

Kathrin Bock-Famulla

Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008

1 Ziele und Konzept des Länderreports Frühkindliche Bildungssysteme

1.1 Ziele

Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (im Folgenden FBBE) hat sich neben anderen Phasen in der Bildungsbiographie als zentrales (bildungs-)politisches Thema in Deutschland verankert. Zusätzliche Aufmerksamkeit erhält die FBBE, da in Deutschland nach wie vor eine starke Abhängigkeit zwischen den Bildungschancen von Kindern und ihrem sozioökonomischen und familialen Hintergrund besteht. Vorliegende Forschungsergebnisse lassen erwarten, dass durch die Nutzung von bildungsfördernden Lebenswelten in den frühen Lebensjahren eine Verbesserung der Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern, insbesondere auch aus benachteiligten Kontexten, erzielt werden kann¹. Allerdings ist bei der Gestaltung des „Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung“ zu berücksichtigen, dass Chancen zur frühen Bildung nicht allein in bzw. durch Institutionen ermöglicht werden. Insbesondere die frühe Bildung geht vom Kind aus, sie kennt viele Orte (Familie, Nachbarschaft usw.) und wird durch verschiedene Einflussfaktoren (Gesundheit, Lebenslage etc.) bestimmt. Der Länderreport konzentriert sich auf die institutionalisierten Formen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, da über die informellen Gelegenheiten für Bildungsprozesse von Kindern keine bundesländervergleichenden Daten vorliegen.

Übergeordnete Fragestellung des Länderreports ist, ob allen Kindern in Deutschland ausreichende und qualitativ hochwertige institutionalisierte Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zugänglich sind, die ihre individuellen Bildungschancen erweitern. Die bestehende Vielfalt der FBBE in Deutschland als ein Effekt der Existenz von sechzehn Systemen erschwert es, einen Überblick über die Situation dieses Bildungssegments zu gewinnen. Zusätzlich erhöht die Vielzahl der beteiligten Akteure und Gebietskörperschaften die Komplexität der Zuständigkeits- und Verantwortungsstrukturen sowie der Mehrebenenstruktur (Bund, Länder, Kommunen, Träger und Einrichtungen) den Schwierigkeitsgrad das jeweilige System zu verstehen.

Im Zuge der wachsenden Etablierung von FBBE als politischem Handlungsfeld können übersichtliche Informationssysteme Daten und Fakten als unterstützende Grundlagen für öffentliche und politische Diskurse sowie Entscheidungsprozesse bereit stellen.

1 Sylva, K./Melhuish, E./Sammons, P./Siraj-Blatchford, I./Taggart, B./Elliot, K., EPPE. The Effective Provision of Pre-School Education Project: Findings from the Pre-School Period. Summary of the findings. EPPE, Office, The Institute of Education, University of London, retrieved from: www.ioe.ac.uk/projects/Sylva, 20.07.2005.

1.2 Konzept

Für die landespolitische Gestaltung der FBBE bedarf es dabei des Blicks auf das einzelne System. Zu diesem Zweck bietet der Länderreport für jedes der 16 Bundesländer Daten und Informationen über die institutionellen Angebote und Formen der frühen Bildung. Der Länderreport bietet für jedes Bundesland ein Profil seines Systems der FBBE. Damit die Vergleichbarkeit gewährleistet ist, sind alle Länderprofile identisch strukturiert und basieren auf einheitlichen Datenquellen. Eine Einschätzung der Bildungschancen aller Kinder in Deutschland braucht zudem die Option des Vergleichs zwischen den Bundesländern².

Der Länderreport bietet in jedem Landesprofil zu drei Schwerpunktthemen der FBBE ausgewählte Daten und Informationen. Er konzentriert sich dabei auf folgende Fragestellungen: Wie viele Kinder und in welchem Umfang finden sie Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung? Welche Investitionen kann ein Kind in einem Bundesland in seine frühe Bildung erwarten? Wie werden die Rahmenbedingungen für die pädagogische Arbeit in den Kindertageseinrichtungen in den Bundesländern gestaltet?

Auf vier Doppelseiten werden diese Daten und Fakten zur FBBE für jeweils ein Bundesland abgebildet. Alle Bundesländerprofile sind identisch strukturiert. Die erste Doppelseite stellt jeweils Grunddaten für ein Bundesland dar, beschreibt landesspezifische Schwerpunkte in der FBBE und gibt einen Überblick über aktuelle Trends. Auf drei weiteren Doppelseiten werden zu den drei Schwerpunktthemen „Teilhabe sichern“, „Investitionen wirkungsvoll einsetzen“ sowie „Bildung fördern – Qualität sichern“, Daten und Fakten für das jeweilige Bundesland primär mit Hilfe von Grafiken dargestellt, meistens ergänzt mit kurzen erläuternden Texten. Die Daten und Informationen beruhen zum einen auf Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik auf Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik (2006 und 2007). Zum anderen hat die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit der Dortmunder Arbeitsstelle alle zuständigen Bundesländerministerien mittels eines umfangreichen Fragebogens befragt (100 % Teilnahmequote). Die Informationen aus der Befragung der Länderministerien spiegeln den Erhebungsstand von Anfang 2007 und sind nach Rückmeldungen der Ministerien Ende 2007 aktualisiert worden. Im vorliegenden Artikel werden ausgewählte Ergebnisse des Länderreports aus der Bundesperspektive und nicht Daten und Fakten einzelner Bundesländer vorgestellt³.

Mit dem Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme wird eine Berichterstattung vorgeschlagen, die den Blick auf das jeweilige System der FBBE ausrichtet, d. h. ausgewählte Bestandteile eines Systems in ihrem Kontext sichtbar macht. Im Vordergrund stehen nicht die konzentrierte Betrachtung und der Vergleich einzelner Themen, z.B. der Nutzung von Kindertageseinrichtungen von Kindern unter drei Jahren. Grundsätzlich können die zusammengestellten Daten und Fakten zu einem Thema auch im Bundesländervergleich betrachtet werden, da die Auswahl und Struktur der dargestellten Merkmale sowie die Datenquellen für jedes Profil identisch sind. Daraus folgt allerdings auch, dass in den Länderprofilen nicht alle landesspezifischen Merkmale dargestellt werden können. Dieses Vorgehen wird legitimiert mit der übergeordneten Zielsetzung des Länderreports, dass die Zugangsmöglichkeiten, Investitionen und Rahmenbedingungen der FBBE für alle Kinder in den 16 Bundesländern vergleichbar dargestellt werden sollen.

2 Der Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme stellt alle Daten und Informationen des Länderreports online zur Verfügung. Der Monitor ermöglicht insbesondere den Bundesländervergleich zu den einzelnen Indikatoren. (www.laendermonitor.de).

3 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008.

Der Anspruch das jeweilige Systems der FBBE übersichtlich darzustellen, birgt in sich aber auch Einschränkungen. In den Länderprofilen können nach diesem Konzept nur Daten und ein erster Überblick über Aktivitäten und Maßnahmen auf der Landesebene gegeben werden. Die Angebote der FBBE werden nicht nur von der Landesebene, sondern auch von den zuständigen Kommunen, Trägern und auch den Eltern als zentralen Akteuren gestaltet und nicht zuletzt auch finanziert. Der Länderreport 2008 konzentriert sich allerdings auf die Landesebene als einen Akteur und bildet die Angebote der FBBE aus der Landesebene ab. Damit sollen Diskussionen über landespolitische Zielsetzungen, landesweit bestehende bzw. nicht-bestehende Rahmenbedingungen und Umsetzungsstrategien angeregt werden, die allerdings von den Akteuren im jeweiligen Bundesland aufgenommen und fortgesetzt werden müssen. Diese Diskussionen bedürfen weiterer und vertiefender Daten, die von den Akteuren des jeweiligen Bundeslandes bereit gestellt werden müssen.

2 Der Länderreport im Überblick – Ergebnisse aus der Bundesperspektive

Alle Bundesländer haben ihre Angebote im Bereich der FBBE in den letzten Jahren deutlich ausgebaut und weiter entwickelt. Wenngleich durchaus unterschiedliche Handlungs- und Reformansätze zu erkennen sind, ist FBBE in allen Bundesländern auf der politischen Agenda. Diese Landschaft der FBBE zeichnet sich durch eine große Vielfalt der Angebotsstrukturen, der Nutzung und auch der fachpolitischen Schwerpunkte aus. Welche Wirkungen die einzelnen Systeme der FBBE auf die Bildungschancen der Kinder und welche Effekte sie konkret auf die Entfaltung ihrer Kompetenzen und Fähigkeiten haben, ist allerdings noch weitgehend unbekannt. Bislang sind keine wissenschaftlichen Untersuchungen durchgeführt worden, die empirisch gesicherte Erkenntnisse darüber gewonnen haben, ob und wie die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern durch die Ausgestaltung eines Systems der FBBE beeinflusst werden. Gleichzeitig liegen allerdings eine Reihe von Untersuchungen vor, die zumindest Hinweise auf zentrale Einflussfaktoren auf eine gute Qualität einer Kindertageseinrichtung geben⁴.

2.1 Trends der FBBE in Deutschland

Die Situation der FBBE in Deutschland kann aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Ausgehend von dem Anspruch, dass die Bildungschancen aller Kinder in Deutschland verbessert werden müssen und alle Kinder ihre Persönlichkeit und Bildungsanstrengungen entfalten können sollen, wird der frühkindlichen Bildung ein besonderer Stellenwert für gerechtere Bildungschancen beigemessen. Im Länderreport wird deshalb gefragt, welche Chancen Kinder in den einzelnen Bundesländern haben, an Angeboten der FBBE teilzuhaben sowie in welchem Umfang.

Für eine Einschätzung der Entwicklungstrends in der Teilhabe der Kinder werden hier die Nutzungsquoten der FBBE der zwei- und dreijährigen Kinder im Bundesländervergleich herausgestellt. Diese Altersjahrgänge werden in den Fokus gerückt, da dem längeren Besuch einer Kindertageseinrichtung durchaus positive Auswirkungen auf die Entwicklung und auch Bildungsbio-graphie der Kinder, insbesondere aus benachteiligten Kontexten, beigemessen wird.

4 Japel, C./Tremblay, R.E./Cote, S., Quality Counts. Assessing the Quality of Daycare Services Based on the Quebec Longitudinal Study of Child Development, IRPP Choices 11 (5), 2005, S. 15–34; Sheridan, S., Dimensions of pedagogical quality in preschool, International Journal of Early Years Education 15 (2), 2007, S. 197–217.

Im Vergleich zeigt sich insgesamt, dass die Teilhabequoten von den älteren Kindern (vier- und fünfjährige) in den meisten Bundesländern sehr hoch sind und annähernd von einer Vollversorgung gesprochen werden kann. Deutlichere Differenzen bestehen hingegen bei den jüngeren Kindern. Bei den zweijährigen Kindern haben alle ostdeutschen Bundesländer sowie Berlin eine Teilhabequote, die über 40 % liegt. Die niedrigsten Quoten sind in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein festzustellen, die unter 20 % liegen. Die Teilhabequoten der übrigen Bundesländer liegen im Mittelfeld und bewegen sich zwischen 20 und 40 %⁵. In Deutschland liegt die Spannweite der Teilhabequoten der zweijährigen Kinder zwischen 13,5 und 85 %⁶.

Auch bei den Teilhabequoten der dreijährigen Kinder an Angeboten der FBBE zeigen sich im Bundesländervergleich deutliche Differenzen. Der Anteil dieses Altersjahrgangs, der in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege ist, liegt zwischen 67 und 97 % (ebd.). In allen ostdeutschen Bundesländern sowie in Baden-Württemberg, Berlin, Rheinland-Pfalz sowie im Saarland sind über 85 % der dreijährigen Kinder in einem Angebot der FBBE⁷. Im Mittelfeld sind Bayern, Hamburg sowie Hessen mit Teilhabequoten zwischen 75 und 85 % (ebd.). Die geringsten Teilhabequoten von unter 75 % haben die Bundesländer Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen sowie Schleswig-Holstein (ebd.).

Die Teilhabequoten der zwei- und dreijährigen Kinder im Bundesländervergleich zeigen, dass die zeitliche Nutzung von Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege in diesen Altersjahrgängen deutlich differiert. Es liegt kein Datenmaterial vor, das diese Differenzen erklären könnte. Allerdings erscheint es wenig plausibel, davon auszugeben, dass Eltern mit zwei- und dreijährigen Kindern je nach Bundesland Angebote der FBBE in so unterschiedlichem Ausmaß nutzen wollen. Da in vielen Bundesländern Kinder erst ab dem dritten Lebensjahr einen Rechtsanspruch haben, ist zu vermuten, dass das bestehende Angebot nicht allen Kindern zu einem früheren Zeitpunkt Zugang zu einem Platz ermöglicht. Auf einen solchen Steuerungseffekt durch die Regelungen des Rechtsanspruchs deutet die Situation in Sachsen-Anhalt hin. Dort haben alle Kinder ab Geburt einen Rechtsanspruch auf einen Halbtagsplatz und in Sachsen-Anhalt geht der größte Anteil der zweijährigen Kinder (über 85 %) im Bundesländervergleich in ein Angebot der FBBE⁸.

Damit allen Kindern ausreichende und qualitativ hochwertige Angebote der FBBE zugänglich sind, müssen auch angemessene Ressourcen zur Finanzierung eines solchen Systems verfügbar sein. Die gegenwärtige Datenlage erlaubt keine Aussagen darüber, ob (qualitativ und quantitativ) ausreichende Ressourcen für die Angebote der FBBE in Deutschland bereit gestellt werden. Für den Bundesländervergleich im Länderreport konnte mit den verfügbaren amtlichen Statistiken berechnet werden, wie hoch die öffentlichen Ausgaben pro unter 10-jährigem Kind jährlich sind. Damit liegen keine Informationen über die Ausgabenhöhe für einen Platz in einer Kindertageseinrichtung vor. Die berechneten Werte geben Auskunft darüber, wie hoch die Investitionen für FBBE durchschnittlich für ein Kind in der relevanten Altersgruppe sind. Im Ergebnis zeigen sich

5 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 9.

6 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 9.

7 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 12.

8 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 129.

wiederum sehr deutliche Unterschiede in den Investitionen der Bundesländer. Die Bundesländer im Spitzenfeld investieren zwischen 2000 bis 2800 Euro pro unter 10-jährigem Kind im Jahr 2005. Zu dieser Gruppe gehören neben Berlin und Hamburg die Ostländer Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg. Im Mittelfeld liegen die Ausgaben zwischen 1200 bis 2000 Euro, dies sind die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Bremen, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Baden-Württemberg. Die niedrigsten Ausgaben im Bundesländervergleich haben Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, sie liegen unter 1200 Euro pro unter 10-jährigem Kind im Jahr 2005⁹. Im Vergleich der Bundesländer zeigen diese Berechnungen, dass Niedersachsen und Schleswig-Holstein jeweils nur etwa 37 % der Ausgaben in die FBBE pro unter 10-jährigem Kind investieren die Berlin aufwendet.

Frühe Bildung kann nur gelingen, wenn die Qualität der Einrichtungen stimmt. Ein wichtiges Kriterium für die Qualität von Kindertageseinrichtungen sind ihre Personalressourcen. Der Bundesländervergleich zeigt, auch in diesem Punkt eine enorme Variationsbreite. Das Verhältnis von Personalressourcen zu den genutzten Betreuungszeiten der Kinder bewegt sich zwischen einer Personaleinheit für 4,2 bis 7,8 Kinder unter drei Jahren und für 8,0 bis 13,5 Kinder über drei Jahren. In Rheinland-Pfalz liegt es durchschnittlich bei 1:4,2 für Kinder unter drei Jahren, während es in Brandenburg bei 1: 7,8 für diese Altersklasse ist. Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen liegen mit einem Personalschlüssel von über 1:6 ebenfalls am Ende der Skala. In diesen Zahlen enthalten ist auch die Zeit, in der sich eine Erzieherin mit anderen Dingen als der Betreuung der Kinder beschäftigt, wie zum Beispiel Elterngespräche oder die Kooperation mit der Grundschule. Auch bei den älteren Kindern ist der Personaleinsatz pro Kind mit über 1:12 insbesondere in den ostdeutschen Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen am schlechtesten. Besonders gut mit unter 1:10 schneiden Berlin, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ab¹⁰. Selbst die Spitzenländer erfüllen damit nicht die Empfehlung der Bertelsmann Stiftung, die für unter Dreijährige einen Personalschlüssel von 1:3 und für über Dreijährige 1:7,5 vorsieht.

Im Vergleich der Bundesländer kommt man nach den vorliegenden Daten zu dem Ergebnis, dass Kinder in Abhängigkeit von dem Bundesland, in dem sie leben, unterschiedliche Rahmenbedingungen und Formen der frühen Bildung erfahren. In dieser Vielfalt ist Bildungspolitik gefordert, allen Kindern vergleichbare und optimale Bildungs- und Entwicklungschancen und damit gesellschaftliche Teilhabe zu eröffnen. Der Länderreport will Diskussionen über bestehende Rahmenbedingungen in Relation zur jeweils realisierbaren Förderung bzw. Behinderung der frühen Bildungsprozesse des einzelnen Kindes in den verschiedenen frühkindlichen Bildungssystemen anregen.

3 Ergebnisse zu den Themenschwerpunkten: Teilhabe sichern; Investitionen wirkungsvoll einsetzen; Bildung fördern – Qualität sichern

Die Situation der FBBE wird in jedem Länderprofil gegliedert nach den drei Themenschwerpunkten „Teilhabe sichern“, „Investitionen wirkungsvoll einsetzen“ sowie „Bildung fördern – Qualität sichern“ anhand von ausgewählten Indikatoren dargestellt. Die Strukturierung der Daten

9 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 15.

10 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 195 f.

in Landesprofile soll den Blick auf das jeweilige System der FBE fördern und so Informationen in den Systemkontext stellen, damit Wechselwirkungen und Zusammenhänge sichtbar werden. Darüber hinaus ermöglicht der Systemblick gleichzeitig eine differenzierte Wahrnehmung der Stärken und Entwicklungsbedarfe eines Landessystems.

Nachfolgend werden wichtige Informationen und Ergebnisse aus der Bundesperspektive zu den Indikatoren der drei Schwerpunkte sowie Trends im Bundesländervergleich dargestellt.

3.1 Teilhabe sichern

Dieser Themenschwerpunkt soll ein differenzierteres Bild über die Zugangsmöglichkeiten von Kindern zu Angeboten der FBBE geben und dabei auch den Umfang der genutzten Betreuungszeiten berücksichtigen.

Für jedes Bundesland wird der Umfang des elternunabhängigen Rechtsanspruchs eines Kindes auf einen Platz in der FBBE beschrieben. Darüber hinaus bestehen in den meisten Bundesländern Ansprüche von jüngeren Kindern oder auf umfangreichere Nutzungszeiten, wenn die Eltern bestimmte Kriterien erfüllen. So können oftmals z.B. umfangreichere Betreuungsleistungen beansprucht werden, wenn Eltern erwerbstätig sind. In den Länderprofilen werden nur die Ansprüche der Kinder in den Blick genommen, die ihnen unabhängig von der Lebenssituation der Eltern zugänglich sind. Im Bundesländerüberblick zeigt sich dabei insbesondere, dass Kinder über drei Jahre unabhängig von ihren Eltern oftmals nur Anspruch auf einen Halbtagsplatz haben.

Vor dem Hintergrund der bestehenden Ausbauaktivitäten des Bundes und der Länder bei den Plätzen für unter Dreijährige wird dargestellt, wie viele Kinder unter drei Jahren nach der Kinder- und Jugendhilfestatistik am 15.3.2006 einen Platz in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege hatten sowie wie viel mehr Kinder dieser Altersgruppe am 15.3.2007 ein Angebot wahrnahmen. Ausgehend von den Kriterien des Tagesbetreuungsausbaugesetzes und dem für die einzelnen Bundesländer ermittelten Platzbedarf wird ausgewiesen, welche Kapazitäten danach noch bis zum Jahr 2010 geschaffen werden müssen. Damit wird noch nicht berücksichtigt, dass die Bundesländer bis zum Jahr 2013 nach den jüngst verabschiedeten Regelungen des Kinderförderungsgesetzes noch höhere Bedarfsquoten erfüllen müssen. Insgesamt zeigt sich, dass zur Erfüllung der anvisierten Betreuungsbedarfe bis 2010 von einigen Bundesländern durchaus noch erhebliche Platzangebote in den Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege geschaffen werden müssen¹¹.

Mit den seit 2006 erhobenen Individualdaten in der Kinder- und Jugendhilfestatistik können die Betreuungszeiten ausgewiesen werden, die für jedes Kind vertraglich vereinbart worden sind. In den Länderprofilen sind diese Betreuungszeiten für Kinder unter drei Jahren und ältere Kinder sowie differenziert nach der Nutzung einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege abgebildet worden.

Für Kinder in Kindertageseinrichtungen zeigen die vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten erhebliche Unterschiede im Bundesländervergleich. Bei der Nutzung einer Ganztagsbetreuung in einer Kindertageseinrichtung, mit mehr als sieben Stunden täglich, zeigt sich bei den Kindern

11 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 172.

unter drei Jahren, dass die Spannbreite zwischen 23 und 83 % liegt und bei den älteren Kindern sogar noch größer ist, da sie zwischen 8 und 88 % liegt. Das heißt, in Baden-Württemberg nutzen lediglich 8 % der Kinder ab drei Jahre bis zum Schuleintritt mehr als sieben Stunden Betreuung täglich in einer Kindertageseinrichtung, während es in Thüringen 88 % sind. Bei der Betreuungszeit von unter fünf Stunden täglich in einer Kindertageseinrichtung zeigen sich ebenfalls deutliche Spannbreiten. So nutzen von den Kindern ab drei Jahre bis zum Schuleintritt in Thüringen 6,5 % diese Betreuungszeit, während in Niedersachsen über 74 %, d. h. fast drei Viertel der Kinder dieser Altersgruppe, nur halbtags in einer Kindertageseinrichtung sind¹².

Bereits die Gegenüberstellung dieser besonders großen Spannbreiten zeigt, dass der Umfang der täglichen Betreuungszeiten, die für Kinder vertraglich vereinbart sind, erheblich differiert. Es erscheint wenig plausibel, davon auszugehen, dass die von den Eltern nachgefragten bzw. gewünschten Betreuungszeiten tatsächlich in diesem Ausmaß zwischen den Bundesländern differieren. Vielmehr ist zu vermuten, dass die Anspruchsregelungen des jeweiligen Rechtsanspruchs Steuerungswirkungen beim Umfang der verfügbaren bzw. nutzbaren Betreuungszeiten zeigen.

Die Nutzung von Angeboten der FBBE wird insbesondere auch für Kinder mit Migrationshintergrund als wichtig für die Verbesserung ihrer Bildungschancen bewertet. Mit den gegenwärtig verfügbaren amtlichen Daten kann nicht ermittelt werden, wie viele Kinder mit Migrationshintergrund in den einzelnen Bundesländern ein Angebot der FBBE nutzen. Die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen, wie hoch der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund¹³ an allen Kindern in den Kindertageseinrichtungen ist, jeweils differenziert nach unter Dreijährigen und Kindern ab drei Jahre bis zum Schuleintritt. Darüber hinaus wird angegeben, wie hoch der Anteil dieser Kinder ist, bei denen zu Hause überwiegend deutsch bzw. überwiegend nicht-deutsch gesprochen wird. Weiterhin wird abgebildet, wie groß der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund ist, die in einer Kindertageseinrichtung mit einem bestimmten Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund sind. So wird beispielsweise ausgewiesen, dass ein bestimmter Prozentanteil von Kindern mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen ist, in denen ein Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen 25 bis unter 50 % betreut wird. Der Bundesländervergleich zeigt, dass nach den vorliegenden Daten in Ostdeutschland durchschnittlich 5,5 % der Kinder in den Kindertageseinrichtungen einen Migrationshintergrund haben. Demgegenüber haben in Westdeutschland durchschnittlich 28,5 % der Kinder einen Migrationshintergrund, dabei reicht die Spannbreite von über 15 % in Schleswig-Holstein bis 38,5 % in Hamburg¹⁴. Demnach bilden Kinder mit Migrationshintergrund in den Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland eine bedeutende Gruppe. Damit ergibt sich für einen erheblichen Anteil der Kindertageseinrichtungen die Anforderung, in ihrer pädagogischen Praxis zu gewährleisten, dass auch für Kinder mit Migrationshintergrund angemessene Bildungsgelegenheiten gestaltet werden.

3.2 Investitionen wirkungsvoll einsetzen

Die Datenlage zu den Ausgaben für die FBBE ist – nicht zuletzt auch für einen Vergleich zwischen den Bundesländern – äußerst schwierig. In der Konsequenz sind keine empirischen Aus-

12 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 173–176.

13 Kinder von denen mindestens ein Elternteil ausländischer Herkunft ist.

14 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 186–191.

sagen zu den Kosten pro Platz in einer Kindstagesrichtung, differenziert nach Bundesländern, möglich. Für den Indikator Investitionen pro Kind sind mit den verfügbaren Statistiken die reinen Nettoausgaben¹⁵ der öffentlichen Haushalte für FBBE pro unter 10-jährigem Kind für die Jahre von 2001 bis 2005 berechnet worden¹⁶. Dieser Wert dient dazu, die Höhe der Ausgaben zwischen den Bundesländern vergleichbar zu machen. Er ermöglicht keine Aussagen zu einer bestimmten Zielgröße, beispielsweise den Ausgaben für einen Kindergartenplatz. Diese Ausgaben werden hier als Investitionen bezeichnet, da signalisiert werden soll, dass Ausgaben für die FBBE – insbesondere auch mittel- und langfristig – zu (monetären) Erträgen für die Gesellschaft und eine Volkswirtschaft führen. Die ermittelten Werte zeigen, dass im Bundesländervergleich die Höhe

15 Unter reinen Nettoausgaben werden hier die ausgewiesenen Nettoausgaben der öffentlichen Haushalte abzüglich der Nettoeinnahmen der öffentlichen Haushalte verstanden. Es handelt sich dabei um die Unterdeckung der Haushaltsunterabschnitte/Funktionen, die durch eingenommene Steuermittel finanziert werden müssen. Enthalten sind auch die Kosten für den Hort, die über Haushaltsunterabschnitte 454/464 und Funktion 264/274 verbucht werden; sofern Leistungen nach SGB IX über diese Haushaltsstellen gebucht werden, sind sie ebenfalls enthalten.

16 Die Ausgaben der öffentlichen Hand für die Angebote der FBBE werden im Rahmen der Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen und staatlichen Haushalte nach verschiedenen Ausgabe-, Einnahme- und Verrechnungspositionen für jedes Haushaltsjahr erfasst. Die Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte müssen als vollständige Darstellung der Ausgaben angesehen werden, da die Angaben automatisch aus den genehmigten Haushaltsabschlüssen der Kommunen generiert werden. Daher können nur dann Fehler entstehen, wenn bei der Verbuchung nicht die richtigen Zuordnungen gemacht wurden. Da es sich aber insgesamt um ein öffentlich-rechtlich geprüft und genehmigtes Ergebnis handelt, muss bei den Angaben aus den Städten und Gemeinden von einer hohen Vollständigkeit und Vollständigkeit ausgegangen werden. Bei den Ergebnissen der staatlichen Haushalte, also der Ebene der Länder, handelt es sich nicht um automatisch übermittelte Angaben, sondern um spezielle Zusammenstellungen der Landesfinanzministerien. Neben dem Problem der manuellen Zusammenstellung kommt hinzu, dass in den Bundesländern für die Haushalte der Landesebene (staatliche Haushalte) auch erst ab dem Jahr 2002 ein einheitlicher und differenzierter Funktionsplan existiert, der mit den Haushaltsabschnitten der kommunalen Haushaltssystematik kompatibel ist; hier ist es durchaus zu Übergangsproblemen gekommen. Daher muss bei diesen Angaben sehr genau auf Plausibilitäten geachtet werden. Um die Zuverlässigkeit der Länderebene zu gewährleisten, erhielten im Vorfeld die Länder die Meldungen der amtlichen Statistik zur internen Prüfung. Für die Darstellung der Ausgaben werden folgende Haushaltsunterabschnitte bzw. Funktionen berücksichtigt:

	Einzel- und Gruppenhilfen (Empfänger/in ist eine Person/ Leistungsberechtigte/r)	Ausgaben für Einrichtungen (Ausgaben zur Deckung von Betriebs- und Investitionskosten)
Kommunale Ebene (Städte und Gemeinden)	454 (Haushaltsunterabschnitt) (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege)	464 (Haushaltsunterabschnitt) (Tageseinrichtungen für Kinder)
Staatliche Ebene (Länderhaushalte)	264 (Funktion) (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege)	274 (Funktion) (Tageseinrichtungen für Kinder)

Da in den Rechnungsergebnissen der kommunalen und staatlichen Haushalte nicht die Elternbeiträge, die bei Trägern der freien Jugendhilfe eingenommen werden, und die finanziellen Eigenanteile der Träger der freien Jugendhilfe enthalten sind, stellt die sicherste Vergleichsgröße die »Unterdeckung des Haushaltsunterabschnitts bzw. Funktionen« dar. Diese ergibt sich aus den Nettoausgaben abzüglich der Nettoeinnahmen. Diese Größe stellt diejenige Summe dar, die die öffentlichen Haushalte über ihre Steuereinnahmen finanzieren müssen. In diesen Ausgaben sind auch die öffentlichen Ausgaben für Investitionen enthalten.

Die Nettoausgaben und Nettoeinnahmen der kommunalen Haushalte wurden entnommen aus:

Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte. Sonderauswertung der Dreisteller HUA 454 und 464 durch das Statistische Bundesamt nach dem Schema der Tabelle 4 der Fachserie 14, Reihe 3.3

Die Nettoausgaben und Nettoeinnahmen der staatlichen Haushalte wurden entnommen aus:

Statistisches Bundesamt: Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse der öffentlichen Haushalte für soziale Sicherung und für Gesundheit, Sport, Erholung. Fachserie 14, Reihe 3.5; Tabelle 2.2 Veröffentlichungsnummer 3060 (Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege = Funktion 264) und 3074 (Tageseinrichtungen für Kinder = Funktion 274) (Ergänzende Anmerkungen von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik).

der Ausgaben zwischen den Bundesländern mit den höchsten und den niedrigsten Ausgaben um das 2,7-Fache differiert¹⁷.

Die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ist in Deutschland eine gemeinschaftliche und öffentliche Aufgabe, an der sich in erheblichem Umfang die Landesebenen sowie die Kommunen beteiligen. Betrachtet wird hier die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen auf der Ebene des Bundeslandes, nicht auf der Einrichtungsebene. Dabei wird auch berücksichtigt, dass Träger der freien Jugendhilfe Eigenanteile für den Betrieb ihrer Kindertageseinrichtungen erbringen und ebenso Eltern für die Nutzung der Einrichtungen zahlen. Die ermittelten Werte für die Bundesländer sind immer vor dem Hintergrund der landesspezifischen Situation hinsichtlich der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen zu beurteilen. Beispielsweise ist in Niedersachsen nur der Landesanteil an der Finanzierung der Personalkosten geregelt, so dass teilweise auch Schätzungen vorgenommen wurden¹⁸.

Im Bundesländervergleich zeigt sich, dass die Finanzierungsanteile, die von den Akteursgruppen jeweils getragen werden, durchaus erheblich differieren. So bewegt sich der kommunale Finanzierungsanteil im Bundesgebiet zwischen 45 und 67 %. Auch die Finanzierungsanteile der Eltern variieren deutlich, sie liegen zwischen 11 und 27 %¹⁹. Demnach finanzieren Eltern in einem Bundesland durchaus ein Viertel der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen. Welche Auswirkungen die unterschiedliche Beteiligung der Gruppen an der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen beispielsweise auf die Quantität und Qualität der Angebotsstrukturen in einem Bundesland hat, ist bislang nicht untersucht worden.

In einem weiteren Indikator wird der Anteil der reinen Nettoausgaben für FBBE, d. h. Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, an den gesamten reinen Ausgaben der staatlichen und kommunalen Haushalte für die Jahre von 2001 bis 2005 dargestellt. Aus der Bundesperspektive zeigt sich, dass sich im Jahr 2005 der Anteil der reinen Nettoausgaben für FBBE an den öffentlichen Haushalten der einzelnen Bundesländer in einer Spannweite von 2,8 bis 6,1 % bewegt. Im Bundesüberblick sind dabei die Werte der ostdeutschen Bundesländer höher, der Durch-

17 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 192.

18 Das grundsätzliche Problem bei der Darstellung der Gesamtkosten der Kindertageseinrichtungen besteht darin, dass in den Jahresrechnungsergebnissen der öffentlichen Haushalte nicht alle Kosten berücksichtigt werden. In der Regel fehlen die Elternbeiträge, die von den Einrichtungen der Träger der freien Jugendhilfe direkt eingezogen werden, sowie die finanziellen Eigenanteile der Träger der freien Jugendhilfe. Genaue Angaben sind hierzu nicht flächendeckend verfügbar, allerdings kann man sich bei den Elternbeiträgen über eine Schätzung den Ausgabegrößen nähern. Bekannt ist, wie viele Elternbeiträge für wie viele Plätze in Einrichtungen des öffentlichen Trägers als Einnahmen verbucht werden. Zusätzlich ist bekannt, in welchem Verhältnis die Anzahl der Plätze beim öffentlichen zu der beim freien Träger steht. Aufgrund dieser Angaben kann errechnet werden, wie hoch die Elternbeiträge bei den Trägern der freien Jugendhilfe wahrscheinlich ausgefallen sind. Diese Schätzung basiert dabei auf der durchaus plausiblen Annahme, dass die durchschnittliche Höhe der Elternbeiträge für den Besuch einer Tageseinrichtung beim öffentlichen Träger genauso hoch ist wie beim Träger der freien Jugendhilfe. Für NRW war diese Hilfsrechnung nicht notwendig, da sämtliche Elternbeiträge von den Jugendämtern berechnet und eingezogen werden, wodurch alle Zahlungen der Eltern im öffentlichen Haushalt gebucht werden. Der finanzielle Eigenanteil der Träger der freien Jugendhilfe kann nicht durch Schätzungen auf der Grundlage der Ergebnisse der Jahresrechnungstatistik gewonnen werden. Hierzu sind landesspezifische Recherchen zum Trägeranteil durchgeführt worden, wodurch für die meisten Länder plausible Trägeranteile ermittelt werden konnten. (Ergänzende Anmerkungen von der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik)

19 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 194.

schnitt liegt bei 5,3 %. Demgegenüber liegt der Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer bei 3,3 %²⁰.

3.3 Bildung fördern – Qualität sichern

Die Umsetzung des Bildungsauftrags von Kindertageseinrichtungen wird zunehmend durch eine Vielzahl von Maßnahmen und Aktivitäten – auch von der Landesebene – unterstützt. Insbesondere durch die aus der Befragung der Landesministerien gewonnenen Informationen werden hierzu ausgewählte Aktivitäten der Landesebene auf einer einheitlichen Informationsbasis betrachtet. Darüber hinaus werden Daten aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik für die Bildung von Indikatoren für die Strukturqualität von Kindertageseinrichtungen verwendet.

In allen Bundesländern liegen Bildungspläne als bildungspolitischer Rahmen und fachlicher Wegweiser für die Gestaltung der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen und zunehmend auch für die Kindertagespflege vor. Neben fachlichen und konzeptionellen Unterschieden differiert der Zuschnitt der Altersgruppen, für die der Bildungsplan jeweils konzipiert ist. Die konkrete Ausrichtung der pädagogischen Fachpraxis an den Bildungsplänen ist in hohem Maße abhängig von dem Wissen über sowie den Qualifikationen des pädagogischen Personals für die Arbeit nach dem Bildungsplan. Im Länderreport wird deshalb insbesondere die Information und Qualifizierung des pädagogischen Personals zum Konzept und zur Umsetzung des Bildungsplans als förderlich und notwendig eingestuft.

Im Rahmen der Befragung der zuständigen Länderministerien sind vor diesem Hintergrund verschiedene Aktivitäten und Maßnahmen zur Information und Qualifizierung in Bezug auf den Bildungsplan abgefragt worden, die Landesministerien ergriffen haben. Dabei interessierte u.a., wie und wer informiert wurde und welche Aktivitäten zur Qualifizierung unterstützt wurden.

Generell zeigt sich, dass weitgehend alle Bundesländer sehr breit über ihren Bildungsplan informieren, vermutlich auch, um ihre fachpolitischen Leitlinien für diesen Bildungsbereich öffentlich zu machen. Eine Zielgruppe erfährt allerdings in den meisten Bundesländern eher geringe Beachtung: Es werden von der Landesebene kaum mehrsprachige Informationsmaterialien für Eltern angeboten. Da in den westdeutschen Bundesländern annähernd 30 % der Kinder in den Kindertageseinrichtungen einen Migrationshintergrund haben, ist anzunehmen, dass mehrsprachige Informationen für Eltern z.B. eine höhere Transparenz über die Ziele und Formen der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen schaffen können.

Alle Bundesländer geben an, dass sie Informationsveranstaltungen über den Bildungsplan für pädagogische Mitarbeiterinnen von Kindertageseinrichtungen durchgeführt haben. Weiterhin geben neun Bundesländer an, dass alle Fachberatungen auf Initiative der Landesebene qualifiziert worden sind. In den anderen Ländern wird die Qualifizierung der Fachberaterinnen eher in der Verantwortung der Träger gesehen. Nur in drei Bundesländern ist die Teilnahme an Informationsveranstaltungen für das pädagogische Personal verpflichtend. Darüber hinaus wurde abgefragt, ob angebotene Fortbildungen mindestens zweitägig waren. Damit sollte näherungsweise eine Einschätzung zu der Fortbildungsintensität ermöglicht werden; denn grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die Qualifizierung für die Arbeit mit dem Bildungsplan im Rahmen einer

20 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 193.

eintägigen Informationsveranstaltung nicht ausreichend erfolgen kann. Sieben Bundesländer geben an, dass die Fortbildungsveranstaltungen mindestens zweitägig sind. Viele Bundesländer sehen die Qualifizierung für die pädagogische Arbeit auch in der Landesverantwortung. Einzelne Bundesländer, wie z.B. Niedersachsen bieten von der Landesebene lediglich Informationsveranstaltungen an. Für alle Bundesländer gilt, dass bislang verlässliche Daten darüber fehlen, ob das pädagogische Personal tatsächlich in ausreichendem Umfang und auch kontinuierlich an Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen konnte bzw. kann.

Ein bislang in fast allen Bundesländern wenig ausgeprägtes Handlungsfeld ist die Evaluation der Arbeit mit und nach dem Bildungsplan. Nach den vorliegenden Informationen des Länderreports wird in keinem Bundesland jährlich eine externe Evaluation verlangt. Darüber hinaus besteht in Schleswig-Holstein eine jährliche Berichtspflicht zur Implementation des Bildungsplans. Durchaus verbreiteter ist der Nachweis der Aufnahme des Bildungsplans in die Konzeption. In neun Bundesländern ist dies vorgesehen. Allerdings handelt es sich dabei um eine einmalige Anforderung, so dass die tatsächliche Umsetzung im Zeitverlauf nicht in den Blick genommen werden kann. Einige wenige Länder lassen gegenwärtig Instrumente zur Selbst- oder Fremdevaluation der Arbeit mit dem Bildungsplan erarbeiten, es bleibt abzuwarten, welche Vorgehensweisen sich hier etablieren. Insgesamt besteht hinsichtlich der Evaluation der Umsetzung der Bildungspläne in der pädagogischen Praxis in den meisten Bundesländern Handlungsbedarf.

Die Kooperation zwischen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen wird als Brücke zwischen zwei Bildungsabschnitten ein zunehmend wichtiges Handlungsfeld. Insgesamt in 15 Bundesländern existieren landeseinheitliche Vereinbarungen zur Kooperation von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen. Darüber hinaus liegen in fünf Bundesländern verbindliche Rahmenvereinbarungen mit fachlichen Standards vor, und fünf weitere entwickeln solche gegenwärtig. Sechs Bundesländer verfügen über keine fachlichen Standards auf der Landesebene für die Kooperation zwischen diesen beiden Bildungsbereichen. Differenzen bestehen auch hinsichtlich der zusätzlichen Mittel, die Kindertageseinrichtungen bzw. Schulen für diesen Aufgabenbereich erhalten. So werden in sechs Ländern zusätzliche Mittel an die Grundschulen gegeben, an Kindertageseinrichtungen hingegen nur noch in drei Bundesländern.

Nach vorliegenden Studien der Qualitätsforschung gelten die Personalressourcen in Kindertageseinrichtungen als zentrale strukturelle Rahmenbedingung, die die Qualität der pädagogischen Arbeit beeinflusst²¹. Die Qualität und das Niveau der Ausbildung der Fachkräfte werden dabei als Merkmale zur Bewertung der Personalressourcen eingestuft. Die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik liefern Informationen über das formale Qualifikationsniveau des pädagogischen Personals in Deutschland bzw. den Bundesländern. Für jedes Bundesland wird in den Landesprofilen der Anteil des pädagogischen Personals differenziert nach Berufsausbildungsabschlüssen ausgewiesen. Das Qualifikationsniveau des jeweiligen Bundeslandes wird dabei mit dem Bundesdurchschnitt verglichen. Eine Differenzierung für Ost- und Westdeutschland wird nicht vorgenommen, da davon ausgegangen wird, dass die Qualität der pädagogischen Arbeit auch vom Qualifikationsniveau abhängig ist und vergleichbare Bildungschancen aller Kinder auch durch die Kompetenzen des pädagogischen Personals mit beeinflusst werden. Im Bundesdurchschnitt verfügen knapp drei Viertel des pädagogischen Personals über einen Fachschulabschluss. Die Anteile des Personals mit Fachschulabschluss bewegen sich im Bundesländervergleich zwischen

21 AGJ, Rahmenbedingungen zur Umsetzung des Bildungsauftrags – Teil 2. Diskussionspapier des Fachausschusses „Kindheit und Familie, Deutsches Nationalkomitee für frühkindliche Erziehung“ der AGJ, KiTa Bayern 4, 2007, S. 81–85.

52 und 94 %. Die zweitgrößte Gruppe des pädagogischen Personals sind die Kinderpflegerinnen. Im Bundesdurchschnitt haben sie einen Anteil von 13,5 %; dabei liegt die Spannbreite zwischen 0,3 und 37,5 %. Der Anteil des pädagogischen Personals mit Hochschulabschluss liegt im Bundesdurchschnitt bei 3,4 %²². Es bleibt abzuwarten, ob die Studiengänge, die gegenwärtig an Hochschulen verankert werden, mittelfristig auch zu einer Erhöhung des Anteils des pädagogischen Personals mit Hochschulabschluss beitragen werden.

Für die Beurteilung der Personalressourcen in Kindertageseinrichtungen werden neben dem Qualifikationsniveau des pädagogischen Personals auch die Relation von Kindern und Erzieherinnen als wichtiges Merkmal eingestuft. Allerdings ist die Bestimmung und Definition geeigneter Messgrößen, um dieses Verhältnis ausweisen zu können, noch nicht hinreichend abgeschlossen. Das pädagogische Personal in Kindertageseinrichtungen ist mit einem bestimmten Arbeitszeitvolumen ausgestattet, das allerdings nicht nur für die unmittelbare pädagogische Interaktion mit den Kindern genutzt werden kann; tatsächlich sind darüber hinaus in wachsendem Maße auch Aufgaben ohne Kinder zu bewältigen. Hierzu zählen beispielsweise die Kooperation mit Grundschulen, Aufgaben im Rahmen von Familienzentren, Teamsitzungen, Elterngespräche. Gleichzeitig ist auch zu berücksichtigen, dass Zeiten für Fortbildung, Urlaub sowie Krankheit Einfluss auf die verfügbaren Arbeitszeiten für alle übrigen Aufgaben haben. Vielfach werden die Arbeitszeitkontingente, die für sonstige Aufgaben zur Verfügung stehen, als Verfügungszeiten bezeichnet. Allerdings sind diese Arbeitszeiten oftmals in den Regelungen der Bundesländer nicht genau definiert, so dass die Strukturierung der Arbeitszeit häufig in der Verantwortung der einzelnen Einrichtung liegt.

Grundsätzlich fehlen in Deutschland Studien, die durch differenzierte Analysen der Aufgaben und Tätigkeiten des pädagogischen Personals Bemessungsgrundlagen schaffen, um adäquate Arbeitszeiten des pädagogischen Personals in Relation zu den Betreuungszeiten der Kinder bestimmen zu können.

In diesem Zusammenhang existiert gegenwärtig noch kein einheitliches Verfahren zur Darstellung der in den Kindertageseinrichtungen verfügbaren Personalressourcen in Relation zu den betreuten Kindern. Die Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik hat ein Konzept zur Berechnung des Personalschlüssels in Kindertageseinrichtungen auf Basis der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik vorgelegt. Die damit berechneten Werte zeigen Personalschlüssel für Gruppen, in denen nur Kinder unter drei Jahren sind, sowie Gruppen, in denen nur Kinder über drei Jahre bis zum Schuleintritt betreut werden. Die berechneten Daten erlauben aufgrund der identischen Berechnungsgrundlagen auch einen Vergleich der Personalschlüssel zwischen den Bundesländern. Die ausgewiesenen Personalschlüssel sind dabei rechnerische Größen und beschreiben jeweils die Relation zwischen der täglichen Inanspruchnahme aller Kinder und dem eingesetzten Personal in einer Gruppe. In dem entwickelten Standardisierungsverfahren werden die Betreuungsstunden aller Kinder ins Verhältnis zu allen Beschäftigungszeiten der in der Gruppe tätigen Erzieherinnen gesetzt. Den Gruppen werden auch noch anteilig das gruppenübergreifende sowie das Leitungspersonal zugeordnet, um weitere Verzerrungen zu vermeiden. Mit dieser Berechnung wird der Personalschlüssel ermittelt. Es ist zu betonen, dass der Personalschlüssel nicht angibt, wie viele Kinder zu jedem Zeitpunkt am Tag von einer Fachkraft betreut werden. Die Ergebnisse dieser Berechnungen im Bundesvergleich sind in Abschnitt 2 dieses Beitrags beschrieben.

22 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 198.

In Ergänzung der vorliegenden Berechnungen zu den ermittelten Personalschlüsseln für die Bundesländer empfiehlt die Bertelsmann Stiftung einen Personalschlüssel, der sich auch aus den Ergebnissen internationaler Studien ergibt. Damit auch die Arbeitszeit, die die Erzieherinnen ausschließlich mit den Kindern verbringen, transparent gemacht wird, wird zusätzlich eine Erzieher-Kind-Relation ausgewiesen. Die Berechnung der empfohlenen Erzieher-Kind-Relation beruht auf der Annahme, dass 25 %²³ der Arbeitszeit für Tätigkeiten ohne Kinder eingeplant werden müssen und demnach 75 % der Arbeitszeit für eine direkte pädagogische Interaktion mit den Kindern verfügbar sind.

Danach empfiehlt die Bertelsmann Stiftung für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren einen Personalschlüssel von 1:3. Wenn man eine Arbeitszeit von 25 % für Tätigkeiten ohne Kinder annimmt, ergibt sich daraus eine Erzieher-Kind-Relation von 1:4. Für Kinder über drei Jahre bis zum Schuleintritt wird ein Personalschlüssel von 1:7,5 empfohlen. Unter Berücksichtigung einer Arbeitszeit von 25 % für Tätigkeiten ohne Kinder ergibt sich daraus eine Erzieher-Kind-Relation von 1:10²⁴.

Die Berechnung und insbesondere die konkrete Bemessung von Personalschlüsseln sowie Erzieher-Kind-Relationen, auch für gesetzliche Regelungen, bedarf weiterer Entwicklung. Dafür sollten insbesondere umfassendere fachpolitische Kriterien verfügbar sein, die im Rahmen von weiteren Analysen der Aufgaben und Tätigkeiten des pädagogischen Fachpersonals gewonnen werden sollten.

Die Personalressourcen von Kindertageseinrichtungen sind auch durch die Strukturierung der Arbeitszeiten des Personals gekennzeichnet. Dabei sind zum einen pädagogische Ansprüche zu berücksichtigen, wie z.B. die Umfänge und Strukturierung der Arbeitszeiten so zu gestalten, dass das pädagogische Personal stabile und kontinuierliche Beziehungsstrukturen aufbauen und praktizieren kann. Gleichzeitig ist auch mit einzubeziehen, dass das Personal individuelle Bedarfe hinsichtlich des Umfangs seiner Arbeitszeit hat. Die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen zunächst, dass der Anteil der Beschäftigten mit einer Arbeitszeit von 38,5 und mehr Wochenstunden im Bundesdurchschnitt bei knapp 40 % liegt. Im Zeitraum von 1998 bis 2007 hat sich dieser Anteil kontinuierlich um insgesamt fast 13 Prozentpunkte reduziert. Ein Beschäftigungsvolumen von 32 bis unter 38,5 Wochenstunden haben im Bundesdurchschnitt knapp 16 % des pädagogischen Personals. Eine vergleichsweise große Gruppe (annähernd 30 %) ist das Personal mit einem Beschäftigungsumfang von 21 bis unter 32 Wochenstunden²⁵. Insgesamt geben die vorliegenden Daten aus der Bundesperspektive durchaus Hinweise auf einen hohen Anteil von Teilzeitbeschäftigung des pädagogischen Personals. Für eine genauere Bewertung des Beschäftigungsumfangs des pädagogischen Personals müssten die Betreuungszeiten der Kinder sowie die Öffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen in Relation zu den Wochenarbeitsstunden des Personals gestellt werden. Aus einer solchen Gesamtanalyse könnte möglicherweise beurteilt werden, ob die Strukturierung des Beschäftigungsumfangs angemessene Rah-

23 Die Festlegung, dass 25 % der Arbeitszeit für Tätigkeiten ohne Kinder einzuplanen sind, kann eher als Unterschätzung bewertet werden. So weist z.B. Bontrup darauf hin, dass 17 % der Arbeitszeit für Ausfallzeiten für Urlaube, Krankheiten und Fortbildungen einzukalkulieren sind. Bei Berücksichtigung der darüber hinaus anstehenden Aufgaben müsste ein größerer Teil der Arbeitszeit für Tätigkeiten ohne Kinder eingeplant werden. Vgl. Bontrup, H.-J. Mehr Sicherheit und Kontinuität durch Bedarfsplanung, Arbeit und Arbeitsrecht – AuA, 1 (01), S. 21.

24 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 20.

25 Bock-Famulla, K./Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh 2008, S. 199-201.

menbedingungen für eine gute Qualität der pädagogischen Arbeit liefert. Allerdings fehlen für eine solche Analyse Daten zu den Öffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen, die auch in der Kinder- und Jugendhilfestatistik nicht erfasst werden. Informationen zu den Öffnungszeiten der Kindertageseinrichtungen werden auch wichtiger, da sie zunehmend von den Betreuungszeiten der Kinder abweichen. Die immer häufiger praktizierte Option, die Betreuungszeiten eines Kindes individuell und flexibel nach Bedarf einer Familie zu buchen, kann zu einer hohen Varianz in den Betreuungszeiten der Kinder einer Einrichtung oder Gruppe führen. Damit erhöhen sich die Anforderungen an eine Personalplanung der Kindertageseinrichtungen, die den Ansprüchen von Kindern und Eltern wie auch denen des pädagogischen Personals genügen soll. Gleichzeitig wird der Handlungsspielraum für die Personalplanung zunächst durch die bereitgestellten Finanzressourcen abgesteckt.

Insbesondere Studien in der internationalen Qualitätsforschung zeigen, dass strukturelle Rahmenbedingungen einer guten Qualität der pädagogischen Arbeit förderlich bzw. dafür auch Voraussetzung sind. Allerdings gibt es bisher kaum empirisch begründete Empfehlungen für die konkrete Gestaltung dieser Rahmenbedingungen. Für den Länderreport sind die Länderministerien befragt worden, ob und wie präzise insgesamt sieben strukturelle Rahmenbedingungen aus der Landesperspektive geregelt sind. Dies sind die maximale Gruppengröße, die Erzieher-Kind-Relation, Verfügungszeit, Fachberatung, Fortbildung, Leitungsfreistellung sowie der Umfang der Innen- und Außenflächen in Kindertageseinrichtungen. Aus der Bundesperspektive zeigt sich, dass in allen Bundesländern die Erzieher-Kind-Relation²⁶ allgemein und präzise definiert ist. Allerdings ist damit noch keine Bewertung möglich, ob diese Erzieher-Kind-Relation fachlichen Ansprüchen genügt. Mit den gewonnenen Informationen kann insbesondere festgestellt werden, ob Kinder in einem Bundesland vergleichbare Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen erwarten können oder ob Entscheidungen über strukturelle Rahmenbedingungen auf der kommunalen oder der Trägerebene entschieden werden. Im letzteren Fall wird angenommen, dass erhebliche Differenzen in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen entstehen können, die sich konkret in unterschiedlichen Qualitätsniveaus der pädagogischen Arbeit auswirken können. In der Konsequenz wird angenommen, dass Kindern dadurch unterschiedliche Bildungschancen in den Kindertageseinrichtungen eröffnet werden.

Aus der Bundesperspektive zeigt sich, dass allgemeine Regelungen für die erfassten strukturellen Rahmenbedingungen häufiger sind als ihre präzise Ausgestaltung. So ist beispielsweise die Verfügungszeit in zehn Bundesländern allgemein geregelt, aber nur in der Hälfte von ihnen auch präzise definiert. Insgesamt zeigt sich eine große Vielfalt der Regelungspraxis, die in ihren Wirkungen, insbesondere mit Blick auf die Qualität der pädagogischen Arbeit in den Kindertageseinrichtungen nicht beurteilt werden kann.

In diesem Zusammenhang ist von besonderem Interesse, ob von der Landesebene Maßnahmen vorgeschrieben werden, um die Qualität der pädagogischen Arbeit zu evaluieren. Die Befragung der Länderministerien zeigt, dass zwar in elf Ländern Qualitätsentwicklung und -sicherung von den Kindertageseinrichtungen durchzuführen ist, allerdings werden in den meisten Bundesländern keine Verfahren der Qualitätsüberprüfung vorgeschrieben. Auffällig ist, dass in fünf Bundesländern der Einsatz von Selbstevaluationsinstrumenten vorgeschrieben ist.

26 Der Begriff der Erzieher-Kind-Relation wird im Bundesgebiet mit unterschiedlichen Definitionen verwendet. Diese Differenzen sind bei der Abfrage der Länderministerien zunächst vernachlässigt worden. Allerdings zeigen die Berechnungen der Personalschlüssel nach dem hier angewandten Verfahren, dass die Personalbemessung in den Bundesländern erheblich variiert.

4 Erste Wirkungen des Länderreports

Der Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008 macht transparent, dass Kinder in Abhängigkeit von dem jeweiligen Bundesland, in dem sie leben, institutionelle Angebote der FBBE nutzen können, die quantitativ und qualitativ sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Bislang fehlen empirische Untersuchungen, die zeigen, wie sich diese differenten Angebotsstrukturen und -qualitäten auf die Bildungschancen der Kinder auswirken.

Eine Umfrage unter 130 Akteuren auf der Bundes- und Landesebene in Ministerien und Trägerverbänden zeigt einen überaus hohen Nutzungsgrad der zur Verfügung gestellten Daten²⁷. Insbesondere die konzentrierte Darstellung der Ländersysteme hat sich somit als eine effektive Form der politikorientierten Bildungsberichterstattung bestätigt. Mit der Fortsetzung des Länderreports werden zukünftig auch Zeitreihen abgebildet werden können, so dass auf dieser Basis auch Entwicklungen der einzelnen Bundesländer, aber auch der FBBE aus Bundesperspektive, sichtbarer werden.

Verf.: Kathrin Bock-Famulla, Projektmanagerin Ganzheitliche Bildung, Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Strasse 256, 33311 Gütersloh, E-Mail: kathrin-bock-famulla@bertelsmann.de

27 Univation, Ergebnisse der Befragung zum Länderreport im Rahmen des Projekts 'Wirksamere Investitionen in ganzheitliche Bildung' der Bertelsmann Stiftung Kurzfassung, Köln 2008, www.kinder-frueher-foerdern.de.