiten *über* den vertraglich geregelten Arbeitszeiten ($n = 154$). Nur bei vier pädagogischen Fachkräften (1,1 %) liegt die tatsächliche Arbeitszeit zwischen 1 bis 3 Stunden unter der vertraglich geregelten Zeit.

Tabelle 25

Vergleich der vertraglich geregelten und tatsächlichen Arbeitszeit der Fachkräfte ($N_{max} = 385$)

	N	Min	Max	M	SD
<i>Arbeitszeit in Stunden pro Woche:</i>					
Vertraglich geregelte Zeiten	373	12	40	33,69	5,61
Tatsächliche Zeiten	363	12	47	34,82	5,63

Bei der anschließenden Frage, wie viele Stunden der tatsächlichen Arbeitszeit der letzten vollen Arbeitswoche mittelbare pädagogische Arbeit darstellte (u. a. Vor- und Nachbereitungszeit, Zusammenarbeit mit Eltern/Erziehungsberichtigen und Kooperationspartnern, Teamgespräche), lag der Mittelwert der von den pädagogischen Fachkräften angegeben Zeiten bei 2,92 Stunden mittelbare pädagogische Wochenarbeitszeit ($SD = 2,27$, $Min = 0$ Stunden, $Max = 10$ Stunden, $N = 262$). Allerdings muss bei dieser Angabe der hohe Fehleranteil berücksichtigt werden. Von den 385 pädagogischen Fachkräften beantworten 34 die Frage nicht (8,8 %) und weitere 89 pädagogische Fachkräfte gaben fälschlicherweise statt der mittelbaren Arbeitszeit erneut ihre reguläre Arbeitszeit an (22,5 %). Somit konnten nur die Angaben von 262 pädagogischen Fachkräften in die Berechnung zur mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit einbezogen werden, was 68,1 % der Gesamtstichprobe der pädagogischen Fachkräfte darstellt. Dies ist ein möglicher Hinweis darauf, dass das Verständnis zum Konzept der mittelbaren pädagogischen Arbeit noch nicht im Ganzen vorhanden ist.

Erlebte Arbeitssituation und Arbeitszufriedenheit

Die bestehende Personalsituation, die Arbeitszeiten sowie die zur Verfügung stehenden Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit sind zentrale Aspekte beim Erleben der derzeitigen Arbeitssituation

⁵¹ Da von einer Kindertageseinrichtung zwei Fragebögen auf Ebene der Einrichtungsleitungen vorliegen, wurde bei den einrichtungsbezogenen Angaben, die in beiden Fällen sinngemäß übereinstimmend sind, ein Fragebogen aus den Analysen ausgeschlossen, sodass keine Gewichtung von Fällen erfolgt.

sowie der Zufriedenheit mit dieser seitens der pädagogischen Fachkräfte. Um diese zu erfassen, wurden die Fachkräfte im Fragebogen gebeten, ihre Zustimmung zu 15 Aussagen anhand einer fünfstufigen Skala von 1 „stimmt gar nicht“ bis 5 „stimmt genau“ anzugeben. Die Ergebnisse sind in Tabelle 26 dargestellt.

Werden die Ergebnisse zur erlebten Arbeitssituation zunächst im Gesamten betrachtet, so liegen die Mittelwerte zwischen Minimum 2,12 und Maximum 3,68 und damit im niedrigen bis mittleren Bereich. Auffällig ist, dass die Mittelwerte von 10 der 15 Aussagen unter dem Skalenmittel von 3,00 liegen. Die niedrigste Zustimmung äußerten die Fachkräfte bei der Oberkategorie der „Personalsituation und Arbeitszeiten“ dazu, dass eine ausreichende Fachkraft-Kind-Relation besteht, um Kindern mit besonderen Herausforderungen und Verhaltensweisen gerecht werden zu können ($M = 2,12$, $SD = 1,08$) sowie die Möglichkeit, Ausfallzeiten durch Springerkräfte zu kompensieren (z. B. durch einen Springerpool; $M = 2,40$, $SD = 1,17$). Hinsichtlich der Aussagen zur „mittelbaren pädagogischen Arbeit“ stimmten die Fachkräfte am geringsten einer ausreichend zur Verfügung stehenden mittelbaren Zeit für die angemessene Vor- und Nachbereitung von pädagogischen Angeboten ($M = 2,55$, $SD = 1,09$) sowie einer ausreichenden Zeit für eine regelmäßige Beobachtung und Dokumentation zu ($M = 2,61$, $SD = 1,07$). Den Aussagen, welche die Fachkräfte noch am ehesten zustimmen konnten, sind bei der Kategorie „Personalsituation und Arbeitszeiten“ die Möglichkeit, Mehrarbeitsstunden/Überstunden zeitnah ausgleichen zu können ($M = 3,30$, $SD = 1,12$), und eine ausreichende Fachkraft-Kind-Relation, um Kindern aus sozial und/oder ökonomisch benachteiligten Familien gerecht werden zu können ($M = 2,58$, $SD = 1,15$). Den Aussagen einer ausreichend verfügbaren Zeit für regelmäßige Teamsitzungen ($M = 3,68$, $SD = 1,07$), einem ausreichend verfügbaren Zeitkontingent für die Vorbereitung und Durchführung von regelmäßigen Elterngesprächen ($M = 3,18$, $SD = 1,07$) und einem verfügbaren Zeitkontingent für die Zusammenarbeit mit den Eltern/Erziehungsberechtigten ($M = 3,18$, $SD = 1,05$) stimmten die pädagogischen Fachkräfte am ehesten bei der Kategorie der „mittelbaren pädagogischen Arbeit“ zu. Allerdings liegen die Werte wie beschrieben im mittleren Bereich, sodass nicht direkt von einer Zustimmung gesprochen werden kann. Ferner weisen die höheren Standardabweichungen ($SD > 1$) auf Unterschiede in der erlebten Arbeitssituation bei den jeweiligen Aspekten hin.

Tabelle 26

Aussagen zur Arbeitssituation ($N_{max} = 385$)

	<i>N</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
<i>Personalsituation und Arbeitszeiten</i>					
Die Fachkraft-Kind-Relation reicht aus, sodass jedes Kind in seinem Entwicklungsstand angemessen gefördert werden kann.	382	1	5	2,49	1,14
Die Fachkraft-Kind-Relation reicht aus, sodass auf die Bedürfnisse jedes Kindes individuell eingegangen werden kann.	382	1	5	2,44	1,12
Die Fachkraft-Kind-Relation reicht aus, um Kindern mit besonderen Herausforderungen und Verhaltensweisen (Entwicklungsauffälligkeiten, Förderbedarfe, [drohende] Behinderung) gerecht werden zu können.	382	1	5	2,12	1,08
Die Fachkraft-Kind-Relation reicht aus, um Kindern aus sozial und/oder ökonomisch benachteiligten Familien gerecht werden zu können.	378	1	5	2,58	1,15
Der Personalschlüssel stimmt mit der realen Fachkraft-Kind-Relation überein.	381	1	5	2,50	1,23
Die Anzahl an pädagogischen Fachkräften/Personalstunden in unserer Einrichtung ist ausreichend, um alle anstehenden Aufgaben zu bewältigen.	380	1	5	2,54	1,14
Ausfallzeiten (bei Krankheit, Urlaub, Fort-/Weiterbildung) können kompensiert werden, z. B. durch den Rückgriff auf Zusatzkräfte (u. a. Springer).	382	1	5	2,40	1,17
Mehrarbeitsstunden/Überstunden können zeitnah ausgeglichen werden.	378	1	5	3,30	1,12
<i>Mittelbare pädagogische Arbeit</i>					
Die vertraglich vereinbarte Zeit für mittelbare pädagogische Arbeiten (Verfügungszeit) kann in der Regel eingehalten werden.	380	1	5	3,09	1,18
Die verfügbare Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit reicht aus, um pädagogische Angebote angemessen vor- und nachbereiten zu können.	383	1	5	2,55	1,09
Die verfügbare Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit reicht aus für eine regelmäßigen Beobachtung und Dokumentation.	380	1	5	2,61	1,07
Die verfügbare Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit reicht aus für regelmäßige Teamsitzungen (Groß- und Kleinteam).	381	1	5	3,68	1,07
Die verfügbare Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit reicht aus für die Vorbereitung und Durchführung von regelmäßigen Elterngesprächen (z. B. Eingewöhnungs-, Entwicklungs- oder Übergangsgespräche).	379	1	5	3,18	1,07
Die verfügbare Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit reicht aus für die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten (u. a. Austausch, Angebote).	382	1	5	3,18	1,05
Die verfügbare Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit reicht aus für eine regelmäßige Qualitätssicherung und -evaluation sowie zur Weiterentwicklung der pädagogischen Konzeption.	380	1	5	2,77	1,09

Zur Erfassung der Arbeitszufriedenheit wurden die pädagogischen Fachkräfte anschließend gebeten, anhand einer fünfstufigen Skala von 1 „sehr unzufrieden“ bis 5 „sehr zufrieden“ ihre Zufriedenheit anhand von 15 verschiedenen Aspekten im Bereich der Rahmenbedingungen in der Kindertageseinrichtung einzuschätzen. In Tabelle 27 sind die Ergebnisse abgebildet.

Am zufriedensten sind die pädagogischen Fachkräfte mit der Möglichkeit, ihr individuelles Fachwissen und ihre Kompetenzen einbringen zu können ($M = 3,77$, $SD = ,99$), gefolgt von den zur Verfügung stehenden Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten ($M = 3,67$, $SD = 1,06$) sowie den Möglichkeiten, am Tag die eigenen Bedürfnisse (wie Pause, Essen, Trinken) befriedigen zu können ($M = 3,56$, $SD = 1,14$). Die geringste Zufriedenheit zeigen die pädagogischen Fachkräfte dagegen mit der tatsächlichen Fachkraft-Kind-Relation in der Kindertageseinrichtung ($M = 2,68$, $SD = 1,17$) und den tatsächlich zur Verfügung stehenden Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit ($M = 2,70$, $SD = 1,05$) sowie mit

dem Gelingen der Förderung von jedem Kind entsprechend seinem Entwicklungsstand ($M = 2,86$, $SD = 1,03$), der Anzahl an Kindern in der Gruppe ($M = 2,89$, $SD = 1,32$) und der Personalausstattung in der Kindertageseinrichtung ($M = 2,91$, $SD = 1,11$).

Ihre allgemeine Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen in der Kindertageseinrichtung ordnen die pädagogischen Fachkräfte mit einem Mittelwert von 3,60 ($SD = 1,07$) dem mittleren bis höheren Grad der Zufriedenheit zu. Insgesamt liegen die Mittelwerte bei den erfragten Aspekten im mittleren Bereich (Spannweite der Mittelwerte von 2,68 bis 3,77). Indes zeigen sich auch hier Unterschiede in den Einschätzungen der pädagogischen Fachkräfte, worauf die zum Teil höheren Standardabweichungen (Spannweite von ,95 bis 1,32) hinweisen.

Tabelle 27
Aussagen zur Arbeitszufriedenheit ($N_{max} = 385$)

Wie zufrieden sind Sie ...	N	Min	Max	M	SD
damit, wie die Förderung jedes Kindes entsprechend seinem Entwicklungsstand gelingt?	384	1	5	2,86	1,03
mit der zur Verfügung stehenden Zeit ausschließlich für die Arbeit am Kind?	381	1	5	3,15	1,10
mit der realen Fachkraft-Kind-Relation in Ihrer Einrichtung?	379	1	5	2,68	1,17
mit der Personalausstattung in Ihrer Einrichtung?	381	1	5	2,91	1,11
mit der Anzahl an Kindern in Ihrer Gruppe?	382	1	5	2,89	1,32
dem Umfang von anfallenden Mehrarbeitsstunden/Überstunden?	383	1	5	3,51	1,00
der vertraglich vereinbarten Zeit für mittelbare pädagogische Arbeiten?	383	1	5	3,22	1,06
mit der tatsächlich im Alltag zur Verfügung stehenden Zeit für mittelbare pädagogische Arbeiten?	383	1	5	2,70	1,05
mit der Qualitätssicherung, -weiterentwicklung und -evaluation in Ihrer Einrichtung?	382	1	5	3,40	1,03
mit den Möglichkeiten in der Zusammenarbeit mit Erziehungsberechtigten?	381	1	5	3,53	,95
mit den Möglichkeiten, am Tag Ihre eigenen Bedürfnisse befriedigen zu können (Pause, Essen, Trinken)?	382	1	5	3,56	1,14
mit den derzeitigen Möglichkeiten, die pädagogische Arbeit hinsichtlich der Kinder gestalten zu können?	382	1	5	3,35	1,06
mit den Möglichkeiten, Ihr individuelles Fachwissen und Ihre Kompetenzen einzubringen zu können?	383	1	5	3,77	,99
mit den zur Verfügung stehenden Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten?	382	1	5	3,67	1,06
allgemein mit den Arbeitsbedingungen in Ihrer Einrichtung?	383	1	5	3,60	1,07

Berufliches Belastungs- und Selbstwirksamkeitserleben

Wie in den Interviews mit den Kita-Leitungen deutlich wurde, lässt sich ein Zusammenhang zwischen strukturellen Rahmenbedingungen (u. a. Fachkraft-Kind-Schlüssel, fehlende Einberechnung von Ausfallzeiten) und der Belastung der pädagogischen Fachkräfte erkennen.

Zur Erfassung der beruflichen Belastung wurden in den Fragebögen der pädagogischen Fachkräfte 11 Items des „Hamburger Burnout-Inventars (HBI)“ von Burisch (2007) eingesetzt. Die Items, welche anhand einer siebenstufigen Skala von 1 „völlig unzutreffend“ bis 7 „völlig zutreffend“ eingeschätzt werden, können anschließend drei Skalen zugeordnet werden: 1. Emotionale Erschöpfung (5 Items; umfasst Gefühle von Überlastung und Erschöpfung als Folge der Arbeit), 2. Leistungsunzufriedenheit (3 Items; umfasst den Mangel an Zufriedenheit und Stolz auf die eigene Arbeit und Leistung) sowie 3. Unfähigkeit zur Entspannung (3 Items; umfasst Schwierigkeiten beim Abschalten von Arbeitsproblemen, die einen bis in die Freizeit verfolgen). Die Ergebnisse zu den drei ausgewählten Skalen des HBI sind in Tabelle 28 dargestellt.

Sowohl die emotionale Erschöpfung ($M = 4,10$, $SD = 1,56$) als auch die Unfähigkeit der pädagogischen Fachkräfte zur Entspannung ($M = 4,22$, $SD = 1,59$) lassen sich dem mittleren Bereich zuordnen. Auffällig

sind hier jedoch zum einen die hohen Standardabweichungen von 1,56 bis 1,59, welche auf Unterschiede zwischen den pädagogischen Fachkräften hinweisen. Dahingehend zeigt zum anderen auch der Umstand, dass die gesamte Spannweite der möglichen Mittelwerte von Minimum 1,00 und Maximum 7,00 bei beiden Skalen erreicht wurde, dass also in der Stichprobe pädagogische Fachkräfte sowohl ein sehr hohes als auch ein sehr niedriges Belastungsniveau aufweisen. Dagegen schätzen die pädagogischen Fachkräfte den Mangel an Zufriedenheit und Stolz auf die eigene Arbeit/Leistung als weniger ausgeprägt ein, was dem positiveren Bereich zugeordnet werden kann ($M = 2,36$, $SD = ,84$).

Tabelle 28

Belastungs- und Selbstwirksamkeitserleben der Fachkräfte (N_{max} = 385)

	<i>N</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
<i>Berufliches Belastungserleben (HBI)^A</i>					
Emotionale Erschöpfung	382	1,00	7,00	4,10	1,56
Leistungsunzufriedenheit	383	1,00	5,67	2,36	,84
Unfähigkeit zur Entspannung	383	1,00	7,00	4,22	1,59
<i>Selbstwirksamkeitserleben (SWE)^B</i>					
Gesamtskala	375	1,30	4,00	2,97	,34

Anmerkungen. ^A Skala von 1 bis 7. ^B Skala von 1 bis 4

In Ergänzung zur Erfassung der beruflichen Belastung wurde die Skala zur „Allgemeinen Selbstwirksamkeitserwartung (SWE)“ von Schwarzer und Jerusalem (1999) zur Erfassung der allgemeinen optimistischen Selbstüberzeugungen und damit das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten, schwierige Situationen zu bewältigen, eingesetzt. Der SWE enthält 10 Items, welche auf einer vierstufigen Skala von 1 „stimmt nicht“ bis 4 „stimmt genau“ eingeschätzt und anschließend zu einer Gesamtskala zusammengefasst werden. Das Ergebnis zur Gesamtskala ist in Tabelle 28 abgebildet. Mit einem Mittelwert von 2,97 ($SD = ,34$) zeigen die pädagogischen Fachkräfte insgesamt ein höheres Selbstwirksamkeitserleben und Vertrauen in das Meistern von schwierigen Situationen.

Modul 1: Handlungsfeld 3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte

Perspektive der Kita-Leitungen

Im Interview wurden die Kita-Leitungen gebeten, die Maßnahmen zu nennen, die ihr Träger bei der Gewinnung und Sicherung von pädagogischen Fachkräften verfolgt, und ebenso ihre eigene Rolle in diesem Prozess zu beschreiben. Weiterhin wurde nach der Stabilität des Teams gefragt bzw. wie mit möglichen Fluktuationen umgegangen wird und ob es schwer oder leicht ist, Personal zu finden oder zu halten.

Die Interviewaussagen der Kita-Leitungen zu Handlungsfeld 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte* konnten in folgende Kategorien gefasst werden, die als solche die Ausgangsbedingungen, ebenso jedoch auch die Erwartungen an das KiQuTG beschreiben: Allgemeine Arbeitsmarktsituation, Strategien zur Gewinnung von pädagogischen Fachkräften und Strategien zum Halten von pädagogischen Fachkräften. Insbesondere für den letztgenannten Bereich zeigten sich die Kita-Leitungen verantwortlich.

Innerhalb des dritten Handlungsfeldes stellt sich dar, welcher Aspekt im pädagogischen Alltag in den Kindertageseinrichtungen in hohem Maße als Herausforderung wahrgenommen wird: Der Personal- bzw. Fachkräftemangel. Das Handlungsfeld wurde von zehn Ländern gewählt, wobei der Fokus der Interventionen insbesondere auf dem Gewinnen von pädagogischen Fachkräften durch Ausbildung, Quereinstieg bzw. Vergütung der Ausbildung liegt.

Allgemeine Arbeitsmarktsituation aus Einrichtungsperspektive

Die allgemeine Situation auf dem Arbeitsmarkt erleben die *Kita-Leitungen* als angespannt. Nahezu alle Kita-Leitungen sagten aus, dass sie kaum aus einer Vielzahl von Bewerberinnen und Bewerbern die

Geeignetste oder den Geeigneten für ihre Kindertageseinrichtung auswählen können, wie das noch vor einigen Jahren der Fall war.

„Es gab Zeiten, wenn man eine Anzeige geschaltet hat, dann hat man 20 bis 30 Anmeldungen also Bewerbungen gehabt [...], dass es manchmal schwierig war zu sagen, nimm ich den oder die oder so.“ (Kitaleitung)

Kita-Leitungen empfinden, dass die pädagogischen Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt die freie Auswahl haben und die Stelle mit den für sie besten Rahmenbedingungen wählen können. Diese Rahmenbedingungen scheinen neben dem Wunsch nach einer individuellen Arbeitszeit ebenso stark vom Standort einer Kindertageseinrichtung geprägt zu sein. Kindertageseinrichtungen im ländlichen Raum sind in diesem Fall besonders negativ betroffen.

Strategien der Fachkräfte-/Personalgewinnung

Bei der Fachkräfte-/Personalgewinnung wurden unterschiedliche Strategien berichtet:

(1) Gewinnen von pädagogischen Fachkräften durch Abwerbung

Wenn es nicht genügend Bewerberinnen und Bewerber gibt, scheint das Abwerben guter pädagogischer Fachkräfte aus einer anderen Kindertageseinrichtung bzw. von einem anderen Träger eine offenbar nicht ungewöhnliche Strategie.

„Das heißt, es geht nur über Abwerbung aus anderen Einrichtungen. Das heißt in der einen Kita wird ein Loch gestopft. Dafür wird es in die andere Kita gerissen.“ (Kitaleitung)

(2) Gewinnen von pädagogischen Fachkräften durch multiprofessionelle Teams bzw. durch Öffnung des Fachkräftekatalogs

Positive Erwähnung finden pädagogische Fachkräfte, die nicht auf den Personalschlüssel angerechnet werden, wie z. B. Sprachförder- oder zusätzliche Fachkräfte, die aufgrund besonderer Bedarfe von Kindern und Familien in der Kindertageseinrichtung eingestellt werden. Während sich die Suche nach ausgebildeten Erzieherinnen und Erziehern insgesamt schwierig gestaltet, scheint die Besetzung von Stellen, für die eine höhere Qualifizierung oder Spezialisierung notwendig ist, weniger problematisch und die Stellen können schneller besetzt werden.

„Wenn die Gelder bewilligt sind, dann sind die Stellen (gemeint sind Inklusionskräfte, Sprachförderkräfte, Sozialpädagoginnen oder Sozialpädagogen und Heilpädagoginnen oder Heilpädagogen) so schnell ausgeschrieben. Und die sind dann auch schneller besetzt.“ (Kitaleitung)

Vereinzelt sprachen die Kita-Leitungen die Möglichkeit an, statt einer ausgebildeten Erzieherin oder einem ausgebildeten Erzieher eine weniger qualifizierte Fachkraft – bspw. Sozialassistentinnen oder Sozialassistenten – einzustellen. Diese Möglichkeit erscheint dann eher als „Notlösung“, in der sich organisatorische Probleme und die Sorge um eine Dequalifizierung des Personals deutlich zeigen.

(3) Gewinnen von pädagogischen Fachkräften über einen „guten Ruf“ des Trägers

Circa ein Viertel der Kita-Leitungen gab an, bei einem Träger mit einem „guten Ruf“ angestellt zu sein und deshalb vom Fachkräftemangel weniger tangiert zu sein. Hervorgehoben wurde unter anderem die Vergütung nach Tarif, was vermuten lässt, dass dies nicht für alle Träger selbstverständlich ist. Andere positive Rahmenbedingungen sind nach Aussage der Kita-Leitungen die Förderung von Fortbildungen oder das Anbieten von gesundheitsfördernden Maßnahmen.

„Also zum einen arbeiten wir nach Tarif (...) Wir bieten Weihnachtsgeld, wir bieten Urlaubsgeld, wir bieten Fortbildungen (...) wir haben einfach einen guten Namen.“ (Kitaleitung)

(4) Gewinnen von pädagogischen Fachkräften über eigene Ausbildung

Wenige Kita-Leitungen berichteten darüber, dass ihr Träger gezielt Berufspraktika für Auszubildende anbietet oder im direkten Kontakt zu einer Fachschule steht. In einem Land gibt es so genannte „Ausbildungskitas“. Hier werden bis zu acht Auszubildende, die eine berufsbegleitende Ausbildung absolvieren, von einer Mentorin oder einem Mentor betreut, die oder der nicht im Stellenschlüssel angerechnet wird und eng mit der Fachschule zusammenarbeitet.

„Und da haben wir festgestellt, dass wenn es Bewerbungen beim Träger gibt und Auswahlverfahren stattfinden, ist es sehr schwer, neue Fachkräfte zu gewinnen. Von daher war uns das wirklich wichtig. Zu sagen, wir möchten uns da beteiligen. Selbst unser zukünftiges Personal ausbilden und begleiten. Und im besten Fall nach der dreijährigen Ausbildung übernehmen.“ (Kitaleitung)

Als besonders positiv wurde hervorgehoben, dass die Auszubildenden bereits durch Vorpraktika bekannt waren und beide Seiten wussten, auf wen bzw. auf was sie sich einlassen.

Strategie zur Bindung von pädagogischen Fachkräften

Insbesondere beim Sichern/Halten der pädagogischen Fachkräfte setzen alle Kita-Leitungen auf ein wertschätzendes und kollegiales Miteinander. Sie selbst fühlen sich diesbezüglich in einem hohen Maße verantwortlich. Viele Kita-Leitungen gaben beispielsweise an, dass sie morgens persönlich in alle Gruppen ihrer Kindertageseinrichtung gehen, um sich nach der jeweiligen Situation oder den Bedarfen zu erkundigen.

„Was 100 % wovon ich überzeugt bin, wenn es ein gutes Klima in der Einrichtung gibt, dass sich das auf die Motivation der Mitarbeiter widerspiegelt.“ (Kitaleitung)

Dazu gehört, dass die Kita-Leitung die Leistungen und Belastungen der pädagogischen Fachkräfte sieht und anerkennt. Damit eine Atmosphäre entsteht, in der die Kita-Leitungen das Vertrauen ihrer pädagogischen Fachkräfte gewinnen, benötigen diese Aufmerksamkeit seitens der Kita-Leitung. Hier benannte ein kleinerer Teil der Kita-Leitungen besonders positiv Fortbildungen mit dem gesamten Team. Anders als Fortbildungen der einzelnen pädagogischen Fachkräfte tragen diese in hohem Maße zu einer guten Teambildung bei und verstärken das Gefühl des Zusammenhalts und der Verantwortungsübernahme.

Weitere Ansprüche oder Forderungen an den Träger wurden kaum benannt. Zumeist gehen die Kita-Leitungen davon aus, dass ihre Träger bestmögliche Bedingungen für die Kindertageseinrichtungen gewährleisten und dabei durch gesetzliche Standards bzw. Finanzierungsbedingungen ein Rahmen vorgegeben ist.

Das Miteinander sowie die Atmosphäre im Team sind, wie dargestellt, ein wichtiger Aspekt bei der Bindung von pädagogischen Fachkräften. In den ergänzenden **Fragebögen** wurde dahingehend die Zusammenarbeit im Team nochmals stärker fokussiert.

Dazu wurden sowohl auf Ebene der Kita-Leitungen ($n = 31$) als auch auf Ebene der pädagogischen Fachkräfte ($n = 385$) der „Fragebogen zur Arbeit im Team (FAT)“ von Kauffeld (2004) eingesetzt (24 Items mit vier Subskalen; Einschätzung der Items anhand einer Skala von 1 bis 6 mit zwei gegensätzlichen Aussagen an den Endpunkten).

Werden die Ergebnisse des FAT nach den vier Subskalen betrachtet, liegen die Mittelwerte nah beieinander (die Ergebnisse auf Ebene der Einzelitems können dem Methodenbericht entnommen werden, siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel VI).

Im Vergleich der Teameinschätzungen der Kita-Leitungen und des pädagogischen Personals der Kindertageseinrichtung (siehe Abbildung 8) zeigt sich, dass über alle vier Skalen des FAT hinweg die pädagogischen Fachkräfte die Zusammenarbeit im Team weniger gut einschätzen als die Kita-

Leitungen. Die größte Differenz von 0,61 lässt sich dabei für die der Aufgabenbewältigung verzeichnen; die geringste Differenz von 0,44 dagegen hinsichtlich der Verantwortungsübernahme der Teammitglieder. In der Reihenfolge der Bewertung sind sich die beiden Perspektiven aber einig, d. h. die Zielorientierung wird sowohl von der Leitung als auch von den pädagogischen Fachkräften am höchsten bewertet, die Verantwortungsübernahme am niedrigsten. Die Einschätzungen der Leitungen zur Zusammenarbeit im Team basieren dabei auf längeren Einblicken der Kita-Leitungen in die Teamstrukturen, denn 65,6 % der Kita-Leitungen ($n = 21$) arbeiten bereits seit mehr als fünf Jahren in ihrem Team und weitere 18,8 % arbeiten zwischen zwei und fünf Jahren in ihrem Team ($n = 6$).

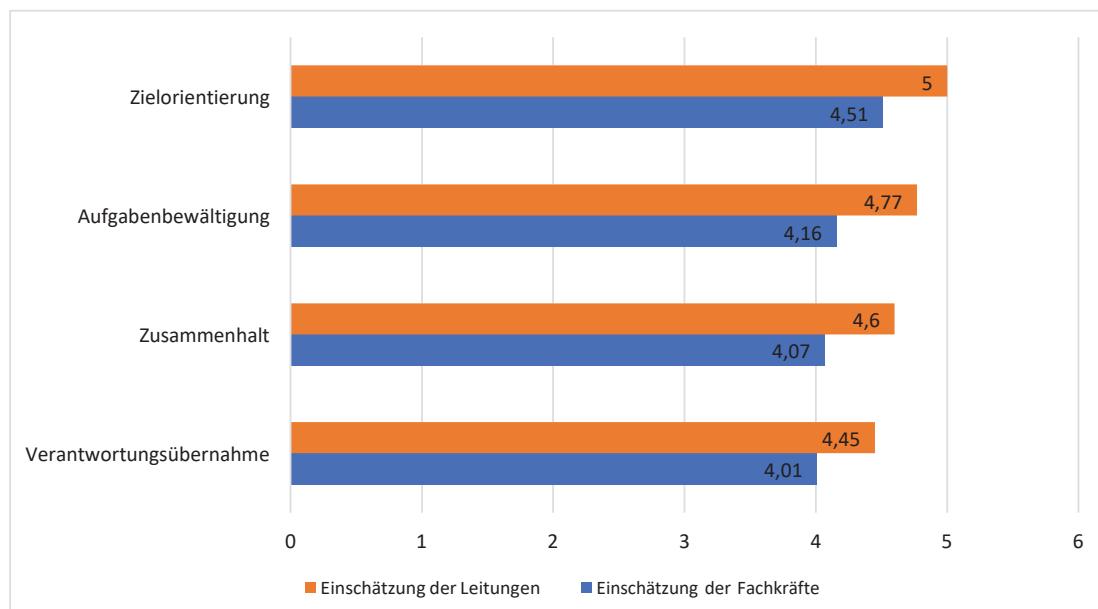


Abbildung 8. Einschätzung der Zusammenarbeit im Team (FAT) im Vergleich zwischen Leitungen und Fachkräften

Exkurs: Ausbildung und Anleitung

Eine vielfach von den Kita-Leitungen in den **Interviews** angesprochene Maßnahme zur Fachkräftebindung und -sicherung betrifft die Ausbildung angehender pädagogischer Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen. Die Strategie, pädagogische Fachkräfte durch eine praxisintegrierte vergütete Ausbildung zu gewinnen und die Auszubildenden insbesondere durch eine qualifizierte Praxisanleitung zu unterstützen, findet teilweise in der Praxis bereits Anwendung und wird zusätzlich durch das Bundesprogramm Fachkräfteoffensive unterstützt.

Um der Maßnahme der „Ausbildung“ als maßgebliches Instrument der Fachkräftegewinnung und Fachkräftebindung gerecht zu werden, wurden über zusätzliche Interviews unter anderem die Perspektiven von Auszubildenden und Praxisanleitungen erfragt. Im Weiteren folgen in einem Exkurs erste qualitative Analysen hierzu.

In 13 Bundesländern konnten Auszubildende⁵² sowie Praxisanleitungen⁵³ in Form von Einzelinterviews und Gruppendiskussionen zu ihrer aktuellen Ausbildungs- und Anleitungssituation befragt werden. Die nachfolgenden Ergebnisse speisen sich jedoch lediglich aus den Erläuterungen von Personen aus den zehn Bundesländern, welche im Rahmen des KiQuTGS Maßnahmen in Handlungsfeld 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte* investierten.⁵⁴ Die befragten Auszubildenden befanden sich zum Erhebungszeitpunkt auf unterschiedlichen Ausbildungswegen, in verschiedenen Ausbildungsformen sowie Ausbildungsabschnitten. Der überwiegende Anteil absolvierte eine praxisintegrierte Ausbildungsform (siehe Kapitel III).

Die Ergebnisse werden im Nachfolgenden in Form von aggregierten Aussagen bundeslandübergreifend dargestellt, welche bei den Auszubildenden für die gesamte Gruppe der Interviewten, unabhängig der Ausbildungsform (Erzieherin und Erzieher, Kinderpflegerin und Kinderpfleger, Sozialpädagogische Assistentin und Sozialpädagogischer Assistent) gültig sind. Insbesondere die Wahrnehmung der Anleitungsgestaltung aus beiden Perspektiven sowie die Darstellung der Ausbildungssituation der Auszubildenden insgesamt werden infolge der einzelnen gewählten Maßnahmen der Bundesländer in Handlungsfeld 3⁵⁵ genauer erörtert.

Anleitungssituation

(1) Wahrgenommene Funktion der Praxisanleitung

Perspektive der Auszubildenden

Die Rolle der Praxisanleitung kristallisiert sich im pädagogischen Alltag der Auszubildenden als zentral heraus. Die anleitende Person kann sowohl die Möglichkeit der individuellen und professionellen Begleitung, der fachpraktischen und schulischen Unterstützung sowie der Reflexion von herausfordernden pädagogischen Situationen bieten. Darüber hinaus wird nicht nur die Ansprechbarkeit der Praxisanleitung als positiv erlebt, sondern des gesamten pädagogischen Teams.

„Also meine Mentorin, Anleiterin, die kann ich alles fragen. Die hilft mir, egal was es ist. Also wirklich.“ (Auszubildende)

„Auch generell das Kollegium. Ich hänge nicht nur an meiner Praxisanleitung, ich kann das komplette Team fragen und mit sämtlichen Fragen durchlöchern. [...] Da ist immer jemand da, der mir hilft. Oder meine Fragen beantwortet.“ (Auszubildende)

Perspektive der Praxisanleitung

Um die Kompetenzentwicklung der angehenden pädagogischen Fachkräfte adäquat begleiten zu können, nannten die Praxisanleitungen insbesondere drei Aspekte gelingender Anleitung, die sich mit den Erzählungen der Auszubildenden übereinstimmend verbinden lassen:

- Begleitung und Unterstützung der Auszubildenden bei den schulischen Aufgaben
- Begleitung und Unterstützung bei der Reflexion des pädagogischen Handelns
- Begleitung und Unterstützung der persönlichen Entwicklung der Auszubildenden

⁵² In Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen wurden keine Auszubildenden befragt, da innerhalb des Erhebungszeitraum keine Auszubildenden in den befragten Kindertageseinrichtungen ausgebildet wurden.

⁵³ In Bremen, Schleswig-Holstein und Thüringen wurden keine Praxisanleitungen befragt, da innerhalb des Erhebungszeitraums keine Anleitungen für ein Interview verfügbar waren oder aktuell nicht ausgebildet wurde.

⁵⁴ Dies umfasst folgende Bundesländer: Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

⁵⁵ In vier der zehn Bundesländern wird über oder ausschließlich über den Kapazitäts- und Finanzierungsausbau der Ausbildungskapazitäten hinaus in die Qualifizierung und die zeitlichen Rahmenbedingungen der Praxisanleitungen investiert.

Die Bedeutung der Qualifizierung der Praxisanleitung fand mehrfach Erwähnung und circa die Hälfte der Praxisanleitungen verfügt über eine besondere Anleitungsqualifikation. Als herausfordernd gestaltet sich die Situation in einigen Ländern, in denen pro Team (Vorgabe des Trägers) lediglich ein Teammitglied zur Praxisanleitung qualifiziert wird oder gar keine Person über eine Anleitungsqualifikation verfügt.

*„Ich wünschte mir Mentor*innenausbildungen. Wir machen das nebenbei.“ (Praxisanleitung)*

(2) Form und Umfang der Anleitung

Perspektive der Auszubildenden

Überwiegend berichteten die Auszubildenden von wöchentlichen Anleitungsgesprächen sowie der Möglichkeit, bedarfsorientiert und situationsbezogen im Alltag kurze Reflexionen mit ihren Praxisanleitungen durchführen zu können. Jedoch wurden insbesondere die Rahmenbedingungen aufgrund des Alltags der Kindertageseinrichtung als teilweise schwierig bezeichnet. Durch den wenig planbaren Alltag in den Kindertageseinrichtungen durch Krankheitsfälle, kurzfristige Dienstplanänderungen und Personalmangel können die Anleitungsgespräche ausfallen. In mehreren Fällen werden sie zwischen „Tür und Angel“ abgehalten oder entfallen ganz.

„Also meine Praxisanleiterin ist immer für mich da, sie hat immer ein offenes Ohr, aber es kommt oft zu kurz. Ich meine, Personalmangel ist überall, und dementsprechend bleiben diese zwei Stunden oft auf der Strecke.“ (Auszubildende)

Perspektive der Praxisanleitung

Die meisten Praxisanleitungen gaben an, wöchentliche oder zweiwöchentliche Anleitungsgespräche mit ihren Auszubildenden zu führen. Diese dauern in der Regel zwischen 45 Minuten und drei Stunden. Neben den formalen Gesprächszeiten finden bei Bedarf im pädagogischen Alltag immer wieder kurze Anleitungsgespräche bzw. Reflexionen statt. Über die Hälfte der Praxisanleitungen beschrieben jedoch ähnlich wie die Auszubildenden insbesondere die strukturellen Rahmenbedingungen der Anleitung als ungenügend. Zentral erscheinen hier die Faktoren des Personalmangels und der daraus abgeleiteten mangelnden zeitlichen Kapazität und der erschwerten Planbarkeit sowie der stetigen Priorisierung der Kinderbetreuung.

„Ich muss wirklich sagen, es gestaltet sich verdammt schwierig. So sich mal zurückzuziehen, auch aufgrund des Personalmangels. Und ich hab's bis jetzt auch noch nicht geschafft. Man kann immer nur so Tür-und-Angel-Gespräche mit ihr (gemeint ist die Auszubildende) führen und wirklich, wenn die Kinder drum herum sind. Aber sich mal zurückzuziehen und mal so in Ruhe zu sprechen wie wir jetzt, ist derzeit nicht möglich.“ (Praxisanleitung)

Beinahe die Hälfte der Praxisanleitungen berichtetet, dass keine festgeschriebene Anleitungszeit zur Gesprächsführung, der Vor- und Nachbereitung oder der Gestaltung von Praxisbesuchen der Fachschule zur Verfügung steht. In vielen Fällen wurde berichtet, dass die Anleitungszeit zulasten der weiteren Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeit, der eigenen Mittagspause oder von Überstunden geht. Jedoch kann in den Interviews bundesweit unabhängig von festgelegten Zeiten für die Praxisanleitung eine erhöhte Belastung und in Einzelfällen Frustration hierdurch verzeichnet werden.

(...) Ich nehme es praktisch dem Kind weg, den Praktikanten zu betreuen. Ich wünsche mir Zeit, zu sagen, zwei Stunden in der Woche, da wäre ich glücklich.“ (Praxisanleitung)

Aus den Untersuchungsdaten wird deutlich, dass in Bezug auf die PiA-Ausbildung unterschiedlichste Anleitungsmodelle existieren und diese sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Trägern divergieren.⁵⁶

Weitere Ausführung zur allgemeinen Ausbildungssituation⁵⁷

(1) Gründe für die Wahl der Ausbildungsform

Perspektive der Auszubildenden

Zur Frage der gewählten Ausbildungsform äußerten sich ausschließlich diejenigen, die sich in praxisintegrierenden Ausbildungsformaten zur Erzieherin und zum Erzieher befanden. Sowohl die finanzielle Vergütung der Ausbildung als auch die Möglichkeit einer engen Verzahnung von Theorie und Praxis wurden gleichermaßen häufig – quer durch das Bundesgebiet – als Hauptgründe angeführt. In einigen Fällen wird ferner betont, dass lediglich aufgrund der Vergütung der Ausbildungsform der Ausbildungsantritt möglich war.

„Ich bin bereits gelernte (Lehrberuf). Ich habe die Ausbildung (Zeitpunkt) abgeschlossen. Da mir damals nach der Realschule aus finanziellen Gründen leider nicht die Erzieherausbildung möglich war. Und bin dementsprechend jetzt sehr froh, dass es (Zeitpunkt) jetzt die PiA-Ausbildung gibt.“
(Auszubildende)

(2) Zufriedenheit Zukunftsperspektiven

Im Hinblick auf die zukünftige Perspektive nach der Ausbildung ließen sich die Bereiche Gehalt, Aufstiegschancen/Weiterentwicklung und mögliche Arbeitsfelder aus den Aussagen der Auszubildenden aggregieren.

Das spätere Gehalt einer pädagogischen Fachkraft wurde von mehr als einem Drittel der Auszubildenden als zu niedrig und wenig ausreichend – gerade in Zusammenhang mit der hohen wahrgenommenen Verantwortung im fröhlpädagogischen Arbeitsbereich – angesehen. Zudem gaben mehrere Auszubildende an, das Feld der Kindertageseinrichtung zugunsten besserer Verdienstmöglichkeiten und verbesserter Aufstiegschancen voraussichtlich zu verlassen:

„Also ich habe, ich sage es auch ehrlich, ich habe mich jetzt zwar hierfür entschieden, aber ich denke auch schon nach, was ich danach mache, weil ich nicht mit dem Gehalt mein Leben lang leben möchte.“ (Auszubildende)

Modul 1: HF 2 Fachkraft-Kind-Schlüssel und HF 3 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte

Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten

In den **Gruppendiskussionen** mit den Eltern/Erziehungsberechtigten wurde nicht konkret nach dem Thema Fachkraft-Kind-Relation oder dem Gewinnen und Sichern von pädagogischen Fachkräften gefragt. Dennoch äußerten sich die Eltern immer wieder hierzu. Ein guter Betreuungsschlüssel wird in einer Elterndiskussion lobend erwähnt, was andeutet, dass dies keine Selbstverständlichkeit darstellt.

⁵⁶ In einem Land werden mehr Stunden für die Anleitung von PiA-Auszubildenden als für die schulische Ausbildungsform zur Verfügung gestellt, in einem anderen Land werden die Auszubildenden von zusätzlichen Mentorinnen und Mentoren angeleitet, welche nicht auf den Stellenschlüssel angerechnet werden.

⁵⁷ Die nachfolgenden Darstellungen enthalten nur noch die Perspektive der Auszubildenden.

„Wir hatten vorher auch den Großen in einer anderen Kita und da war das halt total anders. Da war der Betreuungsschlüssel ganz weit unten. Das war ein Rumgewusel und die waren total gestresst. Und hier muss ich sagen, die sind super entspannt und mit den Kindern wird sich super beschäftigt und die sind ausgeglichen. Und abends und morgens, wenn man die Kinder abholt, dann kommen die Erzieher auf einen zu und sagen, was gut war und was nicht so gut war.“ (Eltern)

Anschlussfähig zum Thema Betreuungsschlüssel und Gewinnen und Sichern von pädagogischen Fachkräften schien die Frage, wie die Eltern/Erziehungsberechtigten den Alltag ihres Kindes in der Kindertageseinrichtung und ebenso, wie sie die Zusammenarbeit der Kindertageseinrichtung mit ihnen als Eltern/Erziehungsberechtigten wahrnehmen. Hier kam mehr als die Hälfte der Elterndiskussionen auf das Thema Fachkräftemangel zu sprechen.

Insbesondere die Tür-und-Angel-Gespräche benannten die Eltern/Erziehungsberechtigten als für sie wichtigstes und häufigstes Instrument der Zusammenarbeit. Diese kurzen Gespräche tragen für die Eltern/Erziehungsberechtigten offensichtlich dazu bei, am Alltag der Kindertageseinrichtung zu partizipieren und generelles Vertrauen in die Kindertageseinrichtung und die pädagogischen Fachkräfte zu gewinnen. Bei wahrgenommenem Fachkräftemangel entfallen diese.

„Mir fehlen die Zeiten für die Gespräche. Auch die Tür-und-Angel-Gespräche kamen schon vor der Pandemie etwas kurz. Auf das Entwicklungsgespräch mussten wir ewig warten, bis das mal stattfinden konnte. Was mit Sicherheit auch an der Personalsituation liegt.“ (Eltern)

Ebenso berichteten Eltern von ausgefallenen Ausflügen oder anderen Veranstaltungen der Kindertageseinrichtung, wie bspw. dem St. Martins-Umzug. Eltern/Erziehungsberechtigte fühlten sich dann unter Druck gesetzt, wenn sie solche Veranstaltungen einfordern.

„Weil es einfach heißt, das sind die Zeiten, die uns dann am Kind fehlt und das wollt ihr nicht. Das sind ja eure Kinder.“ (Eltern)

In einem knappen Viertel der Elterndiskussionen wurde berichtet, dass Eltern/Erziehungsberechtigte regelmäßig gebeten werden, wegen Personalengpässen ihr Kind früher abzuholen oder gar nicht erst in die Kita zu bringen. Dies ist gerade in größeren Einrichtungen für Eltern/Erziehungsberechtigte schwer nachvollziehbar, da davon ausgegangen wird, dass Ausfälle von pädagogischen Fachkräften personell mitbedacht werden.

„Und jedes Jahr, hallo, ist der Herbst und wir werden angefragt, ob wir die Kinder zu Hause lassen oder eher abholen können. (...) Das ist, was ich nicht verstehe. Das ist, wenn wir so eine große Kita sind, ich habe ja mit Absicht meine Kinder nicht zu einer Tagesmutter gebracht.“ (Eltern)

Um die Einschätzung der Eltern/Erziehungsberechtigten hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Kindertageseinrichtung sowie der Fachkraft-Kind- und Eltern-Fachkraft-Beziehung noch spezifischer zu erfassen, wurde ergänzend im Fragebogen auf Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten ($n = 250$) der „**Fragebogen** für Eltern zur Eltern-Kita-Kooperation (ElKiKo)“ von Grasy-Tinius und Hoffer (Grasy-Tinius & Hoffer, 2019, S. 49-51) eingesetzt. Der Fragebogen enthält 20 Items, welche anhand einer sechsstufigen Skala von 1 „trifft überhaupt nicht zu“ bis 6 „trifft voll zu“⁵⁸ eingeschätzt werden.

⁵⁸ Im Originalfragebogen „ElKiKo“ ist die Richtung der Skala umgedreht (1 = positiv und 6 = negativ). Damit im Fragebogen für die Eltern/Erziehungsberechtigten bei allen eingesetzten Instrumenten eine einheitliche Skalenrichtung besteht, sodass Fehler bei der Beantwortung des Fragebogens reduziert werden können, wurde die Richtung der Originalskala entsprechend umgedreht. Zum einfacheren Verständnis des Lesers und zum Vergleich zu anderen Instrumenten wird die geänderte Skalenrichtung für die Auswertung beibehalten.

Bei Betrachtung der Ergebnisse auf der übergeordneten Skalenebene⁵⁹ (siehe Abbildung 9) zeigt sich, dass die Eltern/Erziehungsberechtigten die „Gestaltung der Fachkraft-Kind-Beziehung“ und damit die Einschätzung des Wohlbefindens des Kindes in der Kindertageseinrichtung am positivsten bewerten ($M = 5,41, SD = ,66$), gefolgt von dem Erleben der persönlichen Beziehung und Kommunikation mit den pädagogischen Fachkräften (Skala 2 „Einschätzung der professionellen Gestaltung der Eltern-Fachkraft-Beziehung“, $M = 5,08, SD = ,83$). Ebenfalls positiver bewerten die Eltern/Erziehungsberechtigten die Kompetenzen der pädagogischen Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen ($M = 5,00, SD = ,80$). Mit einem Mittelwert von 4,52 ($SD = 1,07$) fällt dagegen die Einschätzung der Möglichkeiten zur Partizipation sowie der Vernetzung geringer aus.

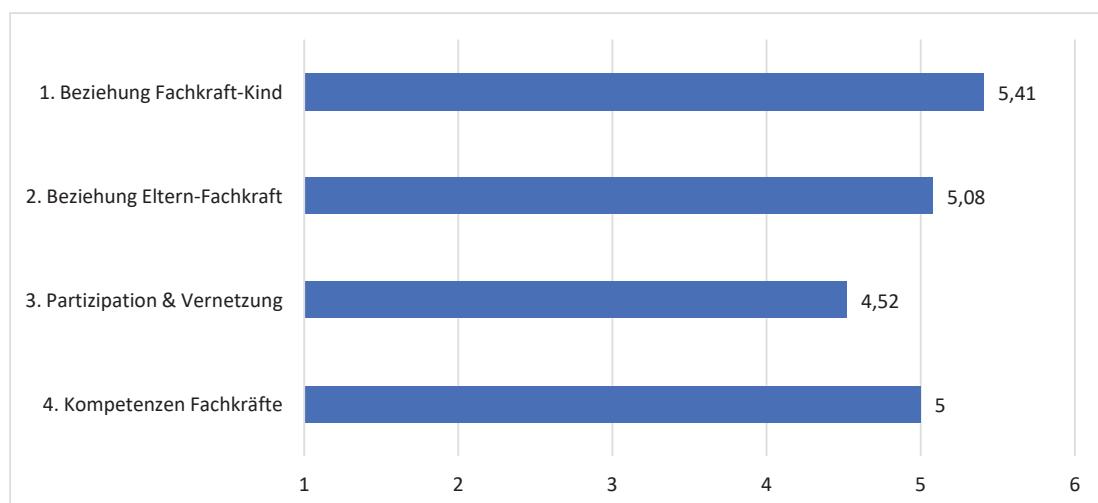


Abbildung 9. Mittelwerte der vier Skalen des ElKiKo ($n = 250$)

Modul 1: HF 4 Stärkung der Leitung

Perspektive der Kita-Leitungen

Zum Handlungsfeld 4 wurden die Kita-Leitungen in den **Interviews** zu ihren spezifischen Aufgaben und deren Herausforderungen befragt. Auf Grundlage der Aussagen können folgende Kategorien gebildet werden: Möglichkeiten zur Entlastung der Kita-Leitung, Wahrnehmung der Leistungsstätigkeit, Zusammenarbeit zwischen den Kita-Leitungen und den Trägern sowie Leistungsqualifizierung.

(1) Entlastung der Kita-Leitung durch Auslagerung administrativer Tätigkeiten

Die Kita-Leitungen beschrieben ein vielfältiges Aufgabenspektrum in ihrem Alltag, welches in den letzten Jahren deutlich an bürokratischen und administrativen Teilen zunahm. Der Wunsch nach der Auslagerung administrativer Tätigkeiten an eine zusätzliche Verwaltungskraft stellte sich von der Mehrheit der interviewten Leitungskräfte als zentrales Anliegen heraus.

„Ja, aber wir haben jetzt, da wir das dann auch selber abrechnen, hat die Kita-Leitung alleine vier Tage mit der Essengeldkassierung zu tun. Das ist eigentlich nicht Aufgabe der Kitaleitung, ja, dass sie vier Tage im Monat Leistungsstätigkeit in die Abrechnung stecken muss.“ (Leitung)

⁵⁹ Die Ergebnisse des ElKiKo auf Ebene der Einzelitems können dem Methodenbericht entnommen werden (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel VI).

Diese Kernaussage wurde durch weitere Äußerungen derjenigen Kita-Leitungen unterstrichen, die eine teilweise Trennung von pädagogischen und Verwaltungsaufgaben erleben. Dies wurde durchgehend als besonders positiv und stellenweise noch ausbaufähig beschrieben.

„wir haben sogar eine Sekretärin, die viel Administratives macht, also mir ganz viel abnimmt. [...] und natürlich {habe ich} auch einiges Administratives {als Leitung an Aufgaben}, aber das hält sich in Grenzen, weil (NAME DER VERWALTUNGSKRAFT) da ist. Mit einer Halbtagsstelle.“ (Kitaleitung)

(2) Wahrnehmung der eigenen Leistungstätigkeit

Über die Hälfte der Kita-Leitungen berichteten von zusätzlichen Belastungen im Alltag durch zu wenig Personal, die Herausforderungen der Gewinnung von Personal und nicht zu erfüllende Fachkraft-Kind-Relationen. Die Vollständigkeit und auch Beständigkeit eines pädagogischen Teams wurde häufig als Unterstützungs faktor für eine gelingende Leistungstätigkeit gesehen. Ferner beschrieben diejenigen Kita-Leitungen, welche nicht ihren gesamten Stellenumfang in Leistungstätigkeiten umsetzen können, sondern lediglich einige Stunden in der Woche hierfür zur Verfügung haben, eine stetige Neu-Priorisierung der anfallenden Tätigkeiten. Die Leistungstätigkeit wurde häufig infolge von Krankheitsfällen im pädagogischen Team hinter der Betreuung der Kinder angestellt und kann somit meist nur in Form von Mehrarbeit stattfinden.

„Also ich sag's Ihnen ehrlich, wenn ich die zehn Stunden [für Leistungsaufgaben] in der Woche nutzen könnte, dann würde ich wahrscheinlich damit zurechtkommen, aber es ist eigentlich kaum möglich. Ich denke es ist allgemein die Personalsituation an sich. Der Arbeitsmarkt ist alles sehr problematisch – den Fachkräftemangel, was den angeht, was den Nachwuchs angeht. Und von daher ist es oft so, dass Stellen von Haus aus unbesetzt sind. Und natürlich aber auch krankheitsbedingt Personal ausfällt. (2)“ (Kitaleitung)

Die fehlenden Zeiten für die Leistungsaufgaben wurden ebenfalls in den Angaben im Rahmen der ergänzenden **Fragebögen** deutlich.

Bezüglich der vertraglich geregelten Arbeitszeit pro Woche liegt diese bei den Kita-Leitungen im Mittel bei 38,25 Stunden ($SD = 2,51$, $Min = 30$ Std., $Max = 40$ Std., $N = 32$). Im Vergleich zur tatsächlichen Arbeitszeit gaben die Kita-Leitungen im Schnitt eine leicht höhere Arbeitszeit von 39,87 Stunden an ($SD = 3,33$, $N = 31$; siehe Abbildung 10), wobei als geringste tatsächliche Arbeitszeit ein Stellenumfang von 30 Stunden und als höchste Arbeitszeit ein Stellenumfang von 45 Stunden pro Woche angegeben wurde. Dahingehend leistet fast die Hälfte der Kita-Leitungen (48,4 %, $n = 15$) tatsächlich mehr Stunden als vertraglich geregelt, während die andere Hälfte genau gleich viele Stunden pro Woche wie per Vertrag vereinbart arbeitet (51,6 %, $n = 16$).

Werden die Arbeitszeiten weiter spezifisch nach den Zeiten für die Leistungsaufgaben (für pädagogische Leitung und Verwaltungsaufgaben; kein Gruppendiffizient) betrachtet, so liegen die vertraglich geregelten Zeiten im Durchschnitt bei 31,39 Stunden pro Woche ($SD = 11,08$, $N = 31$). Die Spannweite der per Vertrag geregelten Zeiten geht dabei von minimal 0 Stunden bis maximal 40 Stunden pro Woche. Bei der Frage, wie viele Stunden für die Leistungsaufgaben tatsächlich pro Woche anfallen, liegt der Mittelwert im Vergleich mit 39,68 Stunden ($SD = 12,30$, $N = 31$, siehe Abbildung 10) deutlich höher, sodass nach Angabe der Kita-Leitungen demnach in Realität mehr Stunden für die Leistungsaufgaben als die vertraglich festgelegten Stunden anfallen. Die Spannweite der tatsächlichen Stunden pro Woche fällt mit Minimum 14 Stunden bis Maximum 80 Stunden größer aus. Insgesamt fallen auch bei den Leistungsstunden bei 48,4 % der Kita-Leitungen ($n = 15$) in Realität mehr als die vertraglich festgelegten Stunden pro Woche für die Leistungsaufgaben an, bei ebenfalls 48,4 % stimmen die vertraglich festgelegten Zeiten mit den tatsächlichen Zeiten überein ($n = 15$) und in einem Fall (3,2 %) fallen in Realität weniger Stunden als vertraglich festgelegt an.

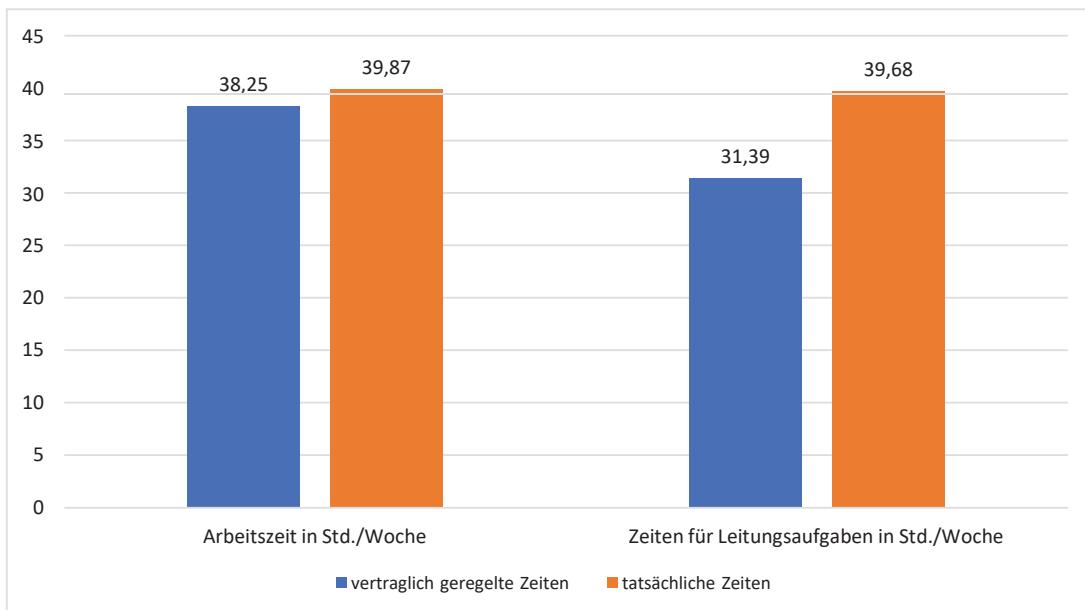


Abbildung 10. Durchschnittliche Stunden pro Woche an Arbeitszeit und für die Leitungsaufgaben ($n = 31$)

Einschätzung der Führungsqualität

Ein wichtiger Qualitätsaspekt ist ebenfalls die Führungsqualität der Kita-Leitungen. Diese wurden in den **Fragebögen** auf Ebene der Kita-Leitungen ($n = 31$) und der pädagogischen Fachkräfte ($n = 385$) nochmals spezifischer mittels der deutschen Version des „Multifactor Leadership Questionnaire (MLQ)“ von Felfe (2006) erfasst (51 Items, Skala von 1 „trifft nicht zu“ bzw. „nie“ bis 5 „trifft zu“ bzw. „regelmäßig, fast immer“).⁶⁰ Im Vergleich der Einschätzungen zur Führungsqualität von Kita-Leitungen und pädagogischen Fachkräften (siehe Abbildung 11) schätzen die Fachkräfte bei allen neun Subskalen⁶¹ sowie bei den vier zusätzlichen internen Erfolgskriterien die Führungsqualität als weniger gut ausgeprägt als die Kita-Leitungen selbst ein. Dabei lässt sich die größte Differenz in den Einschätzungen beider Ebenen bei der Skala „Effektivität des Führungsverhaltens“ (Differenz von 0,64) und die geringste Differenz bei der Skala „Charisma“ (Differenz von 0,17) festhalten.

⁶⁰ Eine ausführliche Darstellung der Methode und der Ergebnisse des MLQ auf Ebene der Kita-Leitungen und der pädagogischen Fachkräfte ist dem Methodenbericht beigefügt (siehe Rönnau-Böse et al., 2021, Kapitel VI).

⁶¹ Bei den Skalen 7 bis 9 bedeutet, anders als bei den anderen Skalen des MLQ, ein niedriger Wert eine positive Führungsqualität.

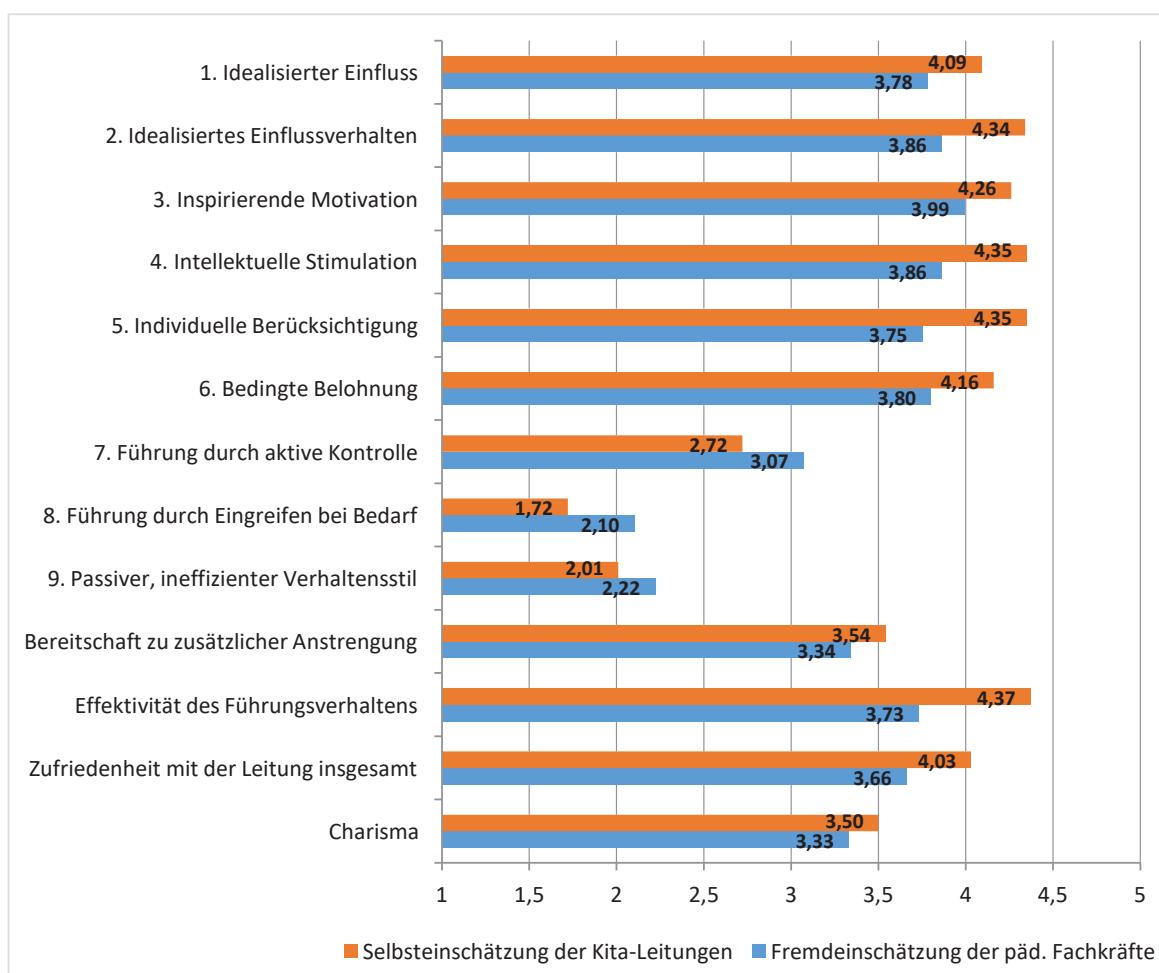


Abbildung 11. Einschätzung der Führungsqualität (MLQ) im Vergleich zwischen Kita-Leitungen (n = 31) und pädagogischen Fachkräften (n =).

(3) Zusammenarbeit mit dem Träger: Gestaltungsspielraum der Leitung und Trägerqualität

Hinsichtlich der Zusammenarbeit der Kita-Leitung mit dem Träger zeigte sich, dass Kooperationen, welche von Gestaltungsspielraum (hinsichtlich der Anschaffung von Materialien, Personalführung und Personalauswahl, pädagogisches Konzept, keine Notwenigkeit von permanenter Rücksprache von Einzelentscheidungen mit Träger) seitens der Kita-Leitung geprägt sind, als besonders positiv wahrgenommen werden. Darüber hinaus wurden sowohl die schnelle Erreichbarkeit, die Ansprechbarkeit, die Unterstützung und Hilfestellung als auch das „Rückhalt-bieten“ durch den Träger mit Trägerqualität in Verbindung gebracht. Diese Kernaussage wurde ferner von Leitungsaussagen mitgetragen, welche die Abwesenheit dieser Faktoren mit einer eher negativen Trägerzusammenarbeit assoziieren.

„Ich würde tatsächlich sagen, besonders gut und sehr eng. Wenn Konfliktsituationen mit Eltern sind, passt kein Blatt zwischen Träger und Kita.“ (Kitaleitung)

„Und der {Ansprechpartner} hat einfach zu wenig Zeit für uns – oder in meinem Fall jetzt auch für mich. Also mir wird überhaupt nicht der Rücken gestärkt.“ (Kitaleitung)

Modul 2: Teilhabe

Durch die Gebührenbefreiung in Modul 2 wird eine höhere Teilhabe der Eltern/Erziehungsberechtigten angestrebt. Hierzu dienen neben den Vorgaben im KiQuTG auch die Veränderungen im SGB VIII. Ein wesentliches Ziel besteht darin, dass Familien mit niedrigen Einkommen bzw. beim Bezug von Transferleistungen gestaffelt von den Gebühren entlastet bzw. dann auch befreit werden. Damit soll auch eine höhere Teilhabegerechtigkeit angestrebt werden. Die nachfolgende Ergebnisdarstellung enthält Aussagen der Kita-Leitungen, welche zu ihrer Wahrnehmung zur Gebührenentlastung, sowie der Eltern/Erziehungsberechtigten, welche zum Teilhabeaspekt interviewt wurden. Die Perspektiven werden separat gekennzeichnet, sodass ersichtlich ist, welche Aussage auf welche befragte Gruppe zurückzuführen ist.

(1) Erleben der Beitragsfreiheit**Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten**

In denjenigen Ländern, welche die Gebührenentlastung oder die Gebührenbefreiung als Handlungsschwerpunkt gewählt haben, äußerten sich in fast jeder Diskussion Eltern/Erziehungsberechtigte positiv darüber und schätzten eine gebührenbefreite Kita wert.

„Das ist schon ein ganz enormes Geschenk, wenn ich drüber nachdenke. In BUNDESLAND, also das ist eh da höre ich ganz andere Sachen von von Freunden, die geben ihr dreiviertel Gehalt einer, eines Erziehungsberechtigten dafür aus.“ (Eltern)

Perspektive der Kita-Leitungen

In über einem Viertel der Länder, bei denen es zu einer Gebührenentlastung oder -befreiung durch das KiQuTG kam, berichteten die Kita-Leitungen von einer starken Entlastung der Eltern/Erziehungsberechtigten durch die Verringerung oder den Wegfall von Gebühren sowie eine verstärkt positive Rückmeldung seitens der Eltern/Erziehungsberechtigten. Weiterhin wurde durch die Gebührenentlastung als positiver Nebeneffekt gesehen, dass zusätzliche Angebote, welche mit Kosten verbunden sind, nun eher umgesetzt werden können.

„Also das ist eine wunderbare Entlastung mit Sicherheit für die Eltern.“ (Kitaleitung)

„[...] wenn wir solche Sachen haben wie eine Waldwoche, die für die Eltern dreißig Euro kostet, kann ich das jetzt viel lockerer sagen [...]. Das entlastet natürlich, weil bei Beiträgen, die bei zweihundertsiebzig dreihundert Euro lagen, hätte man das gar nicht fragen können.“ (Kitaleitung)

(2) Sorge vor Verbindung von Gebührenentlastung und Qualitätssenkung sowie weiteren negativen Konsequenzen**Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten**

In über der Hälfte der Gruppendiskussionen wurden Sorgen bzw. Bedenken geäußert, dass die Beitragssenkungen mit einer Qualitätsverschlechterung einhergehen könnten. In den Ländern, in denen eine Gebührenbefreiung gewählt wurde, wurde von der Hälfte der Eltern/Erziehungsberechtigten der Wunsch geäußert, das Geld eher in zusätzliches Personal zu investieren. Deutlich wurde auch, dass selbst in Ländern, in denen die Gebührenentlastung grundsätzlich als positiv gewertet wird, Eltern/Erziehungsberechtigte sich ebenfalls kritisch äußerten.

„Und fürchtet dann natürlich auch als Eltern auch ganz schnell, was ist mit der Qualität – leidet die jetzt? Wird die schlechter? Ist da irgendwas? Also das war so mein erster Gedanke irgendwie war so der Gedanke schön ja, ist schön, entlastet zu werden. Aber was ist mit der Qualität.“ (Eltern)

Perspektive der Kita-Leitungen

Ein Viertel der Leitungen erläuterte, dass durch die Senkungen der Elterngebühren keine Effekte innerhalb des Alltages der Kindertageseinrichtung wahrnehmbar sind. In einzelnen Ländern gab es bereits im Vorfeld die Möglichkeit einer Reduzierung der Gebühren für Familien, die einen erhöhten Bedarf an Unterstützung aufwiesen; ebenso war in einzelnen Ländern eine Kopplung der Kita-Gebühren an das familiäre Einkommen möglich.

„Weil die Beiträge jetzt schon in (NAME BUNDESLAND) an die Einkommen der Eltern gekoppelt waren. Es gab keinen Grund, die Kinder nicht in die Kita zu geben, weil ich es mir finanziell nicht leisten konnte. Für die mit einem geringen Einkommen hat sich ja jetzt nichts geändert.“ (Kitaleitung)

Zudem äußerten weiterhin rund ein Viertel der Kita-Leitungen, dass sie die Gelder des KiQuTG eher für die Verbesserung des Personalschlüssels, die pädagogische Arbeit an sich oder die räumliche Ausstattung der Kindertageseinrichtungen investieren würden, anstatt in die Gebührenentlastung.

„Und deswegen verstehe ich nicht, warum man an diesen schlechten Arbeitsbedingungen für Erzieher und den schlechten Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, sich für Beitragsfreiheit entschieden hat. Ich meine, wenn es um Qualität geht, BUNDESLAND hatte das ja schon vor dem Gute-KiTAKiTA-Gesetz. Wenn es um Qualität in der Kindertagesbetreuung geht, dann fängt die nicht bei der Beitragsfreiheit der Eltern an.“ (Kitaleitung)

Teilhabeverständnis

In den **Interviews** mit den Leitungen wurde zusätzlich deutlich, dass ein differentes Verständnis von Teilhabe vorliegt und dies nahelegt, dass das Teilhabeverständnis des KiQuTG so nicht von allen Leitungen geteilt bzw. verstanden wird. So scheint ein Teil der Leitung die Gebührenentlastung nicht als Möglichkeit von Teilhabe zu verstehen, sondern verbindet andere Aspekte mit dem Teilhabe-Begriff.

So lassen sich drei Ebenen eines Verständnisses von Teilhabe aus den Aussagen der Kita-Leitungen ableiten. Ein Großteil der Kita-Leitungen versteht unter dem Teilhabebegriff die Ebene der Möglichkeit zur Beteiligung/Engagement/Partizipation der Eltern/Erziehungsberechtigten innerhalb des Kitageschehens. Es finden sich verschiedene Abstufungen an Mitwirkungsstrukturen durch die Beteiligung in Form der Elternvertretung und des Elternbeirats, der Mitarbeit an der Konzeption, über Elternabende oder gemeinsame Feste, in den Aussagen wieder.

„Also natürlich sind das verschiedene Bereiche, wir haben zum einen ja einen Elternbeirat? Wo die Eltern die Möglichkeit haben mitzuwirken, einfach auch im Kitajahr und zur Unterstützung des Teams oder auch als ja (1) Bindemöglichkeit, sag ich jetzt mal, zwischen Eltern und Team, wenn da Unstimmigkeiten da sind oder ja.“ (Kitaleitung)

Eine weitere zentrale Ebene, welche von über der Hälfte der Kita-Leitungen genannt wurde, bildet die Chancengleichheit für die Kinder. Diese wurde von den Kita-Leitungen durch beratende Unterstützung als auch finanzielle Unterstützungsoptionen für die Eltern/Erziehungsberechtigten beschrieben. Die Chancengleichheit zeigt sich zunächst darin, allen Kindern einen Kitaplatz zu ermöglichen. Darüber hinaus werden insbesondere Familien mit besonderen Bedarfen häufig beratend unterstützt. Teilweise werden Freizeitangebote wie Sport und Musik im Rahmen der Kindertagesbetreuung angeboten, so dass alle Kinder ohne separate Kosten die Möglichkeit auf Beteiligung an diesen Angeboten bekommen. Darüber hinaus werden in mehreren Kindertageseinrichtungen konkret die Bildungspakete genutzt, um allen Kindern die Möglichkeit eines Mittagessens zu bieten und gleiche Voraussetzungen für die Teilnahme am Tagesablauf zu ermöglichen.

„Also wir haben sehr viele Eltern, die diese Teilhabe brauchen, auch die dann komplett auch das ganze Mittagessen finanziert bekommen. [...] Aber wir stellen auch immer wieder fest, dass wir vermehrt Eltern bekommen, die auch diese Bildung und Teilhabe nutzen oder nutzen müssen.“ (Kitaleitung)

Die dritte Ebene des Teilhabeverständnisses bildet die Ebene der Einrichtungskultur, welche von mehreren Kita-Leitungen in Verbindung mit dem Teilhabebegriß beschrieben wird. Die Einrichtungskultur zeigt sich im Kern in einer wertschätzenden, offenen Haltung, welche vielfältigen Themenbereichen wie beispielsweise Gender, Gewalt oder Inklusion ohne Berührungsängste begegnet und grundlegend „willkommen-heißend“ arbeitet.

„Ich glaube, dass es deswegen gelingt, weil die Art und Weise, wie wir mit allen umgehen, spüren. [...] Natürlich werden auch Schwierigkeiten angesprochen, mit den Integrationskindern, wie hoch ist das Gewaltpotenzial bei bestimmten Familien. Mein Kind fragt mich immer, warum die Familie zwei Mütter hat. Das sind so Dinge, die die Familien besprechen, und es gibt kein Thema, das abgewürgt wird. [...] Einfach mal nachzufragen und die Eltern sind wirklich erleichtert.“ (Kitaleitung)

(3) Erhöhte Bereitschaft für höhere Elternbeiträge und Qualitätssicherung

Perspektive der Kita-Leitungen und Eltern/Erziehungsberechtigten

In den **Gruppendiskussionen** wurde deutlich, dass circa die Hälfte derjenigen Eltern/Erziehungsberechtigte, welche von den Gebühren teilweise/vollständig befreit wurden, auch weiterhin bereit wären, ihren Beitrag zu bezahlen und darüber hinaus einen erhöhten Beitrag beizusteuern, wenn die Qualität dadurch mindestens erhalten bleibt, ansteigt oder der Beitrag der Kindertageseinrichtung zugutekommt. Diese Perspektive wird durch vereinzelte, sich deckende Rückmeldungen von Kita-Leitungen gestärkt.

„Es gibt da bestimmte Themen, da wäre ich durchaus bereit, ein paar Euros mehr zu bezahlen, wenn ich wüsste, wo das- bei mir das [...] das Essen hier.“ (Eltern)

„Jetzt haben wir aber auch das Feedback der Eltern, dass man auch gerne für eine gute Leistung zahlt.“ (Kitaleitung)

Als anschlussfähig daran erscheint die Aussage aus Leitungssicht, dass mit einer Gebührensenkung bzw. Gebührenbefreiung stellenweise eine geringere Wertschätzung der pädagogischen Arbeit der Fachkräfte seitens der Elternschaft einhergehen kann.

„Und dass unsere Arbeit wertgeschätzt wird von diesen Eltern. Das halte ich für sehr schwierig. Ich denke manchmal, für was man zahlt, da darf man Qualität erwarten. Sie dürfen natürlich auch Qualität erwarten. Aber es ist so, manchmal wird man so abgewertet. Es wird alles als so selbstverständlich angesehen. Von einigen. Nicht von allen.“ (Kitaleitung)

(4) Kitagebühren und Dienstleistungen

Perspektive der Eltern/Erziehungsberechtigten

Als ein weiteres Ergebnis der Gruppendiskussionen zeigte sich, dass Eltern/Erziehungsberechtigte eine Verbindung zwischen der Bezahlung von Gebühren und einem damit verbundenen Mitspracherecht sehen. Die Kindertageseinrichtungen werden teilweise als Dienstleistungsunternehmen wahrgenommen. Durch die Bezahlung von Gebühren kann stellenweise ein dementsprechender Anspruch an Mitentscheidung (bzgl. der Qualität des Essens, stetige Absicherung der Betreuungszeiten durch pädagogisches Personal, wenig Schließtage) abgeleitet werden. Untermauert wird diese

Kernaussage von Eltern/Erziehungsberechtigten, die keine Gebühren bezahlen und davon ausgehen, dass mit der Gebührenentlastung ein eingeschränktes Mitspracherecht einhergehen würde.

„Dann muss ich ganz ehrlich sagen. Wer ist hier eigentlich der Dienstleister? Das klingt jetzt sehr hart, aber ich muss irgendwo sagen, irgendwo ist die Kita ein Dienstleister.“ (Eltern)

„Man zahlt einen Haufen Geld und dann wird einem vom Kindergarten diktiert, wie man seine 30 Urlaubstage verteilen muss. Entweder wir zahlen mehr, dann können sie auflassen. Oder wir zahlen weniger, dann können sie auch zulassen. Die Kombination Gebühren und verbindliche Schließtage find ich echt 'ne Frechheit.“ (Eltern)

In den ergänzenden **Fragebögen** auf Ebene der Eltern/Erziehungsberechtigten wurden die Kosten für den Betreuungsplatz nochmals genauer erfasst.

Hinsichtlich der Gebühren für die Betreuung des Kindes in der Kindertageseinrichtung lag der Anteil derjenigen Eltern/Erziehungsberechtigten, welche Gelder für den Betreuungsplatz bezahlen, bei 54,0 % ($n = 129$; siehe Tabelle 29). Dagegen lag der Anteil an Eltern/Erziehungsberechtigten ohne Kosten bei 46,0 % ($n = 110$), entweder da der Betreuungsplatz für alle kostenfrei oder die Familie von den Kosten befreit ist. Betrachtet nach der Gruppenart, welche das Kind in der Kindertageseinrichtung besucht, fallen bei 61,2 % der Familien mit Betreuung des Kindes in einer Gruppe mit Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren Kosten für den Betreuungsplatz an, bei Betreuung in einer Gruppe mit Kindern im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt bei 46,0 %, bei den altersgemischten Gruppen bei 47,4 % und bei den Kindertageseinrichtungen ohne Gruppenstruktur (= offenes Konzept) bei 66,7 %. Bei den Eltern/Erziehungsberechtigten, die ihre Kinder im Hort betreuen lassen, zahlen alle Familien für diesen Betreuungsplatz (100 %).

Dabei gaben 94,0 % aller Eltern/Erziehungsberechtigten an ($n = 235$), dass die Kosten für das Mittagessen zusätzlich zu den Kosten des Betreuungsplatzes erhoben werden. Unterschiede je nach Gruppenart lassen sich bei dem (Zusatz-)Beitrag für das Mittagessen nicht erfassen.

Tabelle 29

Durchschnittliche Monatskosten für den Betreuungsplatz von Beitragspflichtigen ($N_{max} = 129$)

Kosten pro Monat in €	N	Min	Max	M	SD
Gesamtstichprobe	129	30	694	201,14	109,95
<i>Nach Gruppenart:</i>					
Gruppe von 0 bis 3 Jahren	41	44	694	248,02	136,70
Gruppe von 3 Jahren bis zum Schuleintritt	52	56	375	184,46	72,80
Altersgemischte/altersübergreifende Gruppe	18	94	690	206,33	133,03
Einrichtungen ohne Gruppenkonzept/Offenes Konzept	6	126	187	155,00	25,66
Hort	9	39	193	130,89	56,92

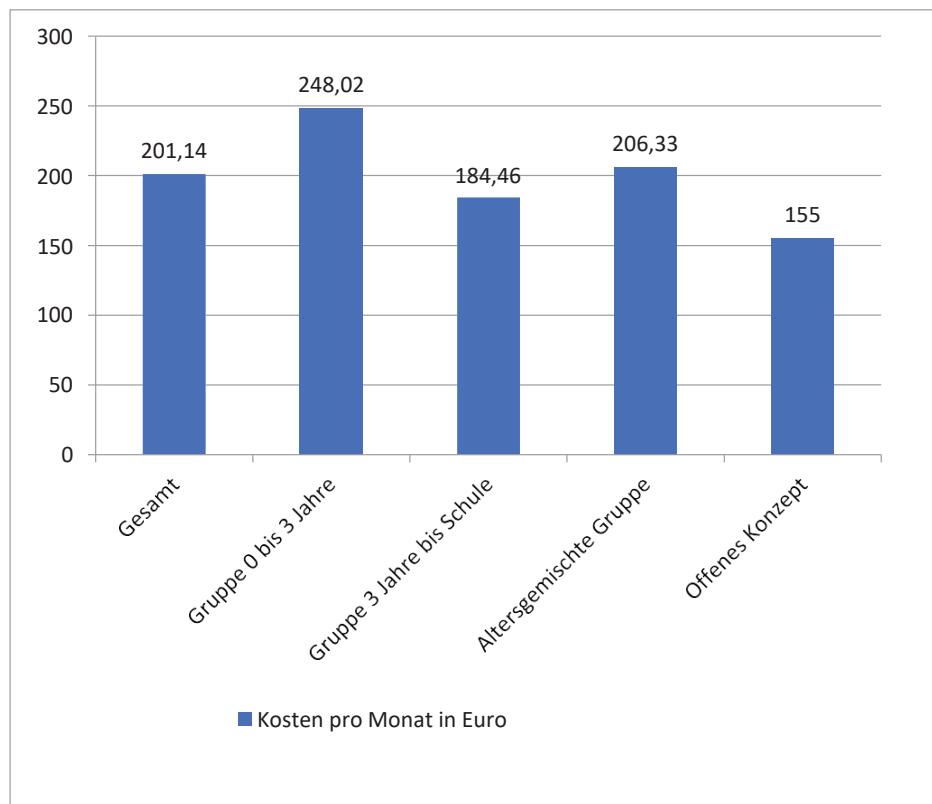
Anmerkungen. Bei den altersgemischten Gruppen, den Einrichtungen mit offenem Konzept sowie den Horten besteht im Vergleich zu den anderen Gruppenarten eine geringere Stichprobengröße.

Die zu entrichtenden Kosten für den Betreuungsplatz (ohne Mittagessen) derjenigen, die beitragspflichtig sind ($n = 129$), liegen im Schnitt bei 201,14 € ($SD = 109,95$; siehe Tabelle 29). Dabei lässt sich eine große Spannweite an den monatlichen Kosten für den Betreuungsplatz festhalten; vom geringsten Beitrag von 30,00 € bis hin zum höchsten Beitrag von 694,00 €. Aufgeteilt nach der Gruppenart⁶² (siehe auch Abbildung 12) zahlen diejenigen Eltern/Erziehungsberechtigten mit einem Betreuungsplatz in einer Gruppe mit ausschließlich 0- bis 3-Jährigen im Schnitt den höchsten Beitrag ($M = 248,02$ €, $SD = 136,70$, $n = 41$), gefolgt von den altersgemischten Gruppen ($M = 206,33$ €,

⁶² An dieser Stelle sei nochmals auf die unterschiedliche Anzahl an Fällen pro Gruppenart hingewiesen, besonders bei den Gruppen mit offenem Konzept und Hort.

$SD = 133,03$, $n = 18$) und den Gruppen mit Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt ($M = 184,46$ €, $SD = 72,80$, $n = 52$). Am wenigsten zahlen die Eltern/Erziehungsberechtigten in Kindertageseinrichtungen ohne Gruppenkonzept ($M = 155,00$ €, $SD = 25,66$, $n = 6$) sowie in der Hortbetreuung der schulpflichtigen Kinder ($M = 130,89$ €, $SD = 56,92$, $n = 9$). Auffällig sind die großen Spannweiten bei den Kosten innerhalb der jeweiligen Gruppenart (z. B. bei der Gruppe der unter 3-jährigen Kinder; Differenz von 650,00 € zwischen dem Minimal- und Maximalsatz), was auf Unterschiede je nach Land und/oder Träger hinweist.

Abbildung 12. Vergleich der Monatskosten für den Betreuungsplatz nach Gruppenart



Weitere Ergebnisse aus den **Fragebögen** zu Modul 2 *Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung* und Modul 4 *Bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie* finden sich im Methodenbericht (Rönnau-Böse et al., 2021, S. 69ff.)

2.4 Zusammenfassung und Fazit der Ergebnisse der Fallstudien

Die Fallstudien in den 16 Bundesländern beinhalten eine Analyse von jeweils einem exemplarischen regionalen System der Frühkindlichen Bildung und Betreuung zu zwei Messzeitpunkten. Ein System wird definiert als ein Träger mit zwei Kindertageseinrichtungen bzw. 5 bis 10 Kindertagespflegestellen und den dazugehörigen Steuerungs- und Unterstützungsebenen, wie den jeweiligen Länderministerien, dem Jugendamt und der Fachberatung. Alle relevanten Akteure der beteiligten Ebenen wurden in die Erhebung mit qualitativen und quantitativen Instrumenten⁶³ einbezogen. Der

⁶³ Die Ergebnisse der ergänzenden Fragebögen sind, wie in Kapitel IV, 2.3 beschrieben, aufgrund der Stichprobengröße nicht als repräsentativ zu bewerten, verdeutlichen aber die Interviewaussagen.

vorliegende Zwischenbericht beruht hauptsächlich auf einer Auswertung der Erhebungen der Ebene der Kindertageseinrichtungen, d. h. der Kita-Leitungen, der pädagogischen Fachkräfte und der Eltern/Erziehungsberechtigten sowie der Auszubildenden und ihren Praxisanleitungen zum ersten Erhebungszeitpunkt (Anfang September bis Mitte Dezember 2020). In der Mehrzahl der in die Untersuchung einbezogenen Kitas konnten zudem die Kinder befragt werden; aufgrund der Einschränkungen der Corona-Pandemie gelang dies jedoch noch nicht in allen Kindertageseinrichtungen – daher sind diese Daten in dem vorliegenden Berichtsteil noch nicht referiert.

Die Fallstudien zielen darauf ab, perspektivisch Wirkungen des KiQuTG auf verschiedenen Ebenen eines beispielhaften Systems vertieft zu untersuchen und die theoretisch angenommene Wirkungskette nachzuvollziehen. Die Fragestellungen fokussieren die Module 1 und 2.

Ergebnisse Modul 1: Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung

In Modul 1 der Studie wird die Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung untersucht. Der vorliegende Zwischenbericht betrachtet hier vertieft die Ausgangssituation und erste Wirkungen in Bezug auf die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (Handlungsfeld 2), die Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (Handlungsfeld 3) und die Stärkung der Leitung (Handlungsfeld 4). Es werden keine Vergleiche zwischen den Ländern oder in Abhängigkeit von den geplanten Maßnahmen der Länder vorgenommen.

Fachkräftemangel und Personalsituation

Die jeweils angestrebten Verbesserungen des Betreuungsschlüssels werden von allen befragten Perspektiven (hier insbesondere der Kita-Leitungen) als dringend notwendig und deshalb als positiver Schritt durch das Gesetz beschrieben. Andererseits sind die Erwartungen an Verbesserungen verhalten, da die angestrebten Entwicklungen als nicht weitreichend genug empfunden werden und darüber hinaus in einer Abhängigkeit zum erlebten Fachkräftemangel stehen. Die Einschätzungen der Leitungen decken sich hier mit den Diskussionsergebnissen der Expertenworkshops.

Die Personalsituation in den Kindertageseinrichtungen wird vor allem aufgrund des Personalmangels als größtenteils angespannt und herausfordernd beschrieben. So konnte der vorgegebene Personalschlüssel in den befragten Kindertageseinrichtungen ($n = 31$) in den letzten sechs Monaten im Durchschnitt an 50,93 Tagen nicht eingehalten werden. Wird die einzelne Kindertageseinrichtung betrachtet, so sind Personalengpässe an 100 bis 150 Tagen und bis zu 180 Tagen (d. h. an fast allen Tagen in den letzten 6 Monaten) kein Einzelphänomen. Außerdem geben 43 % der pädagogischen Fachkräfte an, dass ihre tatsächliche Arbeitszeit über den vertraglich geregelten Arbeitszeiten liegen. Die Ergebnisse zur Belastung der pädagogischen Fachkräfte sind so unmittelbar nachvollziehbar, d. h. insgesamt lassen sich die Ergebnisse dem mittleren Bereich zuordnen, aber über ein Drittel der pädagogischen Fachkräfte gibt an, dass sie sich emotional hoch belastet fühlen (34 %) und sich nicht gut entspannen können (40,5 %).

Fachkraft-Kind-Relation und mittelbare pädagogische Tätigkeit

Die sogenannte mittelbare pädagogische Tätigkeit ist in Zeiten von Personalengpässen sehr häufig das Stundenkontingent, das als erstes verfällt bzw. es liegt im Ermessen der jeweiligen pädagogischen Fachkraft, wann sie damit verbundene Tätigkeiten – dann zumeist in ihrer Freizeit – nachholt. Mittelbare pädagogische Tätigkeiten beschreiben die Zeit für die Vor- und Nachbereitung von Angeboten, Elterngesprächen oder anderen Formen der Zusammenarbeit mit Familien, Dokumentationen bzw. Beobachtungen oder ähnlichem. Die mittelbaren pädagogischen Tätigkeiten werden von allen pädagogischen Fachkräften geleistet, sind allerdings nicht in allen Ländern in den Stellendeputaten verankert. Auf der Basis empirischer Daten und aktueller Empfehlungen sollten hier min. 16,5 %, besser 25 % des Arbeitszeitumfangs angesetzt werden (Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016). Die Ergebnisse der Befragungen der pädagogischen Fachkräfte im Rahmen der Fallstudien verdeutlichen, dass diese Empfehlung noch weit hinter der Realität in den Kindertageseinrichtungen zurücksteht. So stehen in den untersuchten Einrichtungen ($n = 31$) den Fachkräften im Durchschnitt

nur 4,83 Stunden pro Woche zur Verfügung und auch die Spannweiten der Angaben machen deutlich, dass es keine Kindertageseinrichtung gibt, in der mehr als 10 Stunden pro Woche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeit eingeräumt wird.

Sowohl in den Interviews als auch den Fragebögen der Kita-Leitungen und pädagogischen Fachkräfte wurde darüber hinaus deutlich, dass das Konzept der mittelbaren pädagogischen Tätigkeit einem Teil der Kita-Leitungen und pädagogischen Fachkräften nicht vertraut ist. Dies lässt darauf schließen, dass die Bedeutung dieses wichtigen Bestandteils einer von Fachlichkeit gekennzeichneten pädagogischen Tätigkeit immer noch und immer wieder hinter der direkten Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder zurücksteht und kein festgeschriebener Bestandteil von Personalbemessungen ist. So stehen in 22 % der Kindertageseinrichtungen ($n = 31$) der Fallstudien gar keine Stundenkontingente zur Verfügung.

Damit im Zusammenhang steht der Unterschied zwischen berechnetem Personalschlüssel und der tatsächlichen Fachkraft-Kind-Relation. Letztere bezieht die mittelbare pädagogische Tätigkeit in die Berechnungen mit ein und darüber hinaus Fehlzeiten wie Krankheits-, Fortbildungs- und Urlaubstage. Erst hierdurch ist eine realistische Planung und qualitativ gute Betreuung, Erziehung und Bildung in Kindertageseinrichtungen möglich und entspricht den wissenschaftlichen Standards (z. B. Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016; Viernickel, Nentwig-Gesemann, Nicolai, Schwarz & Zenker, 2013). Durch den hohen Krankenstand in den Kindertageseinrichtungen, vor allem in den Wintermonaten, fehlen durchgängig pädagogische Fachkräfte und insbesondere kleinere Träger können hier weniger auf die gegenseitige Unterstützung zwischen den Kindertageseinrichtungen zurückgreifen. Dies wird als eine Strategie größerer Träger beschrieben, um mit kurzfristigen Personalengpässen umzugehen; diese haben oft auch „Springerkräfte“ zur Kompensation beschäftigt. Insgesamt können Fehl- und Ausfallzeiten von pädagogischen Fachkräften nur sehr selten durch Maßnahmen des Trägers kompensiert werden. Es ist deshalb weniger verwunderlich, dass die befragten pädagogischen Fachkräfte die geringste Zufriedenheit überall dort angegeben, wo nach Personalausstattung und den damit verbundenen Rahmenbedingungen (wie z. B. tatsächliche Fachkraft-Kind-Relation, Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeit, Gelingen der Förderung von jedem Kind entsprechend seines Entwicklungsstandes) gefragt wird.

Elternwahrnehmung

Der Personalmangel wird nicht nur von den Kita-Leitungen wahrgenommen, sondern ist auch Thema in den durchgeführten Elterngruppendiskussionen. Dieser Mangel zeigt sich insbesondere bei den für die Eltern/Erziehungsberechtigten als sehr wichtig empfundenen Tür- und Angelgesprächen und den regelhaften, oft durch Landesregelungen sogar vorgegebenen Entwicklungsgesprächen. In einem Viertel der Kindertageseinrichtungen der Fallstudien ($n = 31$) werden die Eltern/Erziehungsberechtigten bei starkem Personalmangel darum gebeten, ihre Kinder früher abzuholen, gar nicht in die Einrichtung zu bringen oder aber sie werden als Unterstützung in die Betreuung miteinbezogen. Dementsprechend wurde in der Befragung der Eltern/Erziehungsberechtigten hinsichtlich verschiedener Kriterien zur Zufriedenheit mit der Kindertageseinrichtung die „Anzahl von Kindern auf eine Fachkraft“ und die „Anzahl von Kindern in der Gruppe“ mit der geringsten Zustimmung bewertet.

Insgesamt sind die befragten Eltern der Fallstudien ($n = 250$) jedoch sehr zufrieden mit den jeweiligen Kindertageseinrichtungen und bewerten insbesondere die Fachkraft-Kind-Beziehung und das Wohlbefinden der Kinder in den Kindertageseinrichtungen als sehr positiv. Letzteres ist für die Eltern/Erziehungsberechtigten auch der wichtigste Indikator für die Bewertung der Kindertageseinrichtung. Wenn sie den Eindruck haben, dass ihr Kind sich wohlfühlt, werden weniger gelingende Aspekte (wie z. B. durch den Fachkräftemangel ausfallende Angebote) nicht so stark gewichtet.

Leitungskontingente

Die Hälfte der befragten Leitungskräfte ($n = 15$) gibt an, dass sie mehr als die vertraglich festgelegte Arbeitszeit für die Erledigung aller anfallenden Aufgaben benötigen. Dies beinhaltet zu einem nicht unerheblichen Teil Verwaltungsaufgaben. Die Leitungskräfte, die durch das Handlungsfeld 4 von

diesen Aufgaben entlastet werden, z. B. durch zusätzliche Verwaltungsfachkräfte, erleben dies deshalb als deutliche Verbesserung und begrüßen die Möglichkeit, durch die Entlastung verstärkt pädagogische Aufgaben fokussieren zu können.

Die Stichprobe der befragten Kita-Leitungen ($n = 31$) zeichnet sich insgesamt durch ein hohes Qualifikationsniveau aus, so haben fast alle an einer zusätzlichen Leitungsqualifizierung teilgenommen, verfügen über einen hohen Bildungsgrad und eine im Durchschnitt 24-jährige Berufserfahrung. Insgesamt 34 % verfügen über einen Hochschulabschluss, im Vergleich mit der repräsentativen Stichprobe des Fachkräftebarometers von 2019 sind dies 16 % mehr (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Alter und Berufserfahrung sowie Zusatzqualifizierung entsprechen aber den Daten des Fachkräftebarometers und der Personalentwicklungsstudie (Geiger, 2019).

Die Kita-Leitungen selbst schätzen ihren Führungsstil als sehr positiv ein. Die Zusammenarbeit im Team insbesondere hinsichtlich deren „Zielorientierung“, der „Aufgabenbewältigung“ und dem „Teamzusammenhalt“ wird ebenfalls als hoch bewertet. Die befragten Teams können diese positiven Einschätzungen nicht in diesem hohen Ausmaß teilen, sind aber auch insgesamt zufrieden mit dem Führungsverhalten ihrer Kita-Leitung und der Teamzusammenarbeit. Dies korreliert mit dem hohen Anteil an pädagogischen Fachkräften, die seit mehr als fünf Jahren in der Kindertageseinrichtung arbeiten. Die Hälfte der Teams der befragten Kindertageseinrichtungen ist demnach stabil und zeichnet sich durch wenig Fluktuation aus. Dies ist besonders ein Merkmal von Kindertageseinrichtungen mit einem sogenannten „guten Ruf“. Dieser gute Ruf ist ein wichtiges Kriterium, um neue pädagogische Fachkräfte zu gewinnen und ebenfalls bereits vorhandenes Personal zu halten. Er beinhaltet darüber hinaus z. B. auch die Unterstützung/Finanzierung von Fort- und Weiterbildungen, spezielle Gesundheitsangebote, die Vergütung nach TVöD oder auch die Möglichkeit einer individuellen Deputatswahl.

Die Kita-Leitungen betonen zur Bindung von pädagogischen Fachkräften an die Kindertageseinrichtung häufig ein wertschätzendes und kollegiales Miteinander sowie eine positive Atmosphäre. Hier sehen sie eine große Verantwortung bei sich selbst – dementsprechend fallen die Einschätzung bzgl. der Führungsqualität in diesem Bereich hoch aus.

Fachkräftegewinnung

Eine wesentliche Ressource zur Gewinnung von neuen pädagogischen Fachkräften stellen Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger dar. Diese werden insbesondere dann als Bereicherung für das Team wahrgenommen, wenn sie ein spezifisches Wissen mitbringen und nicht oder nur gering auf den Personalschlüssel angerechnet werden und somit einen tatsächlichen „Zugewinn“ bedeuten. Hier sind die Regelungen in den Ländern sehr unterschiedlich. Wird mit dem Quereinstieg eine verminderte oder gar fehlende fachliche Ausbildung verbunden, bringt dies für das Team erst einmal eine zusätzliche Belastung mit sich, da diese Personen deutlich mehr Anleitung beanspruchen. Die unterschiedlichen Professionen sollten sich zu multiprofessionellen Teams verbinden, deren Leitung eine spezifische Aufgabe darstellt und mit entsprechend benötigten Ressourcen verbunden sei.

Eine weitere, vielfach positiv bewertete Maßnahme zur Fachkräftegewinnung und -bindung an die Kindertageseinrichtung stellt das eigene Ausbilden von pädagogischen Fachkräften dar. Das häufig damit verbundene Ausbildungsmodell beinhaltet eine vergütete und praxisintegrierte Ausbildung (PiA). Diese Ausbildungsform wird sowohl von den Auszubildenden selbst als auch von den Praxisanleitungen als sehr positiv bewertet – wenn damit bestimmte Voraussetzungen verbunden sind. Ein wesentliches Kriterium stellen genügend Zeit und Ressourcen für die Anleitung der Auszubildenden dar. Für die befragten Praxisanleitungen ist dies mit einer ausreichenden Fachkraft-Kind-Relation verbunden, damit verbindliche Anleitungsgespräche überhaupt möglich sind. Ist dies nicht gegeben, gehören Anleitungsstunden sehr häufig zu den Aufgaben, die hinter der Arbeit mit den Kindern zurückstehen müssen. Darüber hinaus brauchen Praxisanleitungen selbst Qualifizierungen, um eine qualitativ gute Anleitung auch durch fachliches Wissen gewährleisten zu können.

Ein weiteres Kriterium ist ein kontinuierlicher Austausch zwischen Fachschule und Praxis. Im besten Falle ist damit eine gemeinsame Abstimmung über Ausbildungsinhalte verbunden oder gar eine kooperative Überarbeitung von schulischen und praktischen Ausbildungscurricula.

Sowohl die Vergütung der Ausbildung als auch die enge Verzahnung von Theorie und Praxis sind wesentliche Entscheidungskriterien für die Ausbildungsform. Auf der einen Seite wird durch die Vergütung bei vielen Auszubildenden erst die Möglichkeit geschaffen, eine Ausbildung beginnen zu können; auf der anderen Seite ist damit auch eine Wertschätzung verbunden, die in anderen Berufsgruppen schon längst selbstverständlich ist. Allerdings ist die Höhe der Vergütung nicht nur zwischen den Ländern unterschiedlich, sondern differiert sehr häufig auch nach Trägerart – je nachdem ob eine Anbindung an den öffentlichen Tarif geregelt ist.

Aus den Untersuchungsdaten wird allerdings deutlich, dass in Bezug auf die PiA-Ausbildung unterschiedlichste Anleitungsmodelle und Rahmenbedingungen existieren und diese sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Trägern divergieren. So gibt es nur in wenigen Bundesländern verbindliche Angaben zu festgelegten Anleitungszeiten und die Spannweite zur Anrechnung auf den Personalschlüssel ist ebenfalls hoch zwischen den Ländern.

Ergebnisse Modul 2: Verbesserung der Teilhabe an der Kindertagesbetreuung

Die Ausgangssituation und erste Erfahrungen in Bezug auf das Modul 2, Verbesserung der Teilhabe an der Kindertageseinrichtung, lassen sich aus den Ergebnissen der verschiedenen Gruppendiskussionen mit Eltern/Erziehungsberechtigten und den Elternfragebögen sowie aus den Interviews mit den Kita-Leitungen ableiten.

In der Beurteilung der Kindertageseinrichtung durch die Eltern/Erziehungsberechtigten hinsichtlich verschiedener Kriterien fiel die Zufriedenheit mit den Betreuungskosten im Vergleich zu anderen abgefragten Bereichen unterdurchschnittlich aus. Wird weiterführend der Zusammenhang zwischen der Höhe der Betreuungskosten und der Zufriedenheit der Eltern/Erziehungsberechtigten⁶⁴ mit den Betreuungskosten untersucht, zeigt sich ein signifikanter Zusammenhang ($r_s = -.540$, $p < .001$, $n = 127$). Je höher die Kosten ausfallen, desto niedriger ist die Zufriedenheit mit den Betreuungskosten oder andersherum gesagt, je geringer die Kosten sind, desto höher ist die Zufriedenheit der Eltern/Erziehungsberechtigten. Nach Cohen (1988) handelt es sich hierbei um einen starken Effekt.

In der Befragung der Eltern/Erziehungsberechtigten wird deutlich, dass hier teilweise je nach Land und Träger sehr große Unterschiede bzgl. der Betreuungskosten festzustellen sind. So ist eine große Spanne bis hin zu einem Unterschied von 650 € für einen Betreuungsplatz für unter 3-jährige Kinder festzustellen. Demzufolge variiert die Zufriedenheit mit den Kosten zum Teil deutlich. Insgesamt beurteilen die Eltern/Erziehungsberechtigten die Befreiung/Senkung von Elternbeiträgen deshalb als positiv. Auch die Kita-Leitungen berichten von verstärkt positiven Rückmeldungen seitens der Eltern/Erziehungsberechtigten. In den Gruppendiskussionen wurde aber immer wieder zwischen Elterngebühren und der Qualität differenziert. So wird in einer Gebührenbefreiung oder -senkung auch die Gefahr eines Qualitätsverlusts gesehen und die Hälfte der Eltern/Erziehungsberechtigten hätte sich gewünscht, das Geld eher in zusätzliches Personal zu investieren. Sie wären auch weiterhin bereit, einen Beitrag zu zahlen, wenn dadurch die Qualität in den Kindertageseinrichtungen erhalten oder gesteigert werden kann. Bei diesen Aussagen muss berücksichtigt werden, dass sich überproportional viele Eltern/Erziehungsberechtigte mit einem höheren Bildungsgrad an der Befragung beteiligt haben; der hohe Anteil an Eltern/Erziehungsberechtigten mit einer Erwerbstätigkeit lässt darauf schließen, dass sich hier vorwiegend Eltern/Erziehungsberechtigte geäußert haben, die es sich finanziell leisten können, einen höheren Beitrag zu zahlen. Darüber hinaus verbinden Eltern/Erziehungsberechtigte mit Gebühren auch ein Recht auf Partizipation und äußern die Sorge, dass mit der Gebührentlastung eingeschränkte Mitentscheidungsmöglichkeiten einhergehen könnten.

Ein kleiner Teil der Kita-Leitungen gibt an, dass durch die Senkungen der Elterngebühren keine Effekte hinsichtlich der Teilhabe erkennbar sind. In diesen Ländern gab es bereits im Vorfeld eine Entlastung der Gebühren für Eltern/Erziehungsberechtigte, die hierfür einen erhöhten Bedarf (z. B. aufgrund ihrer Einkommenssituation) aufweisen. Eine höhere Auslastung hinsichtlich der Betreuungszeiten sei

⁶⁴ $N = 127$. Da nicht alle Eltern/Erziehungsberechtigten einen Beitrag für ihren Betreuungsplatz zahlen, konnten nur diejenigen Fälle in die Berechnung einbezogen werden, bei denen Betreuungskosten anfallen.

ebenso nicht nachzuweisen – die Zufriedenheit mit den Öffnungs- und Schließzeiten sind ebenfalls schon auf einem hohen Niveau. Einschränkend muss aber auch verdeutlicht werden, dass das Verständnis bzgl. des Teilhabebegriffs zwischen den Kita-Leitungen differiert und unterschiedliche Aspekte von Teilhabe damit verbunden werden.

Im Vergleich der Ergebnisse der Expertenworkshops und der Fallstudien wird deutlich, dass es eine große Übereinstimmung hinsichtlich aktueller relevanter Themen für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung gibt. Hier dominiert in beiden Erhebungsmethoden der Fachkräftemangel und seine Auswirkungen auf die pädagogische Tätigkeit.

V. Literaturreview

Im Rahmen der Wirkungsforschung wird ein fortlaufendes Literaturreview zu zentralen Forschungsfragen und Themen, die die Evaluation des KiQuTG betreffen, durchgeführt. So werden die Ergebnisse verschiedener Einzelstudien zusammengefasst, systematisch auf ihre Eignung und Qualität geprüft und so nutzbar für die eigenen Wirkungsanalysen und -einschätzungen gemacht. Insbesondere mit Blick auf einzelne Handlungsfelder lassen sich sowohl nationale als auch internationale Forschungstätigkeiten feststellen, deren Erkenntnisse auf zweierlei Arten in der Wirkungsforschung des KiQuTG genutzt werden. Zum einen dient die Aufarbeitung des (inter-)nationalen Forschungsstands der Verfeinerung der Wirkhypothesen, zum anderen kann immer dann auf diesen zurückgegriffen werden, wenn Varianzeinschränkungen oder das Fehlen spezifischer Informationen in den genutzten Datensätzen eigene Analysen einschränken. Im Fokus des fortlaufenden Literaturreviews stehen daher Metaanalysen und andere systematische Reviews zu folgenden Fragestellungen: (1) Wirkung von strukturellen Merkmalen auf die Prozessqualität auf Kitaebene. (2) Wirkung der Prozessqualität auf die kindliche Entwicklung. (3) Forschung zur Kindertagespflege. (4) Forschung zu Gebühren, Beitragsfreiheit und Teilhabe an frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung. (5) Auswirkungen von Systemcharakteristika auf Teilhabe und Qualitätsentwicklung.

Aus Meta-Analysen lassen sich zum Beispiel Effektstärken ableiten, die an die vorhandenen Datensätze (Monitoring-Daten oder andere Sekundärdaten) angespielt werden, um die potenzielle Wirksamkeit der umgesetzten Maßnahmen der Bundesländer besser abschätzen zu können. Da in den Monitoring-Daten zum Beispiel Prozessqualität nur als Proxyindikatoren erfasst wird, kann hier auf andere Studien zurückgegriffen werden, um beispielsweise die spezifische Wirkung der Erhöhung der Fachkraft-Kind-Relation auf die Prozessqualität genauer abzuschätzen. Bezogen auf die erste Fragestellung kann beispielsweise die Metaanalyse von Egert, Fukkink und Eckhardt (2018) herangezogen werden, die sich intensiv mit den Auswirkungen von Fort- und Weiterbildung auf die Prozessqualität in Kindertageseinrichtungen befasst hat. Ähnlich ertragreich erscheint die Metanalyse von Ulferts, Wolf und Anders (2019), welche die zweite Fragestellung in den Blick nahm. Weiter können durch die Aufbereitung des Forschungsstands Informationen zu spezifischen Subgruppen oder in den vorliegenden Datensätzen unterrepräsentierten Gruppen wie bspw. Familien mit Migrationshintergrund oder aus besonderen Sozialräumen gewonnen werden, welche zu einer genaueren Wirkungseinschätzung der Maßnahmen des KiQuTG führen.

Die Aufbereitung des Forschungsstands folgt den Kriterien narrativer und systematischer Reviews, alle Schritte der Literaturrecherche werden nachvollziehbar dokumentiert, um dem Anspruch der Replizierbarkeit Folge zu leisten. Die Dokumentation umfasst die unterschiedlichen Suchterme (auch deren Kombinationen), deren Suchhistorie sowie eine Aufstellung der Literatursuche in internationalen und nationalen Datenbanken (z. B. FIS Bildung, psychinfo, eric). In einem nächsten Schritt werden die gefundenen Ergebnisse auf deren Eignung anhand ausgewählter Einschluss- und Ausschlusskriterien geprüft. Bezogen auf Fragestellung eins sind unter anderem folgende Kriterien relevant: Art der Studie (Metaanalyse, Review, Primärstudie), Kausalität, Zeitpunkt der Erhebung, sind Effektstärken ableitbar, werden Kovariaten kontrolliert (z. B. Kindmerkmale oder familialer Hintergrund) und letztlich welche strukturellen Qualitätsmerkmale finden in der Studie Berücksichtigung (z. B. Fachkraft-Kind-Relation oder Qualifikation der Fachkräfte) und wurde die Prozessqualität erfasst (wenn ja, welches Konstrukt liegt hier zugrunde, welches Instrument wurde genutzt). Um den Forschungsstand stets aktuell zu halten und neueste Erkenntnisse berücksichtigen zu können, wird das beschriebene Vorgehen in einem halbjährlichen Rhythmus wiederholt.

Die Recherche der ersten beiden Fragestellungen ist abgeschlossen, es wurden jeweils über 200 relevante Forschungsarbeiten aus dem (inter-)nationalen Raum identifiziert, deren Eignung durch die oben skizzierten Einschluss- und Ausschlusskriterien aktuell geprüft wird. Parallel finden aktuell die Recherchen zu den restlichen Fragestellungen statt. Sobald diese abgeschlossen sind, werden auch diese systematisch geprüft, um insbesondere die Re-Analysen der Monitoring-Daten sowie die Analysen der weiteren Sekundärdaten hinsichtlich der Wirksamkeitseinschätzungen zu bereichern.

VI. Zusammenführung und Einordnung der Ergebnisse sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Gesetzes

In diesem Kapitel werden zunächst die Ergebnisse der verschiedenen Untersuchungsstränge noch einmal zusammengeführt und zusammengefasst und in Bezug zu anderen Studien gesetzt. Anschließend werden zentrale Empfehlungen zur Weiterentwicklung des KiQuTG formuliert.

1. Zusammenführung und Einordnung der Ergebnisse

(1) *Das KiQuTG wird grundsätzlich als ein wichtiger Schritt zur Aufwertung und Weiterentwicklung des Feldes der FBBE angesehen.*

Mit der Einführung des Gesetzes erfährt das Feld der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung eine wichtige Anerkennung für ein Arbeitsfeld, das in dem letzten Jahrzehnt so stark expandiert ist wie nur wenige andere Arbeitsbereiche: „zwischen 2012 und 2017 wuchsen die Beschäftigtenzahlen um 26 % und damit knapp dreimal so stark wie der gesamte Arbeitsmarkt (+9 %“) (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019, S. 104).

Der quantitative Ausbau wurde maßgeblich durch die Einführung der Rechtsansprüche auf Betreuung, Bildung und Erziehung im SGB VIII und die Investitionsprogramme des Bundes befördert. Mit den steigenden Erwartungen an den Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege fand auch eine breite und andauernde Debatte über die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität statt, die in zahlreichen Initiativen und Programmen auf Länder- und Bundesebene aufgegriffen wurde und sich auch in der Schaffung hochschulischer Studiengänge für den Bereich der Kindheitspädagogik widerspiegelte. Diese Initiativen scheinen dazu beigetragen zu haben, dass anders als in anderen Ländern der quantitative Ausbau nicht mit einem drastischen Einbruch der pädagogischen Qualität einherging. Im Gegensatz zum quantitativen Ausbau wurde die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität aber nicht in einem Bundesgesetz im Detail geregelt.

Vor diesem Hintergrund gab es einen langen Vorlauf bei der Entstehung des Gute-KiTa-Gesetzes und entsprechende Diskussionen und Beteiligung auf Bundes- und Länderebene, in die die unterschiedlichsten Fach- und Trägerverbände, Gewerkschaften und Ausbildungsinstitutionen partizipativ eingebunden waren. Auch wenn es nach der Verabschiedung eine Reihe kritischer Stellungnahmen gab (exemplarisch: Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege⁶⁵), wurde grundsätzlich „sehr begrüßt“, dass mit dem Gesetz „die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterentwickelt [...] und eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern befördert“ (ebd.) werden soll.

In den zum jetzigen Zeitpunkt vorliegenden Daten der Wirkungsstudie wird – trotz z. T. geäußerter Kritik an Einzelaspekten wie der Befristung des Gesetzes oder einer nichtausgewogenen Verteilung der Finanzmittel auf die ausgewählten Handlungsfelder – sehr deutlich, dass die Akteure im Feld durch das Gesetz und die zur Verfügung gestellten Mittel an sich eine Aufwertung des Gesamtbereichs der Kindertagesbetreuung, aber auch ihrer Berufsbilder und unterschiedlichen Tätigkeiten sehen. Das KiQuTG wird als erster Anstoß empfunden und beschrieben, um das Feld der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung weiterzuentwickeln und möglichst grundlegende Qualitätsstandards zu verankern.

⁶⁵ [http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/9d25c2eda9da4cfdc12582e1004c04e3/\\$FILE/2018-08-03_Stellungnahme_Gute_Kita_Gesetz.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/9d25c2eda9da4cfdc12582e1004c04e3/$FILE/2018-08-03_Stellungnahme_Gute_Kita_Gesetz.pdf)

(2) Die gewählten „inhaltlichen“ Handlungsfelder in den Bundesländern treffen zumeist schon lange diskutierte Bedarfe.

Die Akzeptanz in den Fachgremien ist umso größer, je stärker diese in den Entscheidungsprozess einbezogen worden sind. Eine Beteiligungskultur wirkt sich positiv aus.

Vor allem in den Expertenworkshops der Länder wurde deutlich, dass die gewählten Handlungsfelder sich an Themen orientieren, die in den Ländern schon länger, stellenweise auch kontrovers diskutiert werden und die aktuelle Bedarfslagen abbilden. Die Ausgestaltung der Handlungsfelder und die damit verbundenen geplanten Maßnahmen werden insbesondere dann mitgetragen und befürwortet, wenn die jeweiligen Fachgremien an dem Entscheidungsprozess partizipieren konnten. Je weniger dies der Fall war, desto mehr Kritik wurde an der Durchführung geübt.

Die Beteiligung der Verbände ist in der Regel auch Pflicht (Deutscher Bundestag, 2015; im KiQuTG ist dies als „Soll-Regelung“ formuliert), bisher gibt es allerdings kaum Forschung zu den Auswirkungen des Beteiligungsgrades und dessen Wirkungen. Zunehmend wird die direkte Bürgerbeteiligung an Gesetzgebungsverfahren diskutiert. Hier gibt eine Studie von Brettschneider und Renkamp (2016) Aufschluss, die ein Projekt in Baden-Württemberg evaluierten, bei dem Bürger über Online- und Face-to-face-Befragungen verschiedene Gesetzentwürfe kommentieren konnten. Durch die Bürgerbeteiligung kam es zu „substantiellen Verbesserungen an Gesetzentwürfen“ und zu einer größeren Akzeptanz und Transparenz (Brettschneider, 2019).

Auf Landesebene wurde deutlich, dass die Fachgremien das Ernstnehmen ihrer Argumente und eine Diskussion auf Augenhöhe als positiv für einen konstruktiven Prozess wertschätzen – letztendlich unabhängig davon, ob der Prozess zu einer einvernehmlichen Entscheidung für ein Handlungsfeld führte oder nicht. Kurze Wege und eine enge Kommunikation mit den Ländervertretungen wurden ebenfalls als Gelingensfaktor für einen partizipativen Austausch genannt.

Ein großer Partizipationsgrad wird vonseiten der Akteure grundsätzlich positiv bewertet. Das steht auch im Einklang mit den Grundprinzipien der Kinder- und Jugendhilfe. Mit Blick auf die Entscheidungen ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass breite Partizipation in Teilen zu Zerfaserung und zur Verlangsamung von Entscheidungsprozessen führen kann (hierzu Anders et al., 2017; Melhuish et al., 2015; Resa et al., 2016). Bezugnehmend auf theoretische Ansätze zu Führung und Leadership, wie z. B. das Situations-Kontingenzmodell oder die Path-Goal-Theory of Leadership, ist nicht nur das Partizipationsbedürfnis der Beteiligten, sondern auch der Komplexitätsgrad der Aufgabe sowie die Entscheidungskompetenzen der Beteiligten zu berücksichtigen.

Die Re-Analyse vorhandener Sekundärdaten verdeutlicht, dass die Bundesländer mit ihren Maßnahmen überwiegend an Punkten ansetzen, an denen unter normativen Qualitätsbetrachtungen ein objektiver Handlungsbedarf festzustellen ist. Die Qualifikation der Fachkräfte sowie der Fachkraft-Kind-Schlüssel stellen ausschlaggebende Voraussetzungen für eine hohe Prozessqualität dar. Ein Großteil der Bundesländer setzt auch bei den Handlungsfeldern 2 und 3 seine Schwerpunkte.

Tendenziell wird eine Konzentration auf wenige(r) Handlungsfelder positiver bewertet.

Bei einer übergreifenden Betrachtung der Bewertung der Wahl der Handlungsfelder lässt sich konstatieren, dass die Setzung von Schwerpunkten in den Handlungsfeldern mit einer positiven Bewertung durch die Akteure im Feld korreliert. Eine Konzentration auf wenige(r) Handlungsfelder erhöht den finanziellen Spielraum, bündelt die Ressourcen und damit die Handlungsmöglichkeiten für das einzelne Handlungsfeld. Gleichzeitig wird die Bedeutung des Handlungsfeldes für das jeweilige Land betont.

Eine solche Fokussierung führt immer dann, wenn die Fokussierung auch am Entwicklungspotenzial orientiert ist, zu einer Prognose stärkerer positiver Wirkungen, wie weiter unten erläutert wird.

(3) Die Verbesserungen des Betreuungsschlüssels werden grundsätzlich positiv bewertet, sind aber nur ein erster Anstoß.

Eine ausgewogene Fachkraft-Kind-Relation gehört zu den wesentlichen Aspekten, um eine qualitativ gute Bildung, Betreuung und Erziehung gewährleisten zu können und gilt als „zentrale Steuergröße für die Qualität in Kindertageseinrichtungen“ (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Als Qualitätsstandard für die Fachkraft-Kind-Relation schlagen Viernickel & Fuchs-Rechlin (2016) bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren den Wert 1:3 bis 1:4 sowie für die Altersgruppe der Kindergartenkinder (ab drei Jahren bis zur Einschulung) den Wert 1:9 vor (Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016).

Die Fachkraft-Kind-Relation hat sich zwar zwischen 2012 und 2017 kontinuierlich verbessert, dennoch sind nach wie vor deutliche Unterschiede zwischen den Ländern und vor allem im Ost-West-Vergleich vorhanden (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Darüber hinaus stagnieren die Verbesserungen der Fachkraft-Kind-Relation seitdem oder erhöhen sich nur geringfügig (z. B. bei den Kindern unter drei Jahren (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019) und es bestehen z. T. nach wie vor große Differenzen zu den wissenschaftlich begründeten Standards (Bock-Famulla et al., 2020; Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016)).

Das Handlungsfeld 2 *Fachkraft-Kind-Schlüssel* wurde dementsprechend auch mit am häufigsten von den Ländern als Schwerpunkt der Maßnahmen des KiQuTG gewählt (elfmal) und von allen Beteiligten der Expertenworkshops, der Fallstudien und der quantitativen Analysen zum Fachkräftebedarf befürwortet. Die Ergebnisse der Expertenworkshops sowie der Fallstudien machen aber deutlich, dass die geplanten Maßnahmen vermutlich in einigen Ländern nur begrenzt positive Auswirkungen entfalten können. Dies ist vor allem auf den Fachkräftemangel zurückzuführen (siehe Punkt (4)). Es können keine unbesetzten oder neu geschaffenen Stellen besetzt werden, darüber hinaus führt ein kontinuierlich hoher Krankenstand zu Personalausfällen. Die angestoßenen Maßnahmen zur Fachkraftgewinnung werden bei Einhaltung qualifikatorischer Mindeststandards ihre Wirkungen erst deutlich später entfalten können. Zusätzlich ist ein Teufelskreis zu berücksichtigen, den Strehmel und Kiani (2018) in ihrer Studie in Schleswig-Holstein verdeutlicht haben: Je mehr Personalausfälle es gibt, desto mehr müssen die verbleibenden pädagogischen Fachkräfte ausgleichen und vertreten, desto mehr belastet und dadurch krankheitsanfällig sind diese und werden letztendlich selbst krank und fehlen wieder im System. Der Anteil von hoch belasteten pädagogischen Fachkräften ($n = 385$) in den befragten Kindertageseinrichtungen der vorliegenden Evaluation liegt bei insgesamt 14 %. Allerdings geben 40,5 % der pädagogischen Fachkräfte an, dass sie Schwierigkeiten haben, sich zu entspannen und 34 % fühlen sich emotional erschöpft.

In der Befragung der Leitungskräfte zeigte sich, dass der vorgegebene Personalschlüssel in den Kindertageseinrichtungen ($n = 31$) in den letzten sechs Monaten im Durchschnitt an 50,9 Tagen nicht eingehalten werden konnte und auch Kindertageseinrichtungen darunter waren, an denen das an fast allen Tagen im letzten halben Jahr so war. Außerdem geben 43 % der pädagogischen Fachkräfte an, dass ihre tatsächliche Arbeitszeit regelmäßig über den vertraglich geregelten Arbeitszeiten liege.⁶⁶

Die Erwartungen an das KiQuTG bzgl. Handlungsfeld 2 sind besonders in den Ländern gering, deren Personalschlüssel trotz Maßnahmen des KiQuTG hinter den wissenschaftlich begründeten Standards zurückbleiben. Die geplanten Schritte werden zwar als erster Anstoß positiv bewertet, gleichzeitig aber als unzureichend für eine wirklich qualitative Verbesserung in den Kindertageseinrichtungen angesehen. Diese Erwartungshaltung spiegelt durchaus empirische Forschungsergebnisse wider, die oft darauf hinweisen, dass ein verbesserter Personalschlüssel Handlungsspielräume für eine

⁶⁶ Die Ergebnisse der ergänzenden Fragebögen sind wie in Kapitel IV, 2.3 beschrieben aufgrund der Stichprobengröße nicht als repräsentativ zu bewerten, verdeutlichen aber die Interviewaussagen.

Steigerung der pädagogischen Qualität schafft, die dann entsprechend nutzbar gemacht werden müssen.

Gleichzeitig lässt sich argumentieren, dass gerade in den Ländern, in denen der Personalschlüssel zu Beginn der Laufzeit des Gesetzes im Vergleich besonders ungünstig ist, das Entwicklungspotenzial besonders groß ist. Wenn dann Maßnahmen fokussiert und passgenau an der Verbesserung der Situation ansetzen, ist die Prognose der Wirksamkeit besonders positiv.

Eine wichtige Stellschraube stellt die Gewährung von Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit dar. Diese wird oft entweder nicht regulär oder nicht ausreichend in den Personalschlüssel mit einberechnet. Mittelbare pädagogische Tätigkeiten beschreiben die Zeit für die Vor- und Nachbereitung von pädagogischen Angeboten, Elterngesprächen oder anderen Formen der Zusammenarbeit mit Familien, Dokumentationen bzw. Beobachtungen oder ähnlichem. Die mittelbaren pädagogischen Tätigkeiten werden von allen pädagogischen Fachkräften geleistet, sind allerdings nicht in allen Ländern in den Stellendeputaten verankert. Auf der Basis empirischer Daten und aktueller Empfehlungen sollten hier min. 16,5 % des Arbeitszeitumfangs, besser 25 %, angesetzt werden (Viernickel & Fuchs-Rechlin, 2016). Die Ergebnisse der Befragungen der pädagogischen Fachkräfte ($n = 385$) verdeutlichen, dass diese Empfehlung noch weit hinter der Realität in den Kindertageseinrichtungen zurücksteht. So stehen im Durchschnitt nur 4,83 Stunden pro Woche und Vollzeitstelle zur Verfügung und auch die Spannweite der Angaben machen deutlich, dass es keine Kindertageseinrichtung gibt, in der mehr als 10 Stunden pro Woche Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeit eingeräumt wird.

Die Ergebnisse der Expertenworkshops und der Fallstudien heben hervor, dass der Bedeutung der mittelbaren pädagogischen Tätigkeit noch nicht genügend Rechnung getragen wird und es sehr häufig dem Ermessen der einzelnen pädagogischen Fachkraft überlassen wird, wie sie diese Tätigkeit in ihre Arbeitszeit integriert. So stehen in 22 % der befragten Kindertageseinrichtungen ($n = 31$) gar keine Stundenkontingente zur Verfügung. Bei einer fehlenden Steuerung durch Kita-Leitung und/oder Träger wird die mittelbare pädagogische Zeit als erstes Mittel genutzt, um Personalnotstand zu kompensieren. Die befragten pädagogischen Fachkräfte geben deshalb vor allem dort die geringste Zufriedenheit an, wo nach Personalausstattung und den damit verbundenen Rahmenbedingungen (wie z. B. tatsächliche Fachkraft-Kind-Relation, Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeit, Gelingen der Förderung von jedem Kind entsprechend seines Entwicklungsstandes) gefragt wird.

Vor dem dargestellten Hintergrund ist positiv zu bewerten, dass einige Bundesländer mit den gewählten Maßnahmen das Thema mittelbare pädagogische Arbeit direkt adressieren: So hat Sachsen entsprechende Zeitkontingente in die Personalschlüssel integriert; in Thüringen wird die mittelbare pädagogische Arbeit in den „Minderungszeiten“ berücksichtigt. Insgesamt ist positiv zu werten, dass das Handlungsfeld 2 sehr umfangreich adressiert wird.

(4) Der Fachkräftemangel ist durchgehend in allen Bundesländern ein Problem und eine Belastung für Träger, Leitungen und Teams und beeinträchtigt die geplante Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG.

Der Fachkräftemangel ist nicht erst im Rahmen des KiQuTG ein diskutiertes Thema, sondern dominiert den Fachdiskurs schon seit mehreren Jahren (z. B. Rauschenbach, Schilling & Meiner-Teubner, 2017; Schilling, 2014) – und beeinflusst bzw. beeinträchtigt die geplante Umsetzung von KiQuTG-Maßnahmen. In einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung (HiSKiTA-Studie; Klusemann, Rosenkranz & Schütz, 2020) wird das Erleben des Personalmangels der pädagogischen Fachkräfte als ein „Spagat zwischen professionellen Ansprüchen und verfügbaren Ressourcen“ (ebd., S. 11) beschrieben, dessen Auswirkungen zu einer Einschränkung von Bildungsprozessen führen sowie das Autonomieerleben und Wohlbefinden der Kinder reduzieren (ebd., S. 14).

Sowohl in den Experten-Workshops als auch in den Fallstudien wird der Fachkräftemangel deshalb immer wieder thematisiert und in Bezug gesetzt zu bereits durchgeführten und geplanten Qualitätsmaßnahmen. Positiv ist hierbei zu bewerten, dass viele Bundesländer diesen Handlungsbedarf aufgegriffen haben und im Rahmen des KiQuTG Maßnahmen entwickeln und umsetzen.

- (4.1) *Der Fachkräftemangel führt dazu, dass die Umsetzung verschiedener Maßnahmen von Handlungsfeldern erschwert wird, wie z. B. die Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation oder die Erhöhung der mittelbaren pädagogischen Zeit.*

Dennoch muss der Fachkräftemangel als einer der wesentlichen Schlüsselaspekte benannt werden, ob und in welchem Ausmaß Qualitätsverbesserungen durch das KiQuTG möglich sein werden oder nicht. Häufig gewählte Handlungsfelder, wie die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels und die Stärkung der Kita-Leitung, sind eng mit Personalressourcen verknüpft (siehe Punkt 3). Wenn es nicht gelingt, genügend Personal zu rekrutieren, werden die verschiedenen Maßnahmen an ihre Grenzen gelangen. Gleichzeitig führen die Forderungen, die mit dem KiQuTG verbunden sind, dazu, dass noch mehr Personal gebraucht wird, um eine qualitativ gute Betreuung gewährleisten zu können.

Es ist bei der Gesamtbetrachtung allerdings zu beachten, dass sich immer wieder positive Beispiele von Einrichtungen/Teams finden lassen, in denen keine Fluktuation herrscht bzw. Stellen schnell nachbesetzt werden können („guter Ruf“).

- (4.2) *Die Strategien zur Gewinnung und zum Halten von Personal sind vielfältig; besonders positiv werden dabei die Praxisintegrierenden Ausbildungen bewertet, maßgeblich für das Gelingen ist ein kontinuierlicher Theorie-Praxis-Transfer (Fachschule-Kita) und die strukturelle Verankerung von Praxisanleitung (sowie Anleitungsqualifizierung).*

Ein Ausweg aus dem Dilemma scheint der verstärkte Ausbau der Praxisintegrierten Ausbildung (PiA) zu sein. Diese wird in allen Ländern positiv bewertet – aus verschiedenen Gründen: Zum einen ist mit einer Vergütung der Ausbildung eine Anerkennung des Berufsbildes verknüpft, zum anderen werden die angehenden Fachkräfte an Einrichtungen gebunden und können schneller erkennen, ob der Beruf und die Kindertageseinrichtung für sie passend ist. Dort, wo durch die Praxisintegrierte Ausbildung ein engerer Austausch zwischen Fachschule und Praxis gelungen ist, kann die Ausbildung passgenauer erfolgen und erhöht sich tendenziell die Zufriedenheit mit der Ausbildung bei allen Beteiligten. Für ein gutes Gelingen der Ausbildung und eine Bindung der angehenden Fachkräfte an die Kindertageseinrichtung sind eine kontinuierliche Praxisanleitung sowie eine Qualifizierung der Anleitung wesentliche Wirkfaktoren. Aus den Untersuchungsdaten wird allerdings deutlich, dass in Bezug auf die PiA-Ausbildung unterschiedlichste Anleitungsmodelle und Rahmenbedingungen existieren und diese sowohl zwischen den Ländern als auch zwischen den Trägern divergieren. So gibt es nur in zwei Bundesländern verbindliche Angaben zu festgelegten Anleitungszeiten und die Spannweite zur Anrechnung auf den Personalschlüssel ist ebenfalls hoch zwischen den Ländern.

Mit dem Ausbau der Schulplätze für die PiA-Ausbildung sind grundlegende Weichen gestellt, diese müssen aber noch verstärkt werden, um dem wachsenden Bedarf an pädagogischen Fachkräften gerecht zu werden. Darüber hinaus müssen die Finanzierungsanteile der Träger bei der Planung mitberücksichtigt werden, um genügend Anreize zu schaffen, Ausbildungsstellen zur Verfügung zu stellen.

Positiv wurde auf den verschiedenen Befragungsebenen die „Fachkräfteoffensive“ des BMFSFJ (<https://fachkraefteoffensive.fruhe-chancen.de/>) hervorgehoben, die nicht nur Anreize für das Schaffen neuer (berufsbegleitender) Ausbildungsmöglichkeiten schafft, sondern auch fachlich erforderliche Rahmenbedingungen – wie Anleitungsstrukturen – fördert.

- (4.3) Es entstehen – v. a. durch das „Öffnen“ von Fachkräftekatalogen – zunehmend multiprofessionelle Teams. Diese können eine Bereicherung darstellen – sind allerdings oft auch eine zusätzliche Herausforderung und Belastung, wenn Personen aus nicht-pädagogik-affinen Berufen eingestellt werden. Wenn die Einstellung nicht-einschlägig qualifizierter Personen nicht durch entsprechende stützende und qualifizierende Maßnahmen begleitet wird, kann dies zu einer De-Qualifizierung und zu einem Absinken der pädagogischen Qualität führen.

Für die entsprechende Teamentwicklung braucht es Zeitressourcen (Anleitung, Teamsitzungen) und z. T. externe Unterstützung.

Durch den quantitativen Ausbau vergrößert sich der Fachkräftebedarf stetig. Es steht die Befürchtung im Raum, dass durch den Druck des Fachkräftemangels qualifikatorische Voraussetzungen mehr und mehr aufgeweicht werden und die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität perspektivisch leiden wird. So werden z. T. Fachkräftekataloge „nach unten“ geöffnet und die Zugangsvoraussetzungen, um als pädagogische Fachkraft zu arbeiten, gesenkt. Bisher lässt sich die Angst vor einer De-qualifizierung des Feldes in den Daten des aktuellen Fachkräftebarometers aber nicht abilden: „Entgegen des hohen Personaldrucks ist das Qualifikationsniveau [auf Bundesebene] weiterhin stabil – bei geringfügigen Verschiebungen in den Anteilen der einzelnen Qualifikationsgruppen. Der seit 2006 erfolgte Personalausbau in der Frühen Bildung konnte zu 93 % durch die drei sozialpädagogischen Berufe zur Erzieherin bzw. zum Erzieher, Kinderpflegerin bzw. -pfleger sowie Sozialassistentin bzw. -assistenten ermöglicht werden. Hierbei erwies sich der Erzieherberuf auch 2018 weiterhin als Allround-Qualifikationsprofil, das auf allen Positionen in Kindertageseinrichtungen am stärksten vertreten ist“ (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019, S. 54). Allerdings beruhen diese Zahlen auf Entwicklungen von 2018, hier gilt es abzuwarten, ob die aktuellen Entwicklungen zu veränderten Daten führen. Nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes von 2019 wird erkennbar, dass sich ein deutlicher Trend bei Praktikantinnen und Praktikanten und Betreuungskräften ohne pädagogischen Berufsabschluss abzeichnet. Hier ist jeweils ein Zuwachs von 2018 auf 2019 von 7,5 % bzw. 8,3 % zu verzeichnen (bei den Erzieherinnen und Erziehern nur um 2,6 %) (Fröhlich-Gildhoff, Weltzien & Strohmer, 2021).

Neben den Befürchtungen wird aber auch positiv gesehen, dass es Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger jetzt besser ermöglicht wird, in das Feld der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung einzumünden und dass Ausbildungsstrukturen überdacht werden.

Die durch den Quereinstieg entstehenden multiprofessionellen Teams können zwar das Potenzial haben, der zunehmenden Vielfalt an Familien und den damit verbundenen Bedürfnissen und Bedarfen in den Kindertageseinrichtungen besser gerecht werden. Die verfügbaren *empirischen* Studien zum Thema „Multiprofessionelle Teams“ in Kindertageseinrichtungen (Cloos, 2019; Cloos, Gerstenberg & Krähnert, 2019; Fröhlich-Gildhoff, Weltzien & Strohmer, 2021; Weltzien et al., 2016) weisen allerdings darauf hin, dass es kein „Selbstläufer“ ist, wenn Personen mit vielfältigen Qualifikationen im Kita-Team zusammenarbeiten. Dies betrifft im Besonderen die Situation, wenn Personen ohne eine einschlägig-pädagogische Grundqualifikation in ein Team integriert werden sollen. Es gibt – v. a. aus der Längsschnittstudie von Weltzien et al. (2016) – Hinweise, dass die Integration vor allem „nicht einschlägig Qualifizierter“ zu steigenden Belastungen der einschlägig qualifizierten Pädagoginnen und Pädagogen und einer tendenziell sinkenden Arbeitsmotivation und Arbeitszufriedenheit führen kann. Dies ist begründet im erhöhten Aufwand der Einarbeitung und Begleitung sowie dem notwendiger werdenden Austausch über pädagogische Grundfragen und -haltungen. Es besteht zumindest die Gefahr einer zusätzlichen Überlastung und bedingt dadurch eines (inneren) Rückzugs der berufserfahrenen Pädagoginnen und Pädagogen und damit sogar eines Qualitätsverlusts. So finden sich negative Zusammenhänge zwischen dem Anteil an „nicht-einschlägig qualifizierten Fachkräften“ einerseits und den mittels KES-R-Skala erhobenen Qualitätsmaßen andererseits. Dieser Zusammenhang nimmt bei einer höheren Zahl „nicht-einschlägig qualifizierter Fachkräfte“ zu. Ein moderierender Faktor ist dabei die Teamgröße: Je kleiner ein Team ist, umso stärker ist der beschriebene Zusammenhang.

(5) Das Handlungsfeld 4 Stärkung der Leitung wird insbesondere dann positiv bewertet, wenn die Leitungen von Verwaltungstätigkeiten entlastet werden, z. B. durch zusätzliche Verwaltungskräfte.

Die befragten Leitungskräfte ($n = 31$) äußerten vielfach eine hohe Belastung, die aus der Aufgabenvielfalt, vor allem aber einer fast einhellig berichteten Zunahme administrativer Tätigkeiten beruht. Dies deckt sich mit den vorhandenen Studienergebnissen zur Situation und der Rolle von Kita-Leitungen.

Die Tätigkeit von Kita-Leitungen ist in den vergangenen Jahren im Rahmen verschiedener Studien in Deutschland differenziert untersucht worden (BeWAK, 2015; Münchow & Strehmel, 2016; Nagel-Prinz & Paulus, 2014; Nentwig-Gesemann, Nicolai & Köhler, 2016; Ruppin, 2015; Schreyer, Krause, Brandl & Nicko, 2014; Strehmel & Ulber, 2014; Viernickel et al., 2013). Dabei konnte ein Tätigkeitsprofil abgebildet werden, das von einer großen Vielfalt von Aufgaben und Anforderungen – von der Konzeptionsentwicklung über das Personalmanagement bis zur Öffentlichkeitsarbeit – gekennzeichnet ist (Strehmel & Ulber, 2020). Kita-Leitungen befinden sich zudem oftmals im Dilemma zwischen der Erfüllung pädagogischer Aufgaben, zum Teil noch direkt im Gruppendienst, klassischer Team-Führungsaufgaben und administrativer Aufgaben. Strehmel und Ulber (2014) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Katalysatorfunktion“: „[...] zum einen zur Übersetzung der pädagogischen Orientierungsqualität und zum anderen zur Kanalisierung der strukturellen Ressourcen im Sinne einer guten pädagogischen Arbeit“ (ebd., S. 12).

Dies ist für die Mehrzahl der Kita-Leitungen verbunden mit einer „Gratifikationskrise“ (Viernickel & Voss, 2012) und führt zu einer hohen Belastung; in der BeWAK Studie (2015, S. 14) gaben 53 % der befragten Kita-Leitungen an, dass sich „erschöpft und ausgelaugt“ fühlten und nur 1 % bzw. 2 % der Befragten fühlen sich durch die Politik im Alltag der Kindertageseinrichtung wirklich unterstützt oder wertgeschätzt (S. 24, 26). Ähnliche Ergebnisse finden sich in den anderen o. a. Untersuchungen. Die hohe Belastung ist nicht allein durch die vielfach bestehende Doppelfunktion als Kita-Leitung und Gruppen-Pädagogin bzw. -Pädagoge bedingt (laut Fachkräftebarometer 2018 mehr als die Hälfte der Kita-Leitungen, S. 52), sondern hängt stark mit eigenen Reflexions- und Qualifizierungsmöglichkeiten (Nentwig-Gesemann, 2016) sowie der Unterstützung/dem Rückhalt durch den jeweiligen Träger zusammen (Strehmel & Ulber, 2014). Als besonders „anstrengend“ – und „fern“ der ursprünglichen Ausgangsqualifikation – werden administrative Tätigkeiten, wie Abrechnungen, Budgetverwaltung oder das Führen von Statistiken, beschrieben (z. B. Münchow & Strehmel, 2016; Nagel-Prinz & Paulus, 2014; Nentwig-Gesemann, 2016; Schreyer et al., 2014). Diese Zahlen aus den fünf bis acht Jahre alten Studien konnten in den aktuellen Erhebungen im Rahmen der KiQuTG-Evaluation bestätigt werden und es wurde dementsprechend positiv bewertet, wenn Leitungskräfte von Verwaltungsaufgaben entlastet werden. Die Bedeutung der Kita-Leitung wird durch das Handlungsfeld wertgeschätzt und ihrer „Schnittstellen- und Vermittlerposition zwischen den Bedürfnissen und Anforderungen einer ganzen Reihe von Anspruchsgruppen“ (DKLK-Studie, 2018) Rechnung getragen.

(6) Das Handlungsfeld 8 Stärkung der Kindertagespflege wird als Aufwertung und Wertschätzung des Berufsbildes erlebt.

Durch das Handlungsfeld 8 Stärkung der Kindertagespflege wird die Bedeutung der Kindertagespflege für den Bereich der Kindertagesbetreuung hervorgehoben und erfährt eine wichtige Aufwertung und Wertschätzung des Berufsbildes. Dies wird insbesondere dann erlebt, wenn die Maßnahmen über eine Erhöhung der Qualifizierungsstunden hinausgehen und weitere Rahmenbedingungen, wie z. B. die Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten, Berücksichtigung erfahren.

(7) Die möglichen Effekte des Gesetzes werden durch regionale, z. T. auch trägerspezifische Unterschiede beeinflusst.

Schon in der vorliegenden Erhebung der Ausgangssituation(en) wurde deutlich, dass regions- und trägerspezifische Aspekte die Umsetzung und mögliche Wirkungen der durch das KiQuTG intendierten Maßnahmen beeinflussen.

Dieses Ergebnis deckt sich mit anderen Erhebungen, wie z. B. dem Fachkräftebarometer (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019) oder einer aktuellen Studie zur Personalgewinnung, -entwicklung und -bindung (Geiger, 2019). Hier wird darauf verwiesen, dass „die Umsetzung von Bildung, Betreuung und Erziehung in den einzelnen Einrichtungen abhängig ist von deren Strukturfaktoren, etwa der Einrichtungsgröße, Region und dem Träger“ (ebd., S. 171).

Die Unterschiede sind auf mehrere Faktoren zurückzuführen und haben auch unterschiedliche Auswirkungen, je nach Handlungsfeld. So zeigt sich im Handlungsfeld 3 *Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte*, dass vor allem Kindertageseinrichtungen im ländlichen Raum größere Schwierigkeiten haben, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen. Begründet wird dies mit einer schlechten Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, unattraktive Standorte und damit verbundene lange Arbeitswege, die es vor allem für Mütter in Teilzeit erschweren, ihren Beruf auszuüben – und diese stellen eine große Gruppe potenzieller Fachkräfte dar (Autorengruppe Fachkräftebarometer, 2019). Erschwerend kommt hinzu, dass die Ausbildungsstätten (Fachschulen/-akademien) und Hochschulen mit kindheitspädagogischen Studiengängen zumeist in (größeren) Städten angesiedelt sind und die Absolventinnen und Absolventen eher dort verbleiben.

Kleinere Träger haben darüber hinaus nicht immer die finanzielle Flexibilität, auf Veränderungen zu reagieren und die pädagogischen Fachkräfte durch zusätzliche Anreize zu binden, wie z. B. Qualifizierungsmaßnahmen, Gesundheitsförderung, Bonuszahlungen usw.

Andere Unterschiede zeigen sich zwischen großen und kleinen Trägern oder auch zwischen strukturschwachen bzw. -starken Kommunen z. B. hinsichtlich des Handlungsfeldes 4 *Stärkung der Leitung*. Größere Träger, die vermutlich über mehr Einbindung in professionelle Strukturen verfügen (Strehmel & Overmann, 2018), haben es leichter, Qualitätsverbesserungen umzusetzen und verfügen über mehr Feld- und Fachkompetenz (ebd.). Bei diesen Trägern werden häufig schon die Maßnahmen umgesetzt, die mit dem KiQuTG eingeführt werden, wie z. B. festgelegte Leitungskontingente oder Zeiten für mittelbare pädagogische Tätigkeiten. Bei diesen Trägern verändert sich durch das KiQuTG entweder nicht viel und die eingesetzten Gelder werden zur Refinanzierung verwendet. Oder aber sie können noch weiter gestärkt werden als die kleineren Träger, weil sie mehr Ressourcen zur Verfügung haben, um z. B. Anträge für geplante Maßnahmen zu stellen und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu bewältigen.

Diese Unterschiede sollten bei der Bewertung der Wirkungen berücksichtigt werden.

(8) Die Trägerqualität spielt bei der Umsetzung eine große Rolle – wurde aber bei der Auswahl der Handlungsfelder (zu) wenig berücksichtigt.

Die Träger sind eine wesentliche Steuerungsebene im Feld der fröhkindlichen Bildung und Betreuung. Wie unter Punkt sieben beschrieben, gestaltet sich die Trägerlandschaft in Deutschland sehr heterogen (Autorengruppen Fachkräftebarometer, 2019; Strehmel & Overmann, 2018). Ein nicht unerheblicher Teil der Kindertageseinrichtungen wird unter ehrenamtlich geführter Trägerschaft mit freiwillig engagierten Laien geführt oder von Personen mit einer Vielzahl von Verantwortungsbereichen, wie z. B. Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder Pfarrerinnen und Pfarrer. Strehmel und Overmann (2018) weisen zurecht darauf hin, dass von ihnen „keine allzu umfangreiche Fach- und Feldkompetenz erwartet werden“ (S. 124) kann. Die Trägerqualität hängt dann in großem Maße davon ab, welche und in welchem Umfang professionelle Unterstützungssysteme, wie z. B. Fachberatung, genutzt werden können.

In den Expertenworkshops und Fallstudien zeigte sich, dass die Aufgabenvielfalt der Kita-Leitungen u. a. von der Unterstützung des Trägers moderiert wurde.

Nur drei Bundesländer haben das Handlungsfeld 9, bei dem es um die Steuerung der Systeme und Qualitätsentwicklung auf Trägerebene geht, als Schwerpunkt gewählt. Eine Befragung des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtverbandes unter seinen Trägern zum KiQuTG ergab, dass die Träger das Handlungsfeld 9 an vierter Stelle priorisierten und die Wichtigkeit betonten, der Steuerung des Systems mehr Beachtung einzuräumen (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V., 2020).

(9) Die befragten Eltern/Erziehungsberechtigten zeigen überwiegend eine hohe Zufriedenheit mit der Kindertagesbetreuung, den Kindertageseinrichtungen und den pädagogischen Fachkräften.

Die befragten Eltern/Erziehungsberechtigten ($n = 250$) in den Fallstudien zeigten in den Gruppendiskussionen und in den Fragebögen eine hohe Zufriedenheit mit der Arbeit der Kindertageseinrichtungen, mit der Kompetenz der pädagogischen Fachkräfte und der Fachkraft-Kind-Interaktion; etwas geringer, jedoch noch immer überdurchschnittlich, fällt die Zufriedenheit hinsichtlich der Partizipationsmöglichkeiten und der institutionellen Vernetzung aus. Ebenso zeigten sich 87,6 % der Eltern/Erziehungsberechtigten zufrieden mit den Öffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen. Die anderen Eltern/Erziehungsberechtigten wünschten sich längere und flexiblere Öffnungszeiten, um Familie und Berufstätigkeit besser vereinbaren zu können.

Diese Ergebnisse zur hohen Zufriedenheit decken sich grundlegend mit anderen Untersuchungen, z. B. den Ergebnissen der KiBS-Studie.⁶⁷

Zugleich sahen die Eltern/Erziehungsberechtigten die Belastungen der pädagogischen Fachkräfte und den oft herrschenden Personalmangel. So berichtete ein Viertel der Eltern/Erziehungsberechtigten, dass sie aufgrund des Personalmangels schon gebeten wurden, ihre Kinder früher abzuholen, gar nicht in die Kindertageseinrichtung zu bringen oder aber sie wurden als Unterstützung in die Betreuung miteinbezogen. Sie erlebten mehrfach, dass die von den Eltern/Erziehungsberechtigten als sehr wichtig empfundenen Tür- und Angelgespräche reduziert und die regelhaften, oft durch Landesregelungen sogar vorgegebenen, Entwicklungsgespräche ausfielen. Ebenso wurden pädagogische Angebote oder „Events“ aufgrund von Personalengpässen abgesagt.

Die – relativ gesehen – geringsten Zufriedenheitswerte fanden sich bei den Fragen zur „Anzahl von Kindern auf eine Fachkraft“ und zur „Anzahl von Kindern in der Gruppe“ – auch diese Ergebnisse decken sich mit denen der KIBS-Studie (s. o.).

(10) In einigen Bundesländern greift die Reduktion der Elternbeiträge einen klaren Handlungsbedarf auf. Die vorliegenden Untersuchungsdaten weisen aber darauf hin, dass auf allen Fachebenen und z. T. auch auf Elternebene kritisch gesehen wird, dass eine direkte Budgetkonkurrenz zwischen qualitätssteigernden und familienpolitischen Maßnahmen geschaffen wird.

Die Teilhabe an früher Bildung und Betreuung ist für die Altersgruppe der Kinder ab 3 Jahren in allen Bundesländern sehr hoch. Für die jüngeren Kinder ergeben sich zum Teil deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Auch die Gebühren unterscheiden sich stark zwischen den Ländern. In Teilen investieren auch Bundesländer, in denen kein großer Handlungsbedarf zu konstatieren ist, in die Reduktion der Elternbeiträge bzw. es wird in die Reduktion der Gebühren von Altersgruppen investiert, in denen kein großer Handlungsbedarf zu erkennen ist. Eine Strahlkraft der Maßnahmen kann an den Stellen erwartet werden, wo Gebühren für Familien reduziert werden, die vorher angegeben haben, aus Kostengründen nicht an der Kindertagesbetreuung teilzunehmen bzw. größere Unzufriedenheit mit den Kosten zeigen.

Sowohl die in § 90 SGB VIII im Zuge des Gute-KiTa-Gesetzes neu geregelte Verpflichtung zur Gebührenstaffelung als auch die dort ebenfalls explizit festgelegte Gebührenbefreiung für alle Eltern, die Kinderzuschlag, Wohngeld oder Leistungen nach dem SGB II, XII oder Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, greifen die notwendige finanzielle Unterstützung von Familien mit geringem Einkommen auf,

⁶⁷ https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruhe_Chancen/Betreuungszahlen/Kita_Kompakt_Dritte_Ausgabe-BF.PDF

um das Ziel einer verbesserten Teilhabe und potenziellen Bildungsgerechtigkeit zu erreichen. Tatsächlich werden die Potenziale zur Verbesserung der Teilhabe durch diese gesetzlichen Novellierungen auch anhand der Daten deutlich. Beispielsweise berichtete im Jahr 2018 ein substantieller Teil der Familien, die Kinderzuschlag und/oder Wohngeld beziehen und somit durch § 90 Abs. 4 SGB VIII seit dem 01. August 2019 beitragsbefreit sind, dass sie ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzen würden, falls dieses kostenfrei wäre. Andererseits gaben viele Familien, die Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Leistungen zur Grundsicherung bezogen (und demnach bereits vor dem 01. August 2019 beitragsbefreit waren), an, Kosten für die Kindertagesbetreuung zu entrichten. Daran wird die Bedeutung der neu eingeführten Beratungspflicht der Träger deutlich, die zu einer finanziellen Entlastung sowie verbesserten Teilhabe dieser Familien führen sollte.

In der hier vorliegenden Wirkungsstudie zeigen sich deutliche Unterschiede in der Zufriedenheit der Familien mit der Höhe der Gebühren und dem Anteil der Familien, die angeben, dass sie Kindertagesbetreuung aus Kostengründen nicht in Anspruch nehmen. Besonders die oft noch vorhandenen, z. T. hohen Gebühren im U3-Bereich belasten Familien mit niedrigem Einkommen und führen dazu, dass eine Entscheidung gegen die Wahrnehmung der Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten im System der FBBE gefällt wird – die Teilhabe ist dadurch eingeschränkt. Einzelne Ergebnisse weisen allerdings auch darauf hin, dass es Eltern schwerfällt, zwischen Kitagebühren und anderen Kosten, wie beispielsweise den Gruppenbeiträgen für Bastelmaterialien und Ausflüge, zu unterscheiden. Weiterhin ist mit Blick auf einige Werte fraglich, ob tatsächlich Monats- oder Jahresbeiträge genannt wurden.

In der hier referierten Betrachtung der Ausgangssituation sind noch keine eindeutigen Wirkungen durch die veränderte Gesetzeslage festzustellen.

In folgenden Analysen sollten auch durch die Hinzuziehung von Daten der FID- und SOEP-Studie noch deutlich belastbarere Aussagen getroffen werden können.

Der Bedarf einer Gebührenreduktion oder -befreiung insbesondere im U3-Bereich wurde auch in anderen Studien deutlich: In der KiBS-Studie (DJI-KiBS, 2019; Alt et al., 2020) werden die Betreuungskosten neben dem Vorhandensein eines Betreuungsplatzes und persönlichen Motiven als bedeutender Faktor beschrieben, warum Eltern ihr Kind nicht im System der FBBE bilden und betreuen lassen; die Betreuungskosten haben besonders für Eltern mit niedrigem Einkommen eine Bedeutung: „Für etwa ein Drittel der Eltern mit dem geringsten Haushaltsäquivalenzeinkommen zählten die Kosten zu den Hinderungsgründen (31 %), während dies in der Gruppe mit dem höchsten Einkommen nur bei 10 Prozent der Fall war“ (BMFSFJ, 2020a, S. 117 unter Bezugnahme auf DJI-KiBS, 2019; Alt et al., 2020). Die im Auftrag des BMFSFJ (2020b) von Ramboll erstellte Studie zu den Elternbeiträgen konstatiert zunächst sehr große Spannen der erhobenen Beiträge in unterschiedlichen Kommunen, auch bei den verschiedenen Einkommensgruppen. Zusammenfassend wird festgestellt: „Die Verteilung der Elternbeiträge über die Gemeinden hinweg hat sich deutschlandweit vor und nach dem 1. August 2019 bislang nicht maßgeblich verändert. Unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit und vor dem Hintergrund des Ziels, gleichwertige Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet zu gewährleisten, ist dieser Befund problematisch“ (ebd., S. 55).

Auch wenn so Gruppen von Familien identifiziert werden konnten, bei denen die Elternbeiträge die Teilhabe am System der FBBE verhindern, wird insgesamt auf der Fachebene (in den Expertenworkshops und Fallstudien) kritisch gesehen, dass hier eine Konkurrenz und Vermischung von qualitätssteigernden Maßnahmen einerseits und familienpolitischen Maßnahmen andererseits stattfindet.

(11) Eine Fortführung des Gesetzes wird einhellig und auf allen Ebenen begrüßt.

In den Bundesländern wurden vielversprechende Maßnahmen ergriffen, deren Wirkungen allerdings erst nach der Laufzeit des Gesetzes zu erwarten sind, z. B. Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung.

In den Ländern, in denen Landesregelungen an die Laufzeit des KiQuTG gekoppelt sind, herrscht Unzufriedenheit und Verunsicherung. Es wird ein „Zurückschrauben“ der erreichten Verbesserungen befürchtet.

Eine Weiterführung des Gesetzes ist auch notwendig, um die bereits eingeführten Maßnahmen weiter zu verstetigen und Nachhaltigkeit zu sichern. Sonst besteht die Gefahr, dass bereits wirksame Effekte wieder verpuffen, weil pädagogische Fachkräfte nicht mehr weiterbeschäftigt werden sowie Projekte auslaufen. Darüber hinaus führt eine Verstetigung des Gesetzes dazu, dass viele Träger sich überhaupt erst dazu in der Lage sehen, die geplanten Maßnahmen der Handlungsfelder umzusetzen, da dadurch gerade kleine Träger erst Planungssicherheit erhalten und für kontinuierliche finanzielle Sicherung sorgen können.

Für eine Weiterführung des Gesetzes spricht ebenfalls, dass durch den Fachkräftemangel einige Veränderungen nur schrittweise umgesetzt werden können und mehr Zeit für die Umsetzung benötigt wird. Wirkungen treten damit entsprechend erst verzögert ein.

(12) Entwicklungspotenzial, Fokussierung und Prognose der Wirksamkeit

Ein Großteil der von den Bundesländern intendierten bzw. ergriffenen Maßnahmen setzt an einem konkreten Handlungsbedarf an. Je nach Ausgangslage ist das Entwicklungspotenzial unterschiedlich zu bewerten. Es können allerdings auch Fälle identifiziert werden, in denen deutlicher Handlungsbedarf und großes Entwicklungspotenzial besteht, die Bundesländer dieses Handlungsfeld aber dennoch nicht weiterentwickeln. Dieses mag an der Priorisierung anderer Handlungsfelder liegen. Ferner können auch Fälle identifiziert werden, in denen Maßnahmen in Handlungsfeldern ergriffen werden, in denen vergleichsweise wenig Entwicklungspotenzial im Vergleich zu den anderen Bundesländern besteht. Dies könnte darin begründet sein, dass Bundesländer trotz vergleichsweise guter Ausgangssituation sich die im Zwischenbericht von Bund und Ländern (BMFSFJ, 2016) publizierten fachlichen Empfehlungen zum Ziel gesetzt haben. Das Entwicklungspotenzial ist in der Evaluation ein relevanter Faktor zur Prognose messbarer Wirksamkeit. Neben der Analyse des Entwicklungspotenzials ist die Fokussierung ein weiterer Faktor zur Prognose zu erwartender Effekte. Die Fokussierung bildet sich in der Anzahl gewählter Handlungsfelder und der damit verbundenen Bündelung von Ressourcen ab und darüber hinaus – allerdings in direkter Abhängigkeit – in der Höhe der investierten Mittel. Hier ist eine große Bandbreite an Strategien der Bundesländer festzustellen, die in unterschiedlichen Prognosen der Wirksamkeit münden.

So ergreifen z. B. elf der 16 Bundesländer Maßnahmen in Bezug auf die Fachkraft-Kind-Relation im Rahmen des KiQuTG. Das gemeinsame Ziel aller Maßnahmen ist die Verbesserung des Personalschlüssels, im Detail unterscheiden sich die Ländermaßnahmen aber deutlich im Umfang und der Fokussierung. In manchen Ländern wird mit der Fördersumme eine konkrete Anzahl von zusätzlichen Vollzeitäquivalenten in allen Kitas geschaffen. Andere Länder streben einen besseren Personalschlüssel z. B. in Kitas mit besonderen Herausforderungen und zur Erreichung spezifischer Ziele, wie die Betreuung zu Randzeiten, an.

Der Vergleich der Fachkraft-Kind-Relation zwischen den Bundesländern ist sehr komplex und an einigen Stellen nur bedingt aussagekräftig. Er ist abhängig von der Altersstruktur der Kinder und damit von der Quote der Inanspruchnahme frühpädagogischer Angebote. Zusätzlich nimmt eine Vielzahl von bundeslandspezifischen und regionalen, auch historisch gewachsenen Strukturen einen Einfluss auf die Fachkraft-Kind-Relation, die dementsprechend auch Unterschiede in der Strukturqualität widerspiegeln.

Mit Blick auf die Frage der Personalgewinnung zeigt sich in fast allen Bundesländern Handlungsbedarf und Entwicklungspotenzial. Nicht alle Bundesländer haben die Bündelung und Fokussierung ihrer Ressourcen dem Entwicklungspotenzial angepasst, was an dieser Stelle die Prognose der Wirksamkeit

einschränkt. Dieser Aspekt ist vor dem Hintergrund kritisch zu diskutieren, da eine direkte Abhängigkeit der Wirksamkeit der Maßnahmen in Handlungsfeld 2 von Erfolgen in der Fachkräfteförderung und Fachkräftegewinnung abhängen.

Mit Blick auf die Gebührengestaltung lassen sich Bundesländer identifizieren, die trotz hohen Entwicklungspotenzials in dieses Handlungsfeld nicht investieren, andere Bundesländer investieren in Altersgruppen, in denen bereits ein großer Sättigungsgrad in der Teilhabe zu beobachten ist und allenfalls die Zufriedenheit von Familien mit der Gebührengestaltung gesteigert werden kann.

Es wird zu diskutieren sein, inwieweit bei der Vertragsgestaltung eine starke datenbezogene Bezugnahme auf Handlungsbedarfe einzufordern ist.

Die tatsächliche Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG wird im weiteren Verlauf der Evaluation untersucht. Grundlegend stellt die Feststellung des Entwicklungspotenzials und der Fokussierung einen Zwischenschritt der Analysen dar: Beide Aspekte werden im weiteren Verlauf der Evaluation dafür genutzt, die Länder für zukünftige Wirkungsanalysen in Vergleichsgruppen einzuteilen. Um die Wirksamkeitsprüfung durchführen zu können, muss außerdem ein weiterer Messzeitpunkt der quantitativen Daten vorliegen. Ferner werden in zukünftigen Analysen auch zusätzliche relevante Einflussfaktoren, wie beispielsweise flankierende Ländermaßnahmen und die bislang unter der Fokussierung nicht berücksichtigte Kofinanzierung der KiQuTG-Maßnahmen durch die Länder, in die Analysen einfließen.

2. Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Gesetzes

Aus den oben zusammengefassten Ergebnissen – die auf der noch begrenzten Datenbasis zum ersten Erhebungszeitpunkt beruhen – lassen sich erste Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Gesetzes ableiten:

- Die Befristung der Mittel des Gute-KiT-Gesetzes wirkt der Implementierung langfristiger nachhaltiger Maßnahmen entgegen und sollte daher aufgehoben werden zugunsten einer kontinuierlichen Finanzierung. Diese sollte weiterhin mit klaren Zielvereinbarungen mit den Ländern verknüpft werden. Die in der ersten Phase der Umsetzung des KiQuTG eingesetzten Finanzmittel sind begrenzt, die intendierten Maßnahmen kostenintensiv. Dennoch müssten die Mittel nach Möglichkeit erhöht werden, um größere Wirkungen zu erzielen und um den steigenden Bedarfen Rechnung zu tragen.
- Bei der Fortschreibung sollte das Prinzip der Handlungsfelder und deren ‚Breite‘ beibehalten werden. Diese sollten noch passgenauer an die Situation und Bedarfe der Länder angepasst werden. Eine Priorisierung, also eine Konzentration auf wenige(r) Handlungsfelder kann so zu einer Intensivierung der gewählten Maßnahmen hinsichtlich der zu erwartenden Effekte und der Einhaltung wissenschaftlicher Standards führen.
- Bei der Reduzierung von Gebühren für die Kindertagesbetreuung als Ziel der Teilhabeverbesserung sollte konsequent darauf geachtet werden, Familien mit sozialen Benachteiligungen zu fördern. Bei Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei Gebühren sollten deshalb vor allem benachteiligte Eltern/Eltern mit geringem Einkommen unterstützt werden. Hier bestehen Möglichkeiten über eine verpflichtende Einkommensstaffelung in § 90 SGB VIII. Eine direkte Konkurrenz zu qualitätssteigernden Maßnahmen sollte vermieden werden.
- Die Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relationen bzw. des Personalschlüssels ist – abgebildet im Handlungsfeld 2 – ein bedeutender Schwerpunkt des Gesetzes; dies entspricht der Studienlage zur Entwicklung der Qualität auf allen Ebenen des Systems der Kindertagesbetreuung. Entsprechend sollte zukünftig dieses Handlungsfeld noch stärker

priorisiert werden. Zielgröße sollte eine kontinuierliche Verbesserung sein, bis die von der internationalen Wissenschaft empfohlenen Zahlen erreicht sind.

Die Zeit für mittelbare pädagogische Tätigkeiten (Vor- und Nachbereitung, Entwicklungsdokumentation, Elterngespräche etc.) sollte explizit in den Berechnungen der Personalschlüssel berücksichtigt werden und es sollten hierfür klare Kontingente beschrieben werden, die sich gleichfalls an den wissenschaftlichen Empfehlungen orientieren.

- Ein weiterer Schwerpunkt beinhaltet die Gewinnung und Qualifizierung neuer Fachkräfte – dies wird im Handlungsfeld 3 des KiQuTG explizit berücksichtigt. Angesichts des Fachkräftemangels sollte dieses Handlungsfeld noch stärker priorisiert werden und es sollten – neben anderen Maßnahmen – die allseitig sehr positiv bewerteten praxisintegrierten Ausbildungsformen weiter ausgebaut werden. Qualifizierungsmaßnahmen sollten langfristig mit dem Niveauziel der staatlich anerkannten Erzieherin bzw. des Erziehers verbunden werden. Die Maßnahmen zur Qualifizierung müssen bindende Ressourcen für Anleitungen enthalten.
- Die Unterstützungssysteme der Frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung sollten noch deutlicher gestärkt und ausgebaut werden. Dies beinhaltet insbesondere die Ressourcen von Fachberatung und Supervision.
- Die bedeutende Rolle der Leitungen der Kindertageseinrichtungen wird im Handlungsfeld 4 des KiQuTG adressiert. Hier ist weiterhin eine klare Festlegung von Leitungsanteilen, eine (Weiter-)Qualifizierung der Kita-Leitungen, aber auch eine Entlastung von administrativen Aufgaben nötig.
- Die Träger-Qualität sollte als Teil des gesamten Qualitätsentwicklungsprozesses stärker fokussiert und die Trägervielfalt bei der Entwicklung der Maßnahmen berücksichtigt werden.
- Die Unterstützungs- und Entwicklungsmaßnahmen des Handlungsfeldes 8 *Stärkung der Kindertagespflege* werden positiv bewertet und sollen weiter gestützt werden.

Literaturverzeichnis

- Alt, C., Anton, J., Gedon, B., Hubert, S., Hüskens, K., Lippert, K. & Schickle, V. (2020). *DJI-Kinderbetreuungsreport 2019. Inanspruchnahme und Bedarf aus Elternperspektive im Bundesländervergleich*. München: DJI.
- Anders, Y. (2012). *Reformen in England. Early Years Foundation Stage und Early Years Professional Status. Expertise zum Gutachten „Professionalisierung in der Frühpädagogik“ im Auftrag des Aktionsrats Bildung*. München: vbm.
- Anders, Y. (2018). Professionalität und Professionalisierung in der frühkindlichen Bildung. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 11(2), 183-197.
- Anders, Y., Kluczniok, K., Ballaschk, I., Blaurock, S., Kurucz, C., Lehrl, S., Wieduwilt, N. & Roßbach, H.-G. (2017). *Wissenschaftliche Evaluation des Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“*. Unveröffentlichter Zwischenbericht. Berlin und Bamberg.
- Anders, Y., Kluczniok, K., Bartels, K. C., Blaurock, S., Grimmer, J., Große, C., Hummel, T., Kurucz, C., Resa, E., Then, S., Wieduwilt, N. & Roßbach, H.-G. (2020). *Fünfter Zwischenbericht zur wissenschaftlichen Evaluation des Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ Ergebnisse zur nachhaltigen Wirkung des Bundesprogramms*. Berlin: Freie Universität Berlin, Otto-Friedrich-Universität Bamberg.
- Anders, Y. & Roßbach, H.-G. (i. Dr.). Pädagogische Qualität in der Kindertagesbetreuung. In O. Köller, M. Hasselhorn, F. Hessen, K. Maaz, J. Schrader & H. Solga (Hrsg.), *Das Bildungswesen in Deutschland. Bestandteil und Potentiale*. Bad Heilbrunn: Klinkardt.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (Hrsg.). (2020). *Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatoren gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. Bielefeld: wbv.
- Autorengruppe Fachkräftebarometer (2019). *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2019*. München: Deutsches Jugendinstitut e.V. & Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF).
- Ballaschk, I., Anders, Y. & Flick, U. (2017). Führung als Thema deutscher Kindertageseinrichtungen. Welches Führungsverständnis zeigen pädagogische Fachkräfte mit Leitungsfunktion? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 20(4), 670-689.
- Bertelsmann Stiftung (2016). *Qualitätsausbau in KiTas 2016. 7 Fragen zur Personalausstattung in deutschen KiTas. 7 Antworten der Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung (2018). *ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- BeWAK (2015). *Befragung zur Wertschätzung und Anerkennung von Kitaleitungen*. Köln: Wolters-Kluwer.
- Bock-Famulla, K., Münchow, A., Frings, J., Kempf, F. & Schütz, J. (2020). *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019. Transparenz schaffen – Governance stärken*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bortz, J. & Döring, N. (2006). *Forschungsmethoden und Evaluation. Für Human- und Sozialwissenschaftler*. Heidelberg: Springer.
- Bos, W. Wendt, H., Köller, O. & Selter, C. (Hrsg.). (2012). *TIMSS 2011. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*. Münster: Waxmann.
- Brettschneider, F. (2019). Partizipative Landesgesetzgebung. Nutzung und Wirkung informeller Beteiligungsverfahren. In F. Brettschneider (Hrsg.), *Gesetzgebung mit Bürgerbeteiligung. Online- und Offline-Formate in Baden-Württemberg* (S. 1-77). Wiesbaden: Springer VS.
- Brettschneider, F. & Renkamp, A. (2016). *Partizipative Gesetzgebung. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend & Jugend- und Familienministerkonferenz (Hrsg.). (2016). *Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz*. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ]. (2019a). *Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2018*. Berlin: BMFSFJ.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ]. (2019b). *Leistungsbeschreibung zum Vergabeverfahren Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege*. Unveröffentlichtes Dokument.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ]. (2020a). *Gute-Kita-Bericht 2020. Monitoringbericht 2020 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) für das Berichtsjahr 2019*. Berlin: BMFSFJ.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ]. (2020b). *Abschlussbericht: Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland*. Berlin: BMFSFJ. Verfügbar unter: https://www.gute-kita-portal.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/210223_FC_Studie_Elternbeitraege_bf.pdf
- Burisch, M. (2007). *The Hamburg Burnout Inventory (HBI) in two large international online samples. Unpublished technical report*. Hamburg: Universität Hamburg.
- Cohen, J. (1988). *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates.
- Cloos, P. (2019). Professionalisierung für eine inklusive Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Forschungsperspektiven und Forschungsstand. In: nifbe (Hrsg.): *Inklusive Haltung und Beziehungsgestaltung. Kompetenter Umgang mit Vielfalt in der KiTa* (S. 53-63). Freiburg: Herder.
- Cloos, P., Gerstenberg, F. & Krähnert, I. (2019). *Komparative Perspektiven auf kindheitspädagogische Teamgespräche*. Weinheim: Beltz.
- Cresswell, J. W. (2003). *Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks: Sage.
- Deutscher Bundestag 2015). *Beteiligung von Verbänden an der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung*. Verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/405282/1eea81a3a2736258e123a8359ac84fa3/wd-3-030-15-pdf-data.pdf>
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband – Gesamtverband e. V. (Hrsg.). (2020). *Der Gute-KiTa-Bericht 2020*. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband.
- DKLK-Studie (2018). *Befragung zur Wertschätzung und Anerkennung von Kita-Leitungen*. Köln: Wolters-Kluwer.
- Döring, N. & Bortz, J. (2016). *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Berlin, Heidelberg: Springer
- Egert, F., Fukkink, R. & Eckhardt, A. G. (2018). Impact of in-service professional development programs for preschool teachers on quality ratings and child outcomes. A meta-analysis. *Review of Educational Research*, 88(3), 401-433.
- Felfe, J. (2006). Validierung einer deutschen Version des „Multifactor Leadership Questionnaire“ (MLQ Form 5x Short) von Bass und Avolio (1995). *Zeitschrift für Arbeits- und Organisationspsychologie*, 50(2), 61-78.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (2017). *Erziehungspersonal in Kitas und der Ganztägigen Bildung und Betreuung an Schulen („Positivliste“)*. Verfügbar unter: <https://www.hamburg.de/contentblob/3900606/b397705b8a72b58d3d99d4b2e084743a/data/richtlinie-kita-positivliste.pdf>
- Fröhlich-Gildhoff, K. (2012). Forschung in der Frühpädagogik in Deutschland – Geschichte, Stand und Standards – oder: Von den Moden zu empiriebasiertem und profiliertem Handeln. In: S. Kägi & U. Stenger (Hrsg.): *Forschung in Feldern der Frühpädagogik* (S. 26-58). Hohengehren: Schneider.
- Fröhlich-Gildhoff, K. & Hoffer, R. (2017). Methodische und methodologische Herausforderungen der Wirkungsforschung unter Praxisbedingungen in der Frühpädagogik – Lösungen jenseits des „Goldstandards“. In: I. Nentwig-Gesemann & K. Fröhlich-Gildhoff (Hrsg.), *Forschung in der Frühpädagogik X. Zehn Jahre frühpädagogische Forschung – Bilanzierungen und Reflexionen* (S. 185-228). Freiburg: FEL Verlag.

- Fröhlich-Gildhoff, K., Weltzien, D. & Strohmer, J. (2021). Unterstützungspotenziale für multiprofessionelle Teams in Kindertageseinrichtungen Zentrale Erkenntnisse einer Längsschnittstudie in Baden-Württemberg. *Frühe Bildung*, 10(1), 1-12.
- Fuchs-Rechlin, K. (2013). Genauer hingeschaut – Personalausstattung in KiTas schlechter als gedacht. *KomDat Jugendhilfe*, 1, 12-15.
- Geiger, K. (2019). *Personalgewinnung. Personalentwicklung. Personalbindung. Eine bundesweite Befragung von Kindertageseinrichtungen. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte.* (WiFF Studien, Band 32). München: DJI.
- Grasy-Tinius, C. & Hoffer, R. (2019). ElKiKo – Entwicklung eines Elternfragebogens zur Einschätzung der Eltern-Fachkraft-Kooperation in Kindertageseinrichtungen. *Perspektiven der empirischen Kinder- und Jugendforschung*, 5(2), 37-51.
- Häder, M. & Häder, S. (Hrsg.). (2000). *Die Delphi-Technik in den Sozialwissenschaften. Methodische Forschungen und innovative Anwendungen.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB) (2017). *Erziehen, Bilden, Betreuen als Beruf.* Flyer. Verfügbar unter: hibb.hamburg.de/wp-content/uploads/sites/33/2017/06/Flyer-SPB-online-neu.pdf
- Hölling, H., Schlaack, R., Petermann, F., Ravens-Sieberer, U., Mauz, E. & KIGGS-Study Group (2014). Psychische Auffälligkeiten und psychosoziale Beeinträchtigungen bei Kindern und Jugendlichen im Alter von 3-17 Jahren in Deutschland – Prävalenz und zeitliche Trends zu 2 Erhebungszeitpunkten (2003-2006 und 2009-2012). Ergebnisse der KIGGS-Studie – Erste Folgebefragung (KIGGS Welle 1). *Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz*, 57(7), 807-819.
- Horx, M. (2020). *Was ist Regnose?* Verfügbar unter: <http://horx.com/53-was-ist-regnose/>
- Jungbauer, J. & Ehlen, A. (2015). Stressbelastungen und Burnout-Risiko bei Erzieherinnen in Kindertagesstätten. Ergebnisse einer Fragebogenstudie. *Gesundheitswesen*, 77, 418-423.
- Kaiser, A.-K. & Fuchs-Rechlin, K. (2020). *Steuerung der Qualität oder Qualität der Steuerung? Die gesetzliche Rahmung der Kita-Fachberatung in den Bundesländern. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte.* (WiFF Arbeitspapiere Nr. 3). München: DJI.
- Kauffeld, S. (2004). *FAT. Der Fragebogen zur Arbeit im Team.* Göttingen: Hogrefe.
- Kazdin, A. E. (2011). *Single-case research designs: Methods for clinical and applied settings.* New York: Oxford University Press.
- Klusemann, S., Rosenkranz, L. & Schütz, J. (2020). *Professionelles Handeln im System. Perspektiven pädagogischer Akteur*innen auf die Personalsituation in Kindertageseinrichtungen (HiSKiTA).* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Kolip, P. (2006). Evaluation, Evidenzbasierung und Qualitätsentwicklung. Zentrale Herausforderungen für Prävention und Gesundheitsförderung. *Prävention und Gesundheitsförderung*, 1(4), 234-239.
- Lange, J. (2017). *Leitung von Kindertageseinrichtungen. Eine Bestandsaufnahme von Leitungskräften und Leitungsstrukturen in Deutschland.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Laubstein, C., Holz, G. & Seddig, N. (2016). *Armutsfolgen für Kinder und Jugendliche. Erkenntnisse aus empirischen Studien in Deutschland.* Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Studie_WB_Armutsfolgen_fuer_Kinder_und_Jugendliche_2016.pdf
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken.* Weinheim: Beltz.
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K. & Leseman, P. (2015). *A review of research on the effects of early childhood education and care (ECEC) on children development.* Verfügbar unter: http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/CARE_WP4_D4__1_review_of_effects_of_ecec.pdf
- Münchow, A. & Strehmel, P. (2016). Leitung in der Frühpädagogik – Eine empirische Studie über die Tätigkeiten und Zeitkontingente Berliner Kita-Leitungen. In I. Nentwig-Gesemann, K. Fröhlich-Gildhoff, T. Betz & S.

- Viernickel (Hrsg.), *Forschung in der Frühpädagogik IX. Schwerpunkt: Institutionalisierung früher Kindheit und Organisationsentwicklung* (S. 259-284). Freiburg: FEL Verlag.
- Nagel-Prinz, S. M. & Paulus, P. (2014). Wie Anforderungen in Kitas die Gesundheit von Leitungskräften herausfordern und fördern. Ein Zusammenspiel von Gesundheit und Qualitätsentwicklung. *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik*, 8, 16-19.
- Nentwig-Gesemann, I. (2016). Kita-Leitung als diversifiziertes Arbeitsfeld – Leitungskräfte mit und ohne anteiliger Arbeitszeit im Gruppendienst. In I. Nentwig-Gesemann, K. Fröhlich-Gildhoff, T. Betz & S. Viernickel (Hrsg.), *Forschung in der Frühpädagogik IX. Schwerpunkt: Institutionalisierung früher Kindheit und Organisationsentwicklung* (S. 285-318). Freiburg: FEL Verlag.
- Nentwig-Gesemann, I., Nicolai, K. & Köhler, L. (2016). *KiTa-Leitung als Schlüsselposition. Erfahrungen und Orientierungen von Leitungskräften in Kindertageseinrichtungen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Porszolt, F., Eisemann, M., Habs, M. & Wyer, P. (2013). Form Follows Function: Pragmatic Controlled Trials (PCTs) Have to Answer Different Questions and Require Different Designs than Randomized Controlled Trials (RCTs). *Journal for Public Health*, 21, 307-313.
- Rauschenbach, T., Meiner-Teubner, C., Böwing-Schmalenbrock, M. & Olszenka, N. (2020). *Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 1: Kinder vor dem Schuleintritt*. Dortmund: Forschungsverbund DJI/ TU Dortmund. Verfügbar unter www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/user_upload/Plaetze._Personal._Finanzen._Teil_1.pdf
- Rauschenbach, T., Schilling, M. & Meiner-Teubner, C. (2017). *Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland*. München: DJI.
- Resa, E., Ereky-Stevens, K., Wieduwilt, N., Penderi, E., Anders, Y., Petrogiannis, K. & Melhuish, E. (2016). *Overview of quality monitoring systems and results of moderator analysis*. Verfügbar unter: http://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D4_3_Overview_of_quality_monitoring_systems_and_results_of_moderator_analysis.pdf
- Rönnau-Böse, M., Anders, Y., Fröhlich-Gildhoff, K., Blaurock, S., Burghardt, L., Große, C., Limberger, J., Lorenzen, A., Pult, G. & Wolf, K. (2021). *Studie zur Wirksamkeit des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG). Methodenbericht zum ersten Zwischenbericht*. Manuscript in Vorbereitung.
- Ruppin, I. (2015). *Professionalisierung in Kindertagesstätten*. Weinheim: Beltz.
- Schilling, M. (2014). Fachkräftebedarf und Fachkräftedeckung in der Kindertagesbetreuung 2014 bis 2025. In K. Hanssen, A. König, C. Nürnberg & T. Rauschenbach (Hrsg.), *Arbeitsplatz Kita. Analysen zum Fachkräftebarometer Früher Bildung 2014* (S. 95-109). München: Weiterbildungsinitiative Frühpädagogischer Fachkräfte (WiFF).
- Schreyer, I., Krause, M., Brandl, M. & Nicko, O. (2014). *AQUA – Arbeitsplatz und Qualität in Kitas. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung*. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik.
- Schwarzer, R. & Jerusalem, M. (Hrsg.). (1999). *Skalen zur Erfassung von Lehrer- und Schülermerkmalen. Dokumentation der psychometrischen Verfahren im Rahmen der Wissenschaftlichen Begleitung des Modellversuchs Selbstwirksame Schulen*. Berlin: Freie Universität Berlin.
- Slot, P., Lerkkanen, M.-K. & Leseman, P. (2015). *The relations between structural quality and process quality in European early childhood education and care provisions: secondary analyses of large scale studies in five countries. CARE: Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care*. Utrecht University.
- Spieß, K. (2019). Gute-Kita-Gesetz: Besser Qualitäts- als Gebührenwettbewerb! Kommentar. *DIW Wochenbericht*, 19, 356.
- Statistisches Bundesamt [Destatis] (2020). *Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2020*. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/Downloads-Kindertagesbetreuung/tageseinrichtungen-kindertagespflege-5225402207004.pdf?blob=publicationFile>

- Stockmann, R. (Hrsg.) (2006). *Evaluationsforschung: Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder (Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung)*. Münster: Waxmann.
- Strehmel, P. (2015). Leitungsfunktion in Kindertageseinrichtungen: Aufgabenprofile, notwendige Qualifikationen und Zeitkontingente. In S. Viernickel, K. Fuchs-Rechlin, P. Strehmel, C. Preissing, J. Bensel & G. Haug-Schnabel (Hrsg.), *Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung* (S. 131-252). Freiburg: Herder.
- Strehmel, P. & Kiani, H. (2018). Personalausfälle in Kitas in Schleswig-Holstein. *Unsere Jugend*, 70(7 & 8), 336-343.
- Stehmel, P. & Overmann, J. (2018). *Personalgewinnung in Kindertageseinrichtungen. Ziele, Strategien und Rolle der Träger*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte, WiFF Studien, Band 28. München.
- Strehmel, P. & Ulber, D. (2014). *Leitung von Kindertageseinrichtungen*. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF Expertisen, Band 39). München: DJI.
- Strehmel, P. & Ulber, D. (Hrsg.). (2020). *Kitas leiten und entwickeln. Ein Lehrbuch zum Kita-Management*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Strunz, E. (2013). Wie viel Personal für wie viele Kinder? – Der Personalressourceneinsatz in Kindertageseinrichtungen 2013. *Forum Jugendhilfe*, 4, 33-40.
- Tietze, W., Roßbach, H.-G., Gerszonowicz, E., Martins Antunes, F. & Nattefort, R. (2015). *Kindertagespflege-Skala (TAS-R)*. Revidierte Fassung. Weimar: Verlag das netz.
- Tietze, W., Roßbach, H.-G., Nattefort, R. & Grenner, K. (2017). *Kindergarten-Skala (KES-RZ)*. Revidierte Fassung mit Zusatzmerkmalen. Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Kindertageseinrichtungen. Weimar: Verlag das netz.
- Tietze, W., Viernickel, S. (Hrsg.) (2007). Pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen. Ein nationaler Kriterienkatalog. Berlin: Cornelsen
- Trauernicht, M., Oppermann, E., Klusmann, U., & Anders, Y. (2020). Burnout undermines empathising: do induced burnout symptoms impair cognitive and affective empathy?. *Cognition and Emotion [advance online publication]*. DOI: 10.1080/02699931.2020.1806041
- Ulferts, H., Wolf, K. M. & Anders, Y. (2019). Impact of Process Quality in Early Childhood Education and Care on Academic Outcomes: Longitudinal Meta-Analysis. *Child development*, 90(5), 1474-1489.
- Viernickel, S., Nentwig-Gesemann, I., Nicolai, K., Schwarz, S. & Zenker, L. (2013). *Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung*. Berlin: Paritätischer Gesamtverband.
- Viernickel, S. & Fuchs-Rechlin, K. (2016). Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen. Grundlagen, Analysen, Rechnungsmodell. In S. Viernickel, K. Fuchs-Rechlin, P. Strehmel, C. Preissig, J. Bensel & G. Haug-Schnabel (Hrsg.), *Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung* (S. 11-131). Freiburg: Herder.
- Viernickel, S. & Voss, A. (2012). STEGE – Strukturqualität und Erzieher_innengesundheit in Kindertageseinrichtungen. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Verfügbar unter: https://www.unfallkasse-nrw.de/fileadmin/server/download/PDF_2013/studie_steve.pdf
- Wampold, B. E. (2001). *The great psychotherapy debate. Models, methods and findings*. Mahwah: Erlbaum.
- Weltzien, D., Fröhlich-Gildhoff, K., Strohmer, J., Reutter, A. & Tinius, C. (2016). *Multiprofessionelle Teams in Kindertageseinrichtungen. Evaluation der Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit von multiprofessionell besetzten Teams in Baden-Württemberg*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Wirtz, M. A. (2014). Evidenzbasierung. In M. A. Wirtz (Hrsg.), *Dorsch – Lexikon der Psychologie* (S. 536). Göttingen: Hogrefe.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Angenommene Wirkungskette des KiQuTG.....	7
Abbildung 2. Matrix des Untersuchungsdesigns	13
Abbildung 3. Wirkungskette.....	19
Abbildung 4. Detaildesign Forschungsvorhaben	20
Abbildung 5. Exemplarisches Beispiel zum Analyseplan	29
Abbildung 6. Teilnehmendenanzahl Expertenworkshops.....	80
Abbildung 7 Teilnehmendenanzahl (absolute Zahlen) im Bundeslandvergleich	81
Abbildung 8. Einschätzung der Zusammenarbeit im Team (FAT) im Vergleich zwischen Leitungen und Fachkräften	108
Abbildung 9. Mittelwerte der vier Skalen des ElKiKo (n = 250).....	113
Abbildung 10. Durchschnittliche Stunden pro Woche an Arbeitszeit und für die Leitungsaufgaben (n = 31)	115
Abbildung 11. Einschätzung der Führungsqualität (MLQ) im Vergleich zwischen Kita-Leitungen (n = 31) und pädagogischen Fachkräften (n = 385)	116
Abbildung 12. Vergleich der Monatskosten für den Betreuungsplatz nach Gruppenart	121

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Anzahl gewählter Handlungsfelder je Bundesland	31
Tabelle 2 Maßnahmenmatrix: Kategorisierte KiQuTG-Maßnahmen je Bundesland	37
Tabelle 3 Ausgangssituationen der Länder, Entwicklungspotenzial, Fokussierung im Rahmen des KiQuTG und Prognose der Wirksamkeit.....	40
Tabelle 4 Zusätzliche Ländermaßnahmen, die auf einen verbesserten Fachkraft-Kind-Schlüssel abzielen	42
Tabelle 5 Pädagogisches Personal in Kindertageseinrichtungen nach Berufsbildungsabschluss und Ländern 2019.....	46
Tabelle 6 Ausgangssituation und Entwicklungspotenziale der Bundesländer für die Beschäftigtenzahlen nach Berufsbildungsabschlüssen in Kindertageseinrichtungen.....	52
Tabelle 7 Zusammenfassende Bewertung der gewählten Maßnahmen.....	54
Tabelle 8 Zusätzliche Ländermaßnahmen, die auf Aspekte des HF 3 abzielen	55
Tabelle 9 Maßnahmenmatrix: Kategorisierte KiQuTG-Handlungsziele je Bundesland	60
Tabelle 10 Maßnahmenmatrix: Kategorisierte KiQuTG-Maßnahmen je Bundesland	61
Tabelle 11 Ausgangssituationen der Länder, Entwicklungspotenzial, Fokussierung im Rahmen des KiQuTG und Prognose der Wirksamkeit.....	64
Tabelle 12 Ausgangslagen und Entwicklungspotenziale der Bundesländer hinsichtlich der Betreuungskosten (Anteil am Haushaltsnettoeinkommen sowie Zufriedenheit) und Bildungsbeteiligung (Quellen: BMFSFJ, 2019a; Bertelsmann-Stiftung, 2018; DJI, 2018)	69
Tabelle 13 Zusammenfassende Bewertung zu den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren	71
Tabelle 14 Zusammenhang zwischen den Kinderbetreuungskosten (inkl. Mittagessen) und dem Haushaltsnettoeinkommen, der Anzahl der Kinder im Haushalt sowie dem Betreuungsumfang in Stunden/Woche nach Bundesland. Angegeben sind Produkt-Moment-Korrelationen.....	73
Tabelle 15 Anzahl der Familien in Gruppe 1 und Gruppe 2 nach Bundesland in der KiBS-Studie aus dem Jahr 2018	74
Tabelle 16 Gebühren für die Kindertagesbetreuung.....	75
Tabelle 17 Anteil der von § 90 Abs. 4 SGB VIII berücksichtigen Familien, die ein Angebot der Kindertagesbetreuung im Falle von Beitragsfreiheit in Anspruch nehmen würden.....	75
Tabelle 18 Übersicht der Bewertung von Sekundärdatensätzen	77
Tabelle 19 Übersicht Erhebungsinstrumente der Fallstudien je Zielgruppe	89
Tabelle 20 Bisher befragte Personengruppe auf Steuerungs- und Unterstützungsstufe nach Bundesland.....	90
Tabelle 21 Stichprobe der pädagogischen Fachkräfte nach Bundesland ($N_{max} = 385$)	94
Tabelle 22 Stichprobe der Eltern-/Erziehungsberechtigten nach Bundesland ($N_{max} = 250$).....	95
Tabelle 23 Überblick zur Nicht-Einhaltung des Personalschlüssels in den letzten 6 Monaten ($N_{max} = 31$)	99
Tabelle 24 Überblick zur mittelbaren pädagogischen Arbeit ($N_{max} = 31$)	101
Tabelle 25 Vergleich der vertraglich geregelten und tatsächlichen Arbeitszeit der Fachkräfte ($N_{max} = 385$).....	101
Tabelle 26 Aussagen zur Arbeitssituation ($N_{max} = 385$)	103
Tabelle 27 Aussagen zur Arbeitszufriedenheit ($N_{max} = 385$)	104
Tabelle 28 Belastungs- und Selbstwirksamkeitserleben der Fachkräfte ($N_{max} = 385$)	105
Tabelle 29 Durchschnittliche Monatskosten für den Betreuungsplatz von Beitragspflichtigen ($N_{max} = 129$).....	120

