

dern klar geregelt, in welchem zeitlichen Umfang die Betreuung erfolgen soll oder wie das Anmeldeverfahren zu gestalten ist. Zum anderen stellt sich aus der erkennbaren Diskrepanz zwischen rechtlichem Anspruch und tatsächlicher Mangelsituation nicht nur die Frage, welche Ziele der Gesetzgeber mit § 24 SGB VIII in seiner konkreten Form verfolgt hat, sondern auch, was tatsächlich in den letztlich zuständigen Kommunen realisierbar ist.

Die Erfahrungen der Verfasserin aus Leipzig zeigen, dass der Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz erst durch die vielen gerichtlichen Verfahren mit Leben gefüllt wurde. Anhand konkreter Fälle wurden Rechtsansichten gebildet und ausgetauscht. Nur aufgrund dieser Verfahren war die Stadt Leipzig dazu gezwungen, die tatsächliche Vergabe von Betreuungsplätzen zu überarbeiten und transparenter zu machen. Die Verfasserin möchte daher ausdrücklich dazu ermuntern, auch in anderen Gemeinden die Rechtsansprüche der Kinder auf frühkindliche Förderung und damit auch die Ansprüche der Eltern

(bzw. im Zweifel der Mütter) auf gleichberechtigte Teilhabe am Berufsleben durchzusetzen! Nur so werden die Kommunen und ggf. auch Gerichte dazu gezwungen, sich inhaltlich mit dem Rechtsanspruch aus § 24 SGB VIII auseinanderzusetzen und ihr Verhalten der geltenden Rechtslage anzupassen. Unter dem Dach des Deutschen Juristinnenbund e.V. (djb) sollen die hierbei gemachten Erfahrungen im Umgang mit den Ansprüchen auf einen Kinderbetreuungsplatz durch die Jugendämter und Gerichte gesammelt werden, um einen deutschlandweiten Überblick über die rechtliche und tatsächliche Handhabung zu erhalten. Die Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich würde sich daher über Erfahrungsberichte zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz freuen, die gern per E-Mail der djb-Geschäftsstelle unter geschaeftsstelle@djb.de zugesandt werden können. Die Auswertung dieser Berichte kann dazu beitragen, das Recht der Kinderbetreuung inhaltlich fortzubilden und frauenpolitisch zu stärken.

DOI: 10.5771/1866-377X-2016-4-161

## Unerfüllte Betreuungswünsche trotz Rechtsanspruch? Eine empirische Analyse

**Christiane Meiner-Teubner**

Wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut (DJI) im Projekt „Nationaler Bildungsbericht“ und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund

Der Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr umfasst sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Bestandteil. Der quantitative bezieht sich darauf, ob Eltern überhaupt ein Platz in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege zur Verfügung gestellt wird. Der qualitative Bestandteil berücksichtigt, dass die bereitgestellten Angebote an die „[...] divergierenden, individuellen Bedürfnisse und Interessen der Leistungsberechtigten“<sup>1</sup> angepasst sein sollen.

Um diesen umfassenden Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung erfüllen zu können, war bereits Jahre vor dessen Inkrafttreten klar, dass ein Ausbau der Angebote in der Kindertagesbetreuung stattfinden muss. Zur Beobachtung der Fortschritte des Ausbaus wurde und wird bis heute die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik verwendet, die vielfältige Informationen über alle Kindertageseinrichtungen, die betreuten Kinder und das Personal in den Einrichtungen enthält. Außerdem gibt sie über Kindertagespflegepersonen und die von ihnen betreuten Kinder Auskunft. Darüber hinaus wurde das Deutsche Jugendinstitut (DJI) mit einer Elternbefragung beauftragt, mittels derer regelmäßig die elterlichen Betreuungswünsche von Kindern unter drei Jahren erhoben werden. Diese beiden Datenquellen bieten einen umfangreichen Überblick über den Fortschritt des Ausbaus

und dienen nachfolgend als Grundlage für die Beantwortung der Frage, wie weit der Ausbau der Angebote der Kindertagesbetreuung vorangeschritten ist und ob die Angebote die elterlichen Betreuungswünsche für ihre Kinder erfüllen.

Dabei wird im vorliegenden Beitrag zuerst die quantitative Entwicklung der Angebote unter Berücksichtigung des Anteils an Eltern, die sich einen Platz in der Kindertagesbetreuung wünschen, geprüft. Anschließend werden einzelne Aspekte der vorhandenen Angebote (wie Öffnungszeiten und Kosten) den elterlichen Vorstellungen und Erwartungen gegenübergestellt. Dieses Vorgehen liefert Hinweise darauf, inwieweit die Angebote mit den Bedarfen der Familien zusammenpassen.

### 1. Entwicklung der Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuungsangebote und der elterlichen Betreuungswünsche

Zwischen 2006 und 2015 nahm die Anzahl der Ein- und Zweijährigen<sup>2</sup> in den Angeboten der Kindertagesbetreuung um mehr als 405.000 Kinder zu. Wurden 2006 noch rund 271.000 Kinder

- 1 Meysen/Beckmann, Rechtsanspruch U3: Förderung in Kita und Kindertagespflege, 1. Auflage 2013, S. 37.
- 2 Teilweise können nur für die unter Dreijährigen insgesamt Ergebnisse ausgewiesen werden. Da nur ein kleiner Teil der unter Einjährigen die Angebote der Kindertagesbetreuung besuchen, ist nicht davon auszugehen, dass dies einen sichtbaren Einfluss auf die Befunde zu den Ein- und Zweijährigen hat. Im Text wird diese Differenz dadurch sichtbar gemacht, dass nur dann von den unter Dreijährigen gesprochen wird, wenn die Ergebnisse für drei Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Wird von Ein- und Zweijährigen gesprochen, beziehen sich die Ergebnisse auf die beiden genannten Altersjahrgänge.

betreut, waren es 2015 bereits 676.500 Ein- und Zweijährige. Dementsprechend hat sich ihre Anzahl innerhalb von zehn Jahren weit mehr als verdoppelt. Und auch die vorläufigen Ergebnisse für 2016 zeigen eine erneute Zunahme der Anzahl Ein- und Zweijähriger in der Kindertagesbetreuung.

Da sich zusätzlich zum Anstieg der Anzahl an Kindern in der Kindertagesbetreuung die Anzahl der Ein- und Zweijährigen in der Bevölkerung innerhalb dieses Zeitraums verringert hat, konnte die Inanspruchnahmequote (d.h. der Anteil ein- und zweijähriger Kinder, die ein Angebot der Kindertagesbetreuung nutzt, an der altersentsprechenden Bevölkerung) zwischen 2006 und 2015 sogar fast verdreifacht werden (2006: 19,1 Prozent; 2015: 48,5 Prozent). Damit besuchte zum Stichtag 1. März 2015 fast jedes zweite Kind im Alter von ein oder zwei Jahren ein Angebot der Kindertagesbetreuung. Dadurch werden zwei Aspekte ersichtlich: Erstens hat ein starker Ausbau der Angebote der Kindertagesbetreuung stattgefunden. Zweitens nutzen Familien die bereitgestellten Angebote häufiger. Allerdings lässt diese Beobachtung noch keinen Rückschluss zu, ob bis zum Inkrafttreten des Rechtsanspruchs am 1. August 2013 ausreichend Plätze zur Verfügung gestellt werden konnten. Dafür ist zu berücksichtigen, welcher Anteil an Familien von unter Dreijährigen sich einen solchen Platz wünscht.

Das DJI befragt mittlerweile im jährlichen Rhythmus Eltern von Kindern im Alter von unter drei Jahren, ob sie einen Platz in der Kindertagesbetreuung wünschen. Bei der Erhebung 2015 äußerten 43,2 Prozent der befragten Eltern einen solchen Wunsch. Aktuell liegt die Inanspruchnahmequote der unter Dreijährigen bei 32,9 Prozent<sup>3</sup>, sodass eine Differenz zwischen elterlichem Betreuungswunsch und Inanspruchnahmequote von rund zehn Prozentpunkten besteht. Diese hat sich zwar seit 2006 von über 21 Prozentpunkten mehr als halbiert. Allerdings deutet die bestehende Differenz darauf hin, dass noch immer für einen Teil der Familien kein Platz in der Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt werden konnte, obwohl sie einen solchen Platz wünschen und einen Rechtsanspruch darauf haben. Jedoch weisen weitere Ergebnisse darauf hin, dass diese Differenz nicht allein auf fehlende Plätze zurückgeführt werden kann. Hierbei spielen sowohl erhebungsmethodische Gründe als auch das Verhalten und die Wünsche der Eltern eine Rolle. Aus erhebungsmethodischer Sicht ist zu bedenken, dass die Inanspruchnahmequote eine Momentaufnahme zum 1. März eines jeden Jahres ist. Da die Aufnahme von Kindern – insbesondere in eine Kita – überdurchschnittlich oft zu Beginn des sogenannten Kita-Jahres im August oder September erfolgt und ein Teil der Kinder bis zum März drei Jahre alt geworden ist, ist die Inanspruchnahmequote in einigen Ländern – v.a. in Nordrhein-Westfalen und Bremen – im Herbst des Vorjahres höher als zum Erhebungszeitpunkt im März.<sup>4</sup> Entsprechend verändert sich in diesen Ländern die Differenz zwischen der Inanspruchnahmequote und dem Anteil an Eltern, die einen Betreuungswunsch äußern, im Laufe des Jahres. So lag die Differenz bspw. in Nordrhein-Westfalen im August 2014 bei 5,9 Prozentpunkten und stieg bis März 2015 auf 13,2 Prozentpunkte an.

Hinsichtlich des Verhaltens der Eltern lässt sich anhand der Elternbefragung feststellen, dass Eltern zwar angeben, einen

Platz in der Kindertagesbetreuung zu wünschen, sich jedoch zum Teil nicht intensiv darum bemühen oder ihnen Plätze angeboten werden, sie diese aber nicht nutzen, weil sie nicht ihren Erwartungen entsprechen. Die Gründe dafür können vielfältig sein: der angebotene Platz kann ihnen zu teuer sein oder das pädagogische Konzept, die Wegstrecke zur Kita oder die Öffnungszeiten entsprechen nicht ihren Vorstellungen. Ein Anteil von etwa drei Prozent der Eltern, die einen Platz wünschen, deren Kind aber nicht in Betreuung ist, geben an, dass sie keinen Platz bekommen haben.<sup>5</sup> Insofern ist weiterhin davon auszugehen, dass noch Plätze für Ein- und Zweijährige fehlen, der Bedarf jedoch geringer ist als die ausgewiesene Differenz zwischen dem Anteil der Eltern, die einen Platz wünschen und der Inanspruchnahmequote.

## II. Regionale Unterschiede bei der Inanspruchnahme

Die beschriebene Entwicklung sowie die Differenz zwischen Elternwunsch und Inanspruchnahme unterscheiden sich regional noch einmal stark voneinander, was dazu führen kann, dass in einigen Regionen ein Überangebot an Plätzen besteht, während in anderen Regionen noch ein hoher Mangel vorherrscht. Bereits auf Länderebene lassen sich hohe Unterschiede in der Inanspruchnahmequote der Ein- und Zweijährigen von fast 45 Prozentpunkten feststellen. So liegt diese Quote in Nordrhein-Westfalen, in dem Land mit der niedrigsten Quote, bei 34,8 Prozent und in Sachsen-Anhalt, dem Land mit der höchsten Inanspruchnahmequote, bei 83 Prozent. Das heißt: während in Nordrhein-Westfalen nur jedes dritte ein- und zweijährige Kind eine Kita oder eine Kindertagespflege besucht, nutzt in Sachsen-Anhalt bereits fast jedes Kind in diesem Alter ein solches Angebot. Allerdings ist Nordrhein-Westfalen nicht das Land, in dem die Differenz zwischen Inanspruchnahmequote und Betreuungswunsch am höchsten ist. Obwohl die Inanspruchnahmequote in Bremen höher ist als in Nordrhein-Westfalen, lässt sich eine größere Differenz zwischen Inanspruchnahmequote und Betreuungswunsch beobachten. Diese liegt in Bremen bei 14,1 Prozentpunkten und ist damit im Ländervergleich am höchsten. Die niedrigste Differenz mit 4,3 Prozentpunkten war 2015 in Thüringen und Sachsen-Anhalt zu finden. Insgesamt ist die Differenz zwischen elterlichem Betreuungswunsch und Inanspruchnahmequote in den ostdeutschen Bundesländern deutlich niedriger als in den westdeutschen Bundesländern, was tendenziell darauf hindeutet, dass der Bedarf an zusätzlichen Plätzen in Westdeutschland höher ist als in Ostdeutschland.

Geht man auf eine noch kleinräumigere Ebene – die der Jugendamtsbezirke –, werden die Unterschiede hinsichtlich der

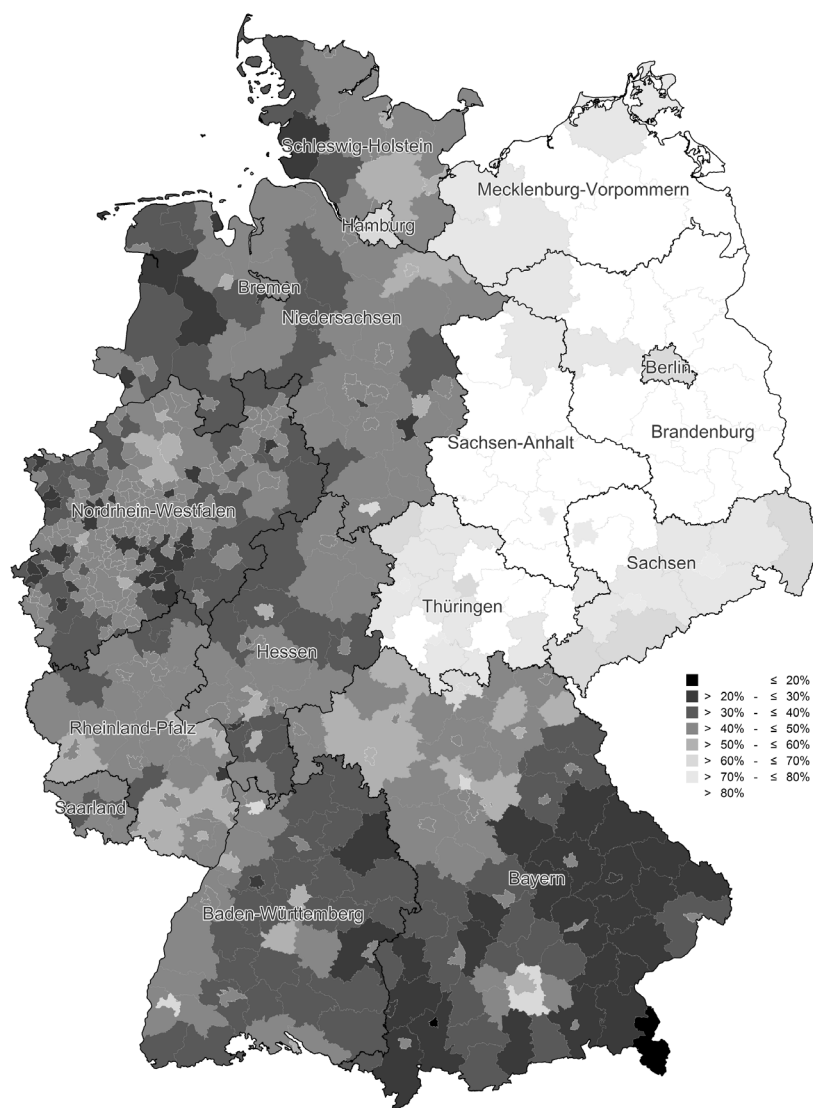
- 3 Die Quote der unter Dreijährigen ist geringer als die Quote der Ein- und Zweijährigen, da hier auch die Kinder unter einem Jahr berücksichtigt sind, von denen erwartungsgemäß nur ein sehr kleiner Anteil von aktuell 2,6 % ein Kindertagesbetreuungsangebot besucht.
- 4 Jehles/Meiner-Teubner, Wie aussagekräftig ist der Stichtag? Eine Analyse der Inanspruchnahmequoten im Jahresverlauf, KomDat Jugendhilfe 2/2015, S. 4.
- 5 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2016. Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, 2016, S. 55.

Inanspruchnahmequote noch größer. So besuchen in Frankfurt/Oder – dem Jugendamtsbezirk mit der höchsten Inanspruchnahme – 89,6 Prozent der Ein- und Zweijährigen ein Angebot der Kindertagesbetreuung, während im Kreis Berchtesgadener Land – dem Jugendamtsbezirk mit der niedrigsten Quote – 19,5 Prozent dieser Altersgruppe ein entsprechendes Angebot nutzen (vgl. Abb. 1). Hohe Unterschiede lassen sich nicht nur zwischen Jugendamtsbezirken feststellen, die sichtbar voneinander entfernt liegen, sondern auch zwischen angrenzenden Jugendamtsbezirken. So differieren bspw. die Inanspruchnahmequoten der Stadt Leipzig (71,5 Prozent) und des Landkreises Leipzig (82,8 Prozent) um über 11 Prozentpunkte. Auffällig ist aber, dass diese Differenz 2007 mit drei Prozentpunkten noch deutlich geringer war (Stadt Leipzig: 52,9 Prozent; Kreis Leipziger Land: 55,8 Prozent). Für diese unterschiedlichen Entwicklungen gibt es – wie bereits mehrfach angedeutet – verschiedene Einflussfaktoren. Auf der einen Seite sind die Kommunen für die Bereitstellung des Angebotes der Kindertagesbetreuung und die entsprechende Bedarfsplanung verantwortlich (§ 80 SGB VIII). Stellen sie nur eingeschränkt Plätze zur Verfügung, bleibt die Inanspruchnahmequote schon deshalb geringer, weil nicht alle Kinder die Möglichkeit haben, ein Kindertagesbetreuungsangebot zu besuchen. Auf der anderen Seite kann eine verhältnismäßig niedrige Inanspruchnahmequote aber auch damit zusammenhängen, dass Eltern trotz eines ausreichend vorhandenen Angebotes – aus welchen Gründen auch immer – die Kindertagesbetreuungsangebote nicht nutzen. Folglich hängt die Inanspruchnahme mit dem Verhältnis von kommunalem Angebot auf der einen und Nachfrage seitens der Familien auf der anderen Seite zusammen. Dementsprechend muss eine hohe Inanspruchnahmequote in einer Region nicht bedeuten, dass alle Elternwünsche erfüllt sind und im Umkehrschluss kann nicht grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass in Regionen, in denen niedrige Inanspruchnahmequoten zu beobachten sind, eine Vielzahl an Plätzen fehlen. Inwiefern diese Entwicklungen mit einem fehlenden Angebot oder mit einer geringen Nachfrage seitens der Eltern zu tun haben, kann auf Jugendamtsebene nicht geprüft werden, da keine Daten zum Anteil der Eltern mit Betreuungswünschen auf dieser kleinräumigen Ebene vorliegen.

### III. Einstiegszeitpunkt in die Kindertagesbetreuung

Hinsichtlich der Bereitstellung eines ausreichenden Angebotes stehen die verantwortlichen Akteure vor einer weiteren Herausforderung. Werden keine neuen Plätze geschaffen, werden in der Regel nur zu einem Zeitpunkt im Jahr Plätze frei: zum Schuljahresbeginn, wenn die ältesten Kinder in die Schule wechseln. Der Rechtsanspruch ist allerdings nicht an diesen Zeitpunkt gekoppelt, sondern an den ersten Geburtstag des Kindes. Folglich beginnt der Rechtsanspruch über das Jahr verteilt, sodass Eltern zu jedem Zeitpunkt, d.h. in jedem beliebigen Monat ihren Rechtsanspruch geltend machen können. Um Kinder flexibel über das gesamte Jahr aufnehmen zu können, müssten die Einrichtungen eine gewisse Anzahl an Plätzen freihalten, was für Einrichtungen und Träger v.a. aus Kostengründen und bei Platzknappheit nicht lukrativ ist. In der Praxis führt das dazu, dass fast die Hälfte der unter dreijährigen Kinder innerhalb der drei Monate zwischen August und Oktober in die Kindertagesbetreuung einsteigt. Demgegenüber

Abb. 1: Inanspruchnahmequote von 1- und 2-Jährigen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege am 1. März 2015 (in Prozent an der altersentsprechenden Bevölkerung)



Quelle: Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und Tagespflege 2015, eigene Berechnungen

werden bspw. nur rund 13 Prozent in den vier Monaten von April bis Juli in die Angebote aufgenommen.<sup>6</sup> Allerdings bestehen hier hohe Länderunterschiede. Wurden bspw. in Bremen zwei von drei unter Dreijährigen im August und September aufgenommen, war es in Hamburg nur etwa jedes vierte Kind. Das deutet darauf hin, dass sich Eltern insbesondere in einigen Bundesländern mit dem Einstieg in die Kindertagesbetreuung am Beginn des Kita-Jahres bzw. am Ende der Sommerferien orientieren müssen und nicht immer zum gewünschten Zeitpunkt (wie dem Ende der Elternzeit oder dem ersten Geburtstag ihres Kindes) starten können. Das dürfte dazu führen, dass sie entweder ihre Elternzeit verlängern, um die Betreuung ihrer Kinder selbst zu übernehmen oder sie versuchen, die Zeit zu überbrücken, indem sie Großeltern oder dritte Personen in die Betreuung ihrer Kinder einbinden. Hinweise dazu, wie Eltern mit dieser Situation umgehen, gibt die DJI-Elternbefragung. Demnach betreuen mehr als die Hälfte der Eltern, die keinen Platz bekommen haben, ihre Kinder selbst. Fast 45 Prozent können auf die Unterstützung durch die Großeltern des Kindes zurückgreifen und weitere 14 Prozent der Eltern unter Dreijähriger binden weitere Personen wie Kindermädchen, Au Pairs, Nachbarn oder Freunde in die Betreuung ihrer Kinder ein. Damit wird deutlich, dass Eltern, wenn sie keinen Platz in der Kindertagesbetreuung (zum gewünschten Zeitpunkt) erhalten haben, etwa in gleichen Anteilen die Betreuung selbst übernehmen oder die Großeltern einbeziehen. Zu einem geringen Anteil werden auch weitere Personen einbezogen, und in seltenen Fällen werden mehrere der drei Möglichkeiten genutzt. Ersichtlich wird damit der hohe Stellenwert der Großeltern, wenn die öffentlichen Angebote nicht genutzt werden können.

Hinsichtlich der Aufnahme in die Kindertagesbetreuungsangebote lässt sich weiterhin beobachten, dass v.a. die Kindertageseinrichtungen Kinder verstärkt im Herbst aufnehmen, während Kinder, die durch eine Tagespflegemutter oder einen Tagespflegenvater betreut werden, häufig in anderen Monaten des Jahres mit der Kindertagesbetreuung gestartet sind. Dementsprechend ist die Wahrscheinlichkeit, einen Platz in einer Kita zu erhalten, je nach Land zwischen August und Oktober am höchsten. Wollen Eltern zu einem anderen Zeitpunkt im Jahr mit der Kindertagesbetreuung beginnen, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass eine Kindertagespflege in Anspruch genommen werden muss.

#### IV. Die Passgenauigkeit der bereitgestellten Angebote

Wie die oben genannten Gründe der Nichtinanspruchnahme von Kindertagesbetreuung bereits zeigen, ist für Eltern nicht nur bedeutsam, ob ihnen überhaupt ein Platz zur Verfügung gestellt wird. Vielmehr stellt sich auch die Frage, ob diese Angebote ihren Bedürfnissen und Erwartungen entsprechen: So können die Öffnungszeiten der Einrichtung zu kurz sein, die Betreuungszeiten oder -umfänge können nicht passen, die Kosten können zu hoch sein, die Qualität der Angebote kann von ihren Vorstellungen abweichen oder dem Kind können noch spezifische Kompetenzen fehlen. Ein Teil der Eltern verzichtet dann auf eine Kindertagesbetreuung; andere Eltern reduzieren ihre Ansprüche und arrangieren sich mit dem bereitgestellten Angebot bzw. binden weitere Personen in die Betreuung ein.

#### 1. Öffnungszeiten der Einrichtungen sowie Betreuungsumfänge

Die Passgenauigkeit von Angeboten hängt vor allem bei erwerbstätigen Alleinerziehenden und bei Familien, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind, insbesondere von zwei Faktoren ab: von den Öffnungszeiten der Einrichtungen und vom sogenannten Betreuungsumfang, d.h. dem täglichen bzw. wöchentlichen Stundenumfang, der für die Nutzung einer Kita oder Tagespflegeperson gebucht werden kann.

Kindertageseinrichtungen erfüllen u.a. die Funktion der Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Um diesem Anspruch gerecht zu werden, müssen sich ihre Öffnungszeiten auch an den Arbeitszeiten der Eltern orientieren. Rund 60 Prozent der Einrichtungen öffnen um 7.30 Uhr oder früher und schließen um 16.30 Uhr oder später. Rund 38 Prozent der Einrichtungen schließen bereits früher. Ein entsprechend kleiner Anteil hat davon abweichende Öffnungszeiten. Allerdings liegen auch hier deutliche Länder- und vor allem Ost-West-Unterschiede vor. So öffnen 88 Prozent der Einrichtungen in Ostdeutschland um 7.30 Uhr oder früher und schließen um 16.30 Uhr oder später, während in Westdeutschland nur etwas mehr als jede zweite Einrichtung entsprechend lange Öffnungszeiten hat.

Ein Hinweis darauf, dass Eltern insbesondere in Westdeutschland veränderte Öffnungszeiten wünschen, zeigt sich darüber, dass in Westdeutschland immerhin rund acht Prozent der Eltern angeben, dass ihr Kind wegen der Öffnungszeiten keine Kita besucht. In Ostdeutschland liegt der entsprechende Anteil nur bei rund drei Prozent. Die Öffnungszeiten der Einrichtungen sind allerdings häufig nur einer von mehreren Gründen, weswegen keine Kita genutzt wird. Einen weiteren Hinweis darauf, dass Eltern veränderte Öffnungszeiten von Kitas benötigen, zeigen die Ergebnisse zur gleichzeitigen Nutzung von Kitas und Kindertagespflege. Das trifft in Westdeutschland immerhin auf 1.800 Ein- und Zweijährige zu. In Ostdeutschland kommt das so gut wie nie vor. Das kann sowohl damit zusammenhängen, dass die längeren Öffnungszeiten vermehrt den Bedarfen der Eltern entsprechen oder dass die Eltern bei der Betreuung ihrer Kinder bspw. verstärkt auf andere Personen ausweichen (können). Die DJI-Elternbefragung gibt Hinweise darauf, dass die längeren Öffnungszeiten den Bedarfen der Eltern besser entsprechen, da es keine Hinweise auf eine erhöhte Inanspruchnahme der Unterstützung durch Großeltern oder andere Personen in Ostdeutschland gibt. Vielmehr wird für die Betreuung unter Dreijähriger in Ostdeutschland mit fast zehn Prozent sogar seltener auf dritte Personen zurückgegriffen als in Westdeutschland, wo dies auf rund 13 Prozent zutrifft. Großeltern sind in beiden Landesteilen in gleichem Umfang in die Betreuung der Kinder eingebunden. Rund 40 Prozent der Kinder, die eine Kita besuchen, werden sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland zusätzlich von ihren Großeltern betreut. Damit wird deutlich, dass die Öffnungszeiten der Einrichtungen in beiden Landesteilen die familiäre Situation

<sup>6</sup> Meiner/Rieser/Strunz, Bedarfsgerecht oder angebotsorientiert? Eine Analyse der monatspezifischen Aufnahmen von unter 3-Jährigen in der Kindertagesbetreuung, KomDat Jugendhilfe 1/2015, S. 12.

scheinbar noch nicht ausreichend berücksichtigen. Allerdings kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Betreuung der Kinder durch Großeltern allein auf zu wenig passgenaue Öffnungszeiten zurückzuführen ist. Teilweise kann der Einbezug der Großeltern von den Familien auch aus anderen Gründen gewünscht sein.

Im Rahmen der Frage nach der Verfügbarkeit bedarfsge-rechter Angebote, die mit den zeitlichen Betreuungsbedarfen der Eltern zusammenhängen, ist außerdem die Flexibilität von Einrichtungen bedeutsam. Hierbei stellen sich für Eltern unter anderem Fragen danach, wie flexibel die Stundenbuchungen eingesetzt werden können oder ob mögliche Vorgaben zu buchbaren Zeitumfängen ihren Vorstellungen und Ansprüchen entsprechen. Konkret sind dies die Fragen danach, ob täglich der gleiche Stundenumfang gebucht werden muss oder ob die Vereinbarung eines Wochenstundenkontingentes dazu führt, dass an einem Tag weniger Stunden genutzt werden können als an einem anderen. Ist das nicht möglich und brauchen Eltern regelmäßig an einem Tag in der Woche acht Stunden, an einem anderen Wochentag aber nur vier Stunden eine Betreuung, müssten sie einen Betreuungsumfang von täglich acht Stunden buchen, obwohl insgesamt im Durchschnitt nur sechs Stunden gebraucht werden. Weiterhin kann für Familien hinsichtlich der Vorgaben zu buchbaren Zeitumfängen die Schwierigkeit bestehen, dass zum Beispiel nur die Möglichkeit besteht, 25, 35 oder 45 Wochenstunden zu vereinbaren. Haben die Familien jedoch einen Bedarf an einer 30- oder 40-Stunden-Betreuung, müssen sie den entsprechend höheren Umfang buchen, was sich dann wiederum auf die Höhe der Elternbeiträge auswirkt. Die Gegenüberstellung des gewünschten Betreuungsumfangs und des gebuchten Betreuungsumfangs weist sowohl bei den Ein- als auch bei den Zweijährigen deutliche Unterschiede auf, die in Ost- wie in Westdeutschland gleichermaßen zu beobachten sind. Rund 15 Prozent der Eltern wünschen sich geringere Betreuungsumfänge als sie vereinbaren, wobei der Anteil in Ostdeutschland noch höher ist als in Westdeutschland.<sup>7</sup> Und auch im Nutzungsverhalten zeigt sich, dass eine Vielzahl von Eltern höhere Betreuungsumfänge vereinbaren als sie in Anspruch nehmen. So besucht bspw. nur knapp die Hälfte der Kinder, für die ein Betreuungsumfang von mehr als sieben Stunden täglich gebucht wurde, die Einrichtung auch in diesem Umfang. 33 Prozent von ihnen besuchen die Einrichtung mehr als fünf bis zu sieben Stunden täglich und 12 Prozent gehen täglich weniger als fünf Stunden in die Einrichtung. Und auch ein Viertel der Eltern von Kindern mit einem vereinbarten Betreuungsumfang zwischen fünf und sieben Stunden nutzen diese nicht voll aus. Auch hier liegen große Länderunterschiede vor: Während bspw. in Hessen nur knapp 30 Prozent der Eltern, die mehr als sieben Stunden tägliche Betreuungszeit gebucht haben, diesen Umfang auch nutzen, nehmen in Sachsen-Anhalt fast drei Viertel der Eltern, die mindestens sieben Stunden täglicher Betreuungszeit vereinbart haben, diese auch in Anspruch. Insgesamt wird damit deutlich, dass für Eltern weitere Faktoren bei der Vereinbarung des Betreuungsumfangs eine Rolle spielen und nicht nur die Zeit berücksichtigt wird, für die sie eine Betreuung benötigen.

Zudem übernehmen Kindertageseinrichtungen scheinbar auch nur teilweise die Betreuung der Kinder zu den Zeiten, zu denen sie von Eltern gebraucht bzw. gewünscht werden.

## 2. Kosten der Kindertagesbetreuung

Weiterhin können auch die Kosten der Kindertagesbetreuung für Eltern einen Grund darstellen, ein Angebot der Kindertagesbetreuung nicht oder nicht in dem gewünschten Umfang zu nutzen. Für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten werden in der Regel Elternbeiträge erhoben, die entsprechend verschiedener Merkmale wie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien, der Haushaltsgröße und dem Betreuungsumfang gestaffelt sind. Darüber hinaus werden für die Teilnahme an der (Mittags-)Verpflegung sowie an regelmäßigen und freiwilligen Angeboten (z.B. Ausflügen, Festen, Bastelmateriale, musikalische Früherziehung und Sprachkursen) Beiträge erhoben. Diese werden zumeist nicht gestaffelt.<sup>8</sup>

In der DJI-Elternbefragung gaben immerhin fast 18 Prozent der Eltern von Kindern unter drei Jahren an, kein Kindertagesbetreuungsangebot aufgrund der damit verbundenen Kosten zu nutzen. Und fast 15 Prozent der Eltern von Kindern, die kein Kindertagesbetreuungsangebot nutzen, hätten eine Kita in Anspruch genommen, wenn diese kostenfrei gewesen wäre. Die Kosten scheinen dabei insbesondere für bestimmte Familien von hoher Bedeutung zu sein. Für Nordrhein-Westfalen konnte an anderer Stelle bereits gezeigt werden, dass vor allem Familien mit einem Einkommen, das gering über dem Existenzminimum liegt, besonders hohe Anteile ihres Einkommens für die Kosten der Kindertagesbetreuung einsetzen müssen.<sup>9</sup> Das hängt unter anderem damit zusammen, dass in der Regel nur die Elternbeiträge gestaffelt werden und die weiteren Kosten häufig für alle Familien kostendeckend erhoben werden. Darüber hinaus können Eltern, mit Bezug existenzsichernder Leistungen wie Grundversicherung für Arbeitsuchende (SGB II), Sozialhilfe (SGB XII) oder Leistungen nach dem AsylbLG über § 90 SGB VIII die Übernahme der Elternbeiträge beantragen und sie haben die Möglichkeit, die Übernahme der Kosten für die Mittagsverpflegung und die Ausflüge über die Leistungen für Bildung und Teilhabe zu beantragen (§ 28 SGB II; § 34 SGB XII; § 3 Abs. 3 AsylbLG). Das führt dazu, dass diese Familien verhältnismäßig weniger durch die Kosten der Kindertagesbetreuung belastet werden, als Familien mit einem Einkommen, das wenig über dem Existenzminimum liegt. Für die letztgenannten Familien wird sich dann die Frage stellen, ob sich die Betreuung ihrer Kinder in einem Angebot der Kindertagesbetreuung finanziell lohnt oder ob durch die entstehenden Kosten der Kindertagesbe-

7 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2016. Ein Indikatoren-gestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, 2016, S. 246.

8 Meiner, Jeder nach seinen Möglichkeiten. Zur finanziell ungleichen Belastung von Familien durch Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen 2014.

9 Meiner, ebenda.; Meiner, Die soziale Schieflage der Kita-Gebühren. Eine Fallstudie zur Chancengerechtigkeit am Beispiel der familiären Aufwendungen für die Kindertagesbetreuung, Neue Praxis 1/2015, S. 19.

treuung und der (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit (z.B. durch die Finanzierung eines zusätzlichen PKWs) letztendlich das monatlich verfügbare Einkommen geringer ist, als wenn ein Elternteil (weiterhin) die Betreuung des Kindes übernimmt und auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet.

### 3. Qualität der Kindertagesbetreuung

Eltern äußern immer wieder, dass die Qualität der Kindertagesbetreuung für sie von hoher Bedeutung ist. So heben bspw. Elternvertreter\_innen in den Diskussionen um die Höhe von Elternbeiträgen hervor, dass Eltern die Qualität der Kindertagesbetreuungsangebote wichtiger sei als die Höhe der Kosten für deren Nutzung.<sup>10</sup> Einen Hinweis auf die Bedeutung dieses Aspekts bietet das Ergebnis der DJI-Elternbefragung, dass fast 20 Prozent der Eltern, die keine Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, angeben, dass sie ein solches Angebot genutzt hätten, wenn es mehr Erzieher\_innen in den Gruppen geben würde.

Zu Beginn der Ausbauphase bestand die Befürchtung, dass nicht ausreichend qualifiziertes Personal gefunden würde, um die Qualitätsstandards halten zu können.<sup>11</sup> Mittlerweile hat sich gezeigt, dass diese Befürchtung aus mehrerlei Hinsicht unbegründet war. Erstens konnte die Anzahl des pädagogisch tätigen Personals zwischen 2006 und 2015 von rund 317.000 auf etwa 514.000 Personen erhöht werden. Zweitens hat sich die Qualifikation des Personals nicht wesentlich verändert,<sup>12</sup> was zeigt, dass für die Deckung des Personalbedarfs nicht auf unqualifizierte Personen zurückgegriffen werden musste. Und drittens hat sich der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen zwischen 2012 und 2015 in allen Gruppenformen leicht verbessert, sodass bspw. mittlerweile in einer Gruppe mit ausschließlich Kindern unter drei Jahren rechnerisch eine Vollzeitkraft für 4,1 ganztagsbetreute Kinder zuständig ist. 2012 lag das entsprechende Verhältnis noch bei 1 zu 4,5. Der Personalschlüssel konnte in Ostdeutschland stärker verbessert werden als in Westdeutschland. Allerdings ist der Personalschlüssel in Ostdeutschland noch immer deutlich höher als in Westdeutschland. Während in Westdeutschland rechnerisch eine Vollzeitkraft für 3,4 ganztagsbetreute unter Dreijährige zuständig ist, ist in Ostdeutschland rechnerisch eine Vollzeitkraft für etwa zwei ganztags und ein halbtagsbetreutes Kind mehr zuständig.

Hinsichtlich der Kindertagespflegepersonen lässt sich allerdings ein entgegengesetzter Trend beobachten. Wurde dieses Angebote noch vor zehn Jahren als familienorientierte Alternative zur Kita hervorgehoben, in der häufig nur ein oder zwei Kinder im Haushalt der Tagespflegeperson betreut wurden, entwickelt sich die Tagespflege immer mehr zu einer sog. Mehr-Kind-Tagespflege mit vier oder fünf betreuten Kindern in dafür angemieteten Räumen. Das hat gleichzeitig dazu geführt, dass sich das Tagespflegeperson-Kind-Verhältnis erhöht hat. Betreute 2012 eine Tagespflegeperson im Durchschnitt noch 3,0 Kinder, sind es drei Jahre später im Durchschnitt bereits 3,4 Kinder. Darüber hinaus ist die Qualifikation der Tagespflegepersonen gestiegen. Nichtsdestotrotz wird zukünftig weiterhin darauf zu achten sein, dass das Verhältnis zwischen Tagespflegeperson und betreuten Kindern nicht unter die Standards der Kitas fällt.

Insgesamt wird damit deutlich, dass die Qualität der Angebote nicht nur ein Thema bei den Eltern ist, sondern auch von den weiteren Akteuren im Bereich Kindertagesbetreuung darauf gedrängt wird, diese weiter zu verbessern. Das macht wiederum deutlich, dass an dieser Stelle noch Potenzial zu erschließen ist.

### V. Fazit und Ausblick

Im Ergebnis wird sichtbar, dass durch den Ausbau der Angebote für unter Dreijährige eine Vielzahl neuer Angebote geschaffen werden konnte. Allerdings scheint dieser Ausbau noch nicht dazu geführt zu haben, dass allen Eltern, die einen Platz in der Kindertagesbetreuung wünschen, ein solcher zur Verfügung gestellt werden konnte. Dieser Anteil hat sich jedoch über die Jahre verringert.

Zusätzlich zur Schaffung neuer Angebote scheint die Passgenauigkeit der Angebote von noch höherer Relevanz zu sein. So konnte gezeigt werden, dass Eltern zwar Plätze angeboten werden, sie diese aber aus verschiedenen Gründen nicht in Anspruch nehmen. Andere Eltern nutzen zwar den angebotenen Platz, müssen aber Abstriche hinsichtlich verschiedener Vorstellungen und Erwartungen machen und/oder sie binden noch weitere Personen bei der Betreuung ihrer Kinder ein. Insofern werden auf der Nachfrageseite nicht alle Wünsche und Bedarfe erfüllt. Ob das dazu führt, dass die Angebote in solchen Fällen den Rechtsanspruch nicht erfüllen, ist auf rechtlicher Seite und im Einzelfall zu klären. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage, bis zu welchem Maße Tageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen allen Erwartungen entsprechen müssen. Dabei wird bspw. die Frage relevant, ob Kitas Öffnungszeiten ausweiten müssen, weil nur ein Kind bis zum Abend eine Betreuung benötigt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sowohl Kindertageseinrichtungen als auch das Angebot der Kindertagespflegepersonen nicht nur eine Betreuungsinstitution ist und zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen soll. Vielmehr sind diese Angebote immer auch Bildungsangebote, die auch diesem Anspruch gerecht werden müssen. Das kann unter anderem dazu führen, dass die Angebote nicht nur an den Zeiten orientiert sein sollten, an denen Eltern für ihre Kinder eine Betreuung benötigen, sondern dass sich auch Eltern an den Zeiten orientieren sollten, in denen pädagogische Angebote in den Einrichtungen stattfinden. Damit wird sichtbar, dass der Rechtsanspruch auf bedarfsgerechte Angebote noch nicht für alle Kinder umgesetzt werden konnte, dass aber gleichzeitig auch Spannungsverhältnisse zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite bestehen, deren Lösung eine Herausforderung darstellen. Dies wird auch weiterhin Anstrengungen für beide Seiten mit sich bringen.

- 10 AG Kita-Eltern Hessen/GEB, Stellungnahme im Sozial- und Integrationspolitischen Ausschuss des Hessischen Landtags zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der SPD und DER LINKEN zur Beitragsfreiheit in der Kinderbetreuung, 2016, S. 1.
- 11 Rauschenbach/Grgic/Meiner-Teubner, Hoffnungsträger Kita & Co., DIPP informiert 2/2016, S. 11.
- 12 Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2016. Ein Indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, 2016, S. 64 f.