



Bundesinstitut
für Bevölkerungsforschung

Expertise

**BUNDESWEITE STANDARDS FÜR
BEDARFSGERECHTE ANGEBOTE,
INSBESONDERE GANZTAGSANGEBOTE, IN
DER KINDERTAGESBETREUUNG FÜR KINDER
BIS ZUM SCHULEINTRITT**

Februar 2023

Dr. Sophia Schmitz
Univ.-Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Dr. Jonas Jessen
Dr. Sabine Diabaté

Kontakt: sophia.schmitz@bib.bund.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung.....	6
I. Einleitung.....	8
II. Aktueller Forschungsstand zu Effekten bedarfsorientierter Angebote in der Kindertagesbetreuung	10
2.1 Definition von bedarfsorientierten Angeboten, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung.....	10
2.1.1 Bedarfe der Eltern	11
2.1.2 Bedarfe der Kinder.....	14
2.2 Forschungsergebnisse zu Effekten von institutionalisierten Bildungs- und Betreuungsangeboten nach Betreuungsumfang.....	15
2.2.1 Wirkung ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf Kinder.....	18
2.2.2 Wirkung ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf Eltern.....	23
2.2.3 Gesamtgesellschaftliche Auswirkungen ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote	26
2.3 Diskrepanz zwischen benötigten und tatsächlich genutzten Betreuungsumfängen – eigene empirische Analysen.....	29
2.3.1 Einführung.....	29
2.3.2 Gewünschter, genutzter und vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang.....	32
2.3.3 Quantifizierung ungedeckter Bedarfe.....	38
2.3.4 Quantifizierung der Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten	44
2.3.5 Subjektive Einschätzung der Bedarfsorientierung durch die Eltern.....	47
2.3.6 Ungedeckte Bedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten nach Merkmalen der Familien.....	49
III. Ausgangslage in den Bundesländern	57
3.1 Bundesgesetzlicher Rahmen zur Bedarfsorientierung der Angebote	57
3.2 Maßnahmen der Länder zur Umsetzung des Handlungsfeldes 1 „Bedarfsgerechte Angebote“ im Gute-KiTa-Gesetz.....	59
3.3 Gesetzliche Regelungen in den Bundesländern zu bedarfsorientierten Angeboten in der KiTa	60
3.4 Ungedeckte Bedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen nach Bundesländern	67
3.4.1 Ungedeckte Bedarfe im Ländervergleich	67
3.4.2 Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen im Ländervergleich	68
IV. Empfehlungen und weitere begleitende Maßnahmen.....	71
4.1 Empfehlungen für bundesweite Standards.....	71
4.2 Herausforderungen, zeitlicher Horizont und begleitende Maßnahmen	79

V. Literatur	83
Langzusammenfassung	93
Appendix:	101
Appendix Abbildungen	101
Appendix Tabellen	104

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kriterien für die Wahl der KiTa	13
Abbildung 2: Ganztags betreute Kinder in der KiTa.....	17
Abbildung 3: Genutzter und gewünschter Betreuungsumfang nach Alter der Kinder.....	33
Abbildung 4: Genutzter und gewünschter Betreuungsumfang über die Zeit im U3- und Ü3-Bereich	34
Abbildung 5: Genutzter, gewünschter und vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang für in einer KiTa betreute Kinder.....	36
Abbildung 6: Gewünschter Betreuungsumfang von Kindern, die trotz Betreuungswunsch keine KiTa nutzen.....	37
Abbildung 7: Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf im weiteren Sinne im U3- und Ü3-Bereich	40
Abbildung 8: Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf an gewünschtem Betreuungsumfang...	41
Abbildung 9: Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf nach Wochentagen.....	42
Abbildung 10: Zeitliche Lage der Betreuungsprobleme	44
Abbildung 11: Anteil der Kinder mit Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten nach vertraglich vereinbartem Betreuungsumfang.....	46
Abbildung 12: Zufriedenheit mit Öffnungszeiten.....	47
Abbildung 13: Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Betreuungszeiten.....	48
Abbildung 14: Gründe für Nichtabdeckung von Betreuungsbedarf (erfasst über Betreuungsumfang)	49
Abbildung 15: Genutzer und gewünschter Betreuungsumfang für Kinder im U3- und Ü3-Bereich nach Merkmalen	51
Abbildung 16: Diskrepanz zwischen genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen - U3- und Ü3-Bereich.....	56
Abbildung 17: Ungedeckter Bedarf im weiteren Sinne nach Bundesländern im U3- und Ü3-Bereich	69
Abbildung 18: Ungenutzte Kapazitäten im weiteren Sinne nach Bundesländern im U3- und Ü3-Bereich	70
Abbildung 19: Gewünschter und genutzter Betreuungsumfang in Kategorien über die Zeit - U3/Ü3	101
Abbildung 20: Gewünschter, genutzter und vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang in Kategorien nach Alter.....	102
Abbildung 21: Differenz zwischen gewünschten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen für Kinder, deren Eltern einen höheren Betreuungsumfang vereinbart haben als das Kind tatsächlich nutzt	103

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Genutzte und gewünschte Stunden im U3-Bereich.....	105
Tabelle 2: Genutzte und gewünschte Stunden im Ü3-Bereich.....	106
Tabelle 3: Genutzte und gewünschte Stunden von Familien, deren Kinder eine KiTa nutzen im U3-Bereich	107
Tabelle 4: Genutzte und gewünschte Stunden von Familien, deren Kinder eine KiTa nutzen - Ü3-Bereich	108
Tabelle 5: Diskrepanz zwischen vertraglich vereinbartem und genutztem Betreuungsumfang - U3-Bereich	109

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
d.h.	das heißt
ggf.	gegebenenfalls
HF	Handlungsfeld(er)
inkl.	inklusive
KiBS	Kinderbetreuungsstudie des Deutschen Jugendinstituts (DJI)
Kifög	Kinderförderungsgesetz
KiQuTG	KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz („Gute-KiTa-Gesetz“)
Kita	Kindertageseinrichtung(en)
KiTa	Kindertagesbetreuung (Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege)
mind.	mindestens
U3	Unter-Dreijährige Kinder
Ü3	Über-Dreijährige Kinder
Vgl.	Vergleiche
z. B.	zum Beispiel

Kurzzusammenfassung

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – „Gute-KiTa-Gesetz“ sowie das nachfolgende „KiTa-Qualitätsgesetz“ setzen neben dem SGB VIII den bundesweiten Rahmen für eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Kindertagesbetreuung. Qualitativ hochwertige Angebote orientieren sich an den Bedarfen von Kindern und ihren Familien. Ein bedarfsorientiertes Bildungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung soll dazu beitragen Kinder entsprechend ihren Potentialen zu fördern und Eltern bei der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit zu unterstützen. Deshalb haben sich Bund, Länder und Kommunen darauf verständigt, ein bedarfsgerechtes Angebot in der Kindertagesbetreuung für alle Kinder vom ersten Lebensjahr bis zur Einschulung zu schaffen. Die Bedarfe der Familien in Deutschland sind sehr vielfältig und verändern sich über die Zeit. Mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung ist der Anteil der ganztägig betreuten Kinder stark angestiegen. Mittlerweile wird mehr als jedes zweite Kind, das eine Kindertagesbetreuung in Deutschland besucht ganztägig, d.h. mehr als 7 Stunden pro Tag betreut. Allerdings gibt es nach wie vor eine signifikante Diskrepanz zwischen den gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsstunden in der Kindertagesbetreuung: Der Anteil der Familien mit ungedeckten Bedarfen im weiteren Sinne, definiert als Differenz zwischen gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang von mindestens fünf Stunden pro Woche, liegt bundesweit bei 29 Prozent für Kinder unter drei Jahren und knapp 37 Prozent für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt. Zudem unterscheidet sich das Ausmaß der ungedeckten Bedarfe nach sozioökonomischen Merkmalen der Familien – vor allem bei Familien mit Kindern unter drei Jahren. Auch der Anteil der Kinder, die eine Kindertagesbetreuung nutzen, jedoch mit einem signifikant geringeren Betreuungsumfang als dem vertraglich vereinbarten, ist für Kinder unter drei Jahren mit fast 27 Prozent und für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt mit 22 Prozent nicht unerheblich.

Die gegenwärtigen Regelungen in den 16 Bundesländern in Hinblick auf ein bedarfsorientiertes Angebot, was insbesondere den Betreuungsumfang angeht, unterscheiden sich sehr stark. Entsprechend variiert auch der Unterschied zwischen tatsächlichen, gewünschten und vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten je nach Bundesland. Vor diesen Hintergründen und dem im Grundgesetz verankerten Gebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedarf es bundeseinheitlicher Standards, um im gesamten Bundesgebiet das Ziel zu erreichen, allen Kindern vom ersten Lebensjahr bis zur Einschulung ein bedarfsorientiertes Angebot in der Kindertagesbetreuung bereitzustellen. Dies kann dazu beitragen, die Teilhabemöglichkeiten und Entwicklungspotentiale von allen Kindern und Eltern zu sichern.

Neben einem weiteren bundesweiten quantitativen Ausbau der Plätze mit höheren Betreuungsumfängen, von dem grundsätzlich alle Kinder profitieren sollten, bedarf es auch einer besseren Passung der Angebote an die Bedarfe der Eltern. Hier lässt sich insbesondere an der

Bedarfsermittlung und Angebotsplanung auf kommunaler Ebene sowie dem Vergabeverfahren von Plätzen in der Kindertagesbetreuung ansetzen. Zudem gilt es, die größere Bedarfsorientierung der Angebote für *alle* Altersgruppen anzupassen und zu verbessern: Dies kann bundesweit durch die Schließung von Betreuungslücken, beispielsweise über die Mittagszeit oder bei langen Schließzeiten der Einrichtungen beispielsweise im Sommer, erreicht werden.

Eine elementare Voraussetzung dafür, dass Angebote im weiteren Sinne den Bedarfen der Kinder und Eltern entsprechen, ist, dass Halbtags- als auch Ganztagsangebote eine gute pädagogische Qualität aufweisen. Aus bisherigen empirischen Forschungsergebnissen zu den Effekten ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote lässt sich ableiten, dass ein Ausbau ganztägiger Angebote insbesondere dort die kognitiven Fähigkeiten von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien verbessert hat, wo eine hohe pädagogische Qualität der Angebote zu beobachten war. Zudem kann eine hohe pädagogische Qualität der Angebote auch dazu beitragen, mögliche negative Auswirkungen auf die nicht-kognitive Entwicklung von Kindern zu vermeiden. Ein stabiles Betreuungsumfeld mit – soweit möglich – konstanten Bezugspersonen bzw. einem möglichst geringen Wechsel von Bezugspersonen erscheint besonders bedeutend, insbesondere für Kinder unter drei Jahren.

I. Einleitung

Die frühe Bildung und Betreuung außerhalb der Familien hat in den vergangenen Jahren enorm an Bedeutung gewonnen: Mittlerweile besucht mehr als jedes dritte Kind unter drei Jahren (U3-Bereich) und nahezu alle Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt (Ü3-Bereich¹) eine Kindertageseinrichtung (Kita) oder Kindertagespflege. Immer mehr Kinder nutzen diese Angebote ganztägig. So wurde im Jahr 2022 im U3-Bereich jedes fünfte Kind ganztägig betreut, im Ü3-Bereich war es knapp jedes zweite (Statistisches Bundesamt 2022c).

Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege sind damit ein elementarer Bestandteil des kindlichen Aufwachsens in Deutschland und tragen maßgeblich zur kindlichen Förderung und Entwicklung bei – sie sind zentrale Orte frühkindlicher Bildung. Darüber hinaus fördern sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Kindertagesbetreuung (KiTa) kommt somit eine zentrale Bildungs- und Vereinbarkeitsfunktion zu, die sich auch im gesetzlichen Auftrag der KiTas (§ 22 Absatz 2 und 3 SGB VIII) widerspiegelt (vgl. z. B. Spieß und Koebe 2019, Roßbach und Spieß 2019).

Neben Fragen des quantitativen Ausbaus der frühen Bildung und Betreuung rückt auch deren Qualität in den letzten Jahren immer stärker in den Fokus der öffentlichen Diskussionen. Mit dem Anfang 2019 in Kraft getretenen „Gute-KiTa-Gesetz“ unterstützt der Bund die Länder bei Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung sowie zur Entlastung von Eltern bei den Gebühren. Ein Handlungsfeld des Gute-KiTa-Gesetzes sind „bedarfsgerechte Angebote“ in der KiTa (Handlungsfeld 1). Maßnahmen in diesem Handlungsfeld sollen den KiTas ermöglichen, verstärkt auf die Bedarfe und Wünsche der Kinder und Eltern einzugehen, beispielsweise durch eine Ausweitung der Öffnungszeiten und flexiblere Gestaltung der Betreuungszeiten. Denn ein bedarfsorientiertes Betreuungsangebot kann Eltern, insbesondere Mütter, bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und ermöglicht es ihnen, Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung besser miteinander zu vereinbaren. Zudem kann ein bedarfsorientiertes Angebot in der KiTa dazu beitragen, Kindern frühkindliche Förderung in einem Umfang zu gewähren, der ihrer individuellen Entwicklung und ihren Lebensumständen Rechnung trägt.

Trotz erfolgreicher Umsetzung und erzielter Fortschritte, bestehen weiterhin große Qualitätsunterschiede zwischen den Bundesländern und einzelnen Regionen (vgl. z.B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022a, Bock-Famulla et al. 2021). Der Zwischenbericht der ersten Evaluationsstudie (Faas et al. 2021) des Gute-KiTa-Gesetzes hat gezeigt, dass das Handlungsfeld zu bedarfsgerechten Angeboten nur von zwei Bundesländern,

¹ Auch wenn der Begriff „Ü3“ eigentlich die Kinder im Alter von drei Jahren ausschließt, definieren wir diesen Bereich als den Bereich für Kinder im Alter von drei Jahren und älter, um ein Äquivalent zum „U3-Bereich“ zu definieren.

nämlich Berlin und Nordrhein-Westfalen gewählt wurde, gleichwohl es ein Handlungsfeld mit „vorrangiger Bedeutung“ ist.

Der Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sieht deshalb vor, das Gute-KiTa-Gesetz auf Grundlage der Ergebnisse der Evaluation und des Monitorings weiterzuentwickeln und bis zum Ende der Legislaturperiode in ein *Qualitätsentwicklungsgesetz* mit bundesweiten Standards zu überführen. Der Fokus soll dabei auf der Verbesserung der Betreuungsrelation, Sprachförderung und einem bedarfsgerechten Ganztagsangebot liegen.

Diese Expertise nimmt letzteren Aspekt systematisch in den Blick und fokussiert damit einen zentralen Aspekt der Debatte zur institutionalisierten Kindertagesbetreuung in Deutschland: die Bereitstellung bedarfsorientierter Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, in der KiTa, und zwar für Kinder bis zum Schuleintritt. Die Bedarfsorientierung wird dabei vorrangig in Hinblick auf die täglichen Betreuungsumfänge, primär die Ganztagsbetreuung, sowie der zeitlichen Lage der Betreuung diskutiert. Dafür wird zunächst ein systematischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand zu den Effekten ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder bis zum Schuleintritt gegeben, bei dem zwischen Wirkungen auf Kinder und Eltern sowie auf die Gesellschaft insgesamt differenziert wird. Zum einen haben Eltern Bedarfe, z.B. in Hinblick auf ihre Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit, welche über die Bedarfe der Kinder hinausgehen können. Zum anderen ist zwar davon auszugehen, dass Eltern grundsätzlich die Bedarfe der Kinder mitberücksichtigen und das Kindeswohl im Blick haben, allerdings kann es davon auch Ausnahmen geben.²

Darüber hinaus werden auf Grundlage aktueller empirischer Daten der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI München zunächst die gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge in der KiTa gegenübergestellt, um dann auf Basis differenzierterer Auswertungen ein besseres Verständnis für das Ausmaß und die Ursachen der ungedeckten Betreuungsbedarfe auf der einen Seite und Bedarfe an kürzeren Betreuungsumfängen auf der anderen Seite zu erlangen. Damit wird eine große Lücke in der bisherigen Literatur geschlossen. Schließlich werden aktuelle Regelungen der Bundesländer in Bezug auf bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, für Kinder bis zum Schuleintritt verglichen und bundeslandspezifische Unterschiede im Ausmaß der Diskrepanz zwischen Bedarfen an Betreuung, tatsächlich genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen dargestellt. Auf Basis dieser Ausführungen werden forschungsbasiert Empfehlungen für bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung formuliert, die

² Diese Ausnahmen können mehrere Hintergründe haben. Zum einen ist es für Eltern schwierig, die pädagogische Qualität von KiTas vollständig zu bewerten (vgl. z.B. Camehl et al. 2018). Zum anderen können Kindeswohlgefährdungen unabhängig von diesen Bewertungsschwierigkeiten stattfinden.

bundesgesetzlich und bundesweit einheitlich geregelt werden sollten, um den dargestellten Zielen gerecht zu werden.

II. Aktueller Forschungsstand zu Effekten bedarfsorientierter Angebote in der Kindertagesbetreuung

2.1 Definition von bedarfsorientierten Angeboten, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung

Bedarfsorientierte Bildungs- und Betreuungsangebote gehen passgenau auf die Bedürfnisse und Wünsche der Kinder und Eltern ein, mit dem Ziel die Teilhabechancen und Entwicklungspotentiale von Kindern und Eltern zu sichern. Die Bedarfe der Eltern und Kinder sind dabei vielfältig. Diese Expertise konzentriert sich insbesondere auf Bedarfe der Eltern und Kinder hinsichtlich der täglichen Betreuungsumfänge, insbesondere Ganztagsbetreuung (vgl. Kasten 1), sowie der zeitlichen Lage der Betreuung. Damit eng verknüpft sind auch Bedarfe hinsichtlich der Schließzeiten und -tage der KiTas über ein Kalenderjahr verteilt sowie die Möglichkeit einer Mittagsverpflegung. Andere relevante Aspekte eines bedarfsorientierten Angebots in der KiTa, beispielsweise in Hinblick auf Inklusion, werden in dieser Expertise nicht diskutiert, was keinesfalls deren Bedeutung in Frage stellt.

Doch welche Kriterien begründen einen Bedarf und welche Bedarfe müssen vor dem Hintergrund wissenschaftlicher Befunde bei der Gewährung von Betreuungsumfängen besonders berücksichtigt werden?

Kasten 1

Ganztagsbetreuung: Definitionen

Grundsätzlich muss bei der Frage, was unter einer ganztägigen Betreuung zu verstehen ist, zwischen den Definitionen in den (amtlichen) Statistiken und den gesetzlichen Regelungen bzw. der Rechtsprechung unterschieden werden.

Die **amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik (KJH)** – bundesrechtlich in §§ 98-103 SGB VIII festgelegt – weist die Anzahl der betreuten Kinder differenziert nach Betreuungsumfängen aus. In den einschlägigen Auswertungen der KJH-Statistik (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022b; Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik 2022) werden die Betreuungsumfänge wie folgt klassifiziert:

- Halbtagsbetreuung: wöchentlicher Betreuungsumfang bis zu 25 Stunden
- Erweiterte Halbtagsbetreuung: wöchentlicher Betreuungsumfang mehr als 25 bis zu 35 Stunden

- Ganztagsbetreuung: wöchentlicher Betreuungsumfang mehr als 35 Stunden bis zu 45 Stunden
- Erweiterte Ganztagsbetreuung: wöchentlicher Betreuungsumfang mit 45 Stunden oder mehr

Diese Definitionen finden auch in anderen repräsentativen deutschen Datensätzen, wie beispielsweise der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI, Verwendung (z. B. Anton et al. 2021b).

Im **internationalen Kontext** bzw. in den ländervergleichenden Statistiken wird von einer ganztägigen Betreuung meist ab 40 Stunden Betreuungsumfang pro Woche ausgegangen (vgl. z.B. OECD 2016) - mit großen Unterschieden zwischen den Ländern und Institutionen. In einigen Ländern wird eine ganztägige Betreuung definiert als ein Betreuungsumfang von wöchentlich mehr als 30 Stunden (z. B. USA, Australien) oder 32 Stunden (z. B. Dänemark). In den Veröffentlichungen der EU wird eine Betreuung ab 30 Stunden pro Woche als ganztätig bezeichnet (vgl. Europäische Union 2018).

Der **Gesetzgeber in Deutschland** macht **auf Bundesebene** keine Angaben darüber, wie viele Stunden ein Ganztagsplatz in der Kindertagesbetreuung für nicht schulpflichtige Kinder umfasst, auf Landesebene treffen einzelne Bundesländer jedoch Vorgaben (s. auch Kapitel III). Die Rechtsprechung zum zeitlichen Umfang des Rechtsanspruchs auf einen KiTa-Platz geht in der Regel von einem Anspruch auf mindestens 6 Stunden pro Tag aus, in den Ländern wird die Regelung zum Teil nur als Anspruch auf fünf Stunden am Tag bzw. einen herkömmlichen Halbtagskindergarten ausgelegt (vgl. z.B. Dürbeck 2022, BeckOGK 2022, BeckOK 2022).

Sowohl bei der empirischen Auswertung in Kapitel 2.3 als auch beim Überblick über die Forschungsergebnisse zu den Effekten ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote in Kapitel 2.2, wird auf die oben genannte Definition in Abgrenzung der KJH-Statistik zurückgegriffen, sofern es die vorliegenden Daten erlauben.

Quelle: Eigene Erstellung.

2.1.1 Bedarfe der Eltern

In Hinblick auf die Bedarfe der Eltern sind auf der einen Seite der Wunsch und Bedarf der Eltern nach einer guten Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Ausbildung zentral; eng damit verbunden sind der Bedarf und Wunsch nach wirtschaftlicher Stabilität der Familie. Im Hinblick auf die Betreuungsumfänge in der Kindertagesbetreuung spielt dabei insbesondere der (gewünschte) Erwerbsumfang von Eltern eine entscheidende Rolle. So gingen im Jahr 2019 27,4 Prozent der erwerbstätigen Mütter (Erwerbstätigenquote im Jahr 2019: 46,7 Prozent) und 93,1 Prozent der erwerbstätigen Väter (Erwerbstätigenquote im Jahr 2019: 82,7 Prozent) mit Kindern unter 6 Jahren einer Vollzeitberufstätigkeit nach (Statistisches Bundesamt 2022a). Der Wunsch nach einer Vollzeitbeschäftigung bzw. Ausweitung der Arbeitszeiten ist jedoch größer. Insbesondere Frauen

mit jungen Kindern fällt es schwer, ihren gewünschten Erwerbsumfang zu realisieren. Eine nicht bedarfsorientierte Kindertagesbetreuung spielt dabei eine große Rolle (z. B. Blöhmer et al. 2021, Harnisch et al. 2018, Lauber et al. 2014). Hinzu kommen Wegezeiten zur Arbeitsstätte bzw. den Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, die bei der Gewährung von Betreuungsumfängen in der Kindertagesbetreuung hinzugerechnet werden müssen. Insgesamt haben knapp 50 Prozent der Erwerbstätigen im Jahr 2020 10 bis 30 Minuten Pendelzeit, 21 Prozent hatten kürzere Pendelzeiten und rund 27 Prozent Pendelzeiten von über 30 Minuten (Statistisches Bundesamt 2018).

Doch nicht nur der (gewünschte) Erwerbsumfang, sondern auch die zeitliche Lage der Erwerbstätigkeit und damit der benötigten nicht elterlichen Kinderbetreuung ist vielfältig und sollte bei der Gewährung und Bereitstellung von bedarfsorientierter Betreuung eine Rolle spielen (z. B. Hubert et al. 2021). So haben sich die Arbeitszeiten in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur stärker in die Abendstunden verlagert - auch die Arbeit am Wochenende ist in vielen Berufsfeldern erforderlich. Der Anteil der Erwerbstätigen, die regelmäßig abends zwischen 18 und 23 Uhr arbeiten, hat in den vergangenen Jahrzehnten zugenommen. Im Jahr 2019 arbeitete fast jede fünfte erwerbstätige Person regelmäßig abends, jeder zwanzigste arbeitet regelmäßig oder ständig nachts (Statistisches Bundesamt 2021a). Betroffen sind auch Teilzeittätigkeiten, die sich keineswegs nur auf den Vormittag unter der Woche erstrecken und zunehmend nicht gleichmäßig auf fünf Tage die Woche verteilt sind. Bedarfsorientierte Öffnungszeiten bzw. eine passgenaue zeitliche Lage der Betreuung bedeuten dabei allerdings nicht unbedingt, dass auch der Betreuungsumfang ansteigt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2017).

Hinzu kommt eine zunehmende Flexibilisierung der Arbeitszeit und -organisation, was ggf. auch kurzfristige Bedarfe zusätzlicher bzw. geringerer Betreuungsumfänge oder Betreuung zu unterschiedlichen zeitlichen Lagen entstehen lässt.

Eine Unterbrechung der Betreuung über Mittag, z. B. aufgrund fehlender Mittagsverpflegung in der KiTa, ist dabei nur mit wenigen Berufen bzw. Arbeitszeitmodellen vereinbar. Im Jahr 2020 schlossen 1,4 Prozent der Kindertageseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt über Mittag, mit großen Unterschieden zwischen den Ländern und Trägern (Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik 2022). Knapp 89 Prozent der Kindertageseinrichtungen boten eine Mittagsverpflegung an (Statistisches Bundesamt 2021b). Insgesamt wurden 1,9 Prozent der Kinder im U3-Bereich bzw. 4,7 Prozent der Kinder im Ü3-Bereich in Einrichtungen mit Unterbrechung der Betreuung über Mittag betreut.

Auch eine große Anzahl von Schließtagen an regulären Öffnungstagen kann bei Eltern zu Vereinbarkeitsproblemen führen; gleichwohl sie in einigen Bundesländern gesetzlich begrenzt werden (s. Kapitel III). Zwar muss nach § 22a Abs. 3 Satz 2 SGB VIII die geschlossene Einrichtung einen alternativen Kinderbetreuungsplatz zur Verfügung stellen, falls es den

Erziehungsberechtigten nicht möglich ist, das Kind zu betreuen. Nach rechtlicher Auffassung besteht gegenüber dem Jugendamt jedoch kein subjektives Recht, eine Ganztagsbetreuung zu erhalten, wenn diese die Alternativeinrichtungen nicht anbieten (vgl. BeckOGK 2022).

Abbildung 1: Kriterien für die Wahl der KiTa

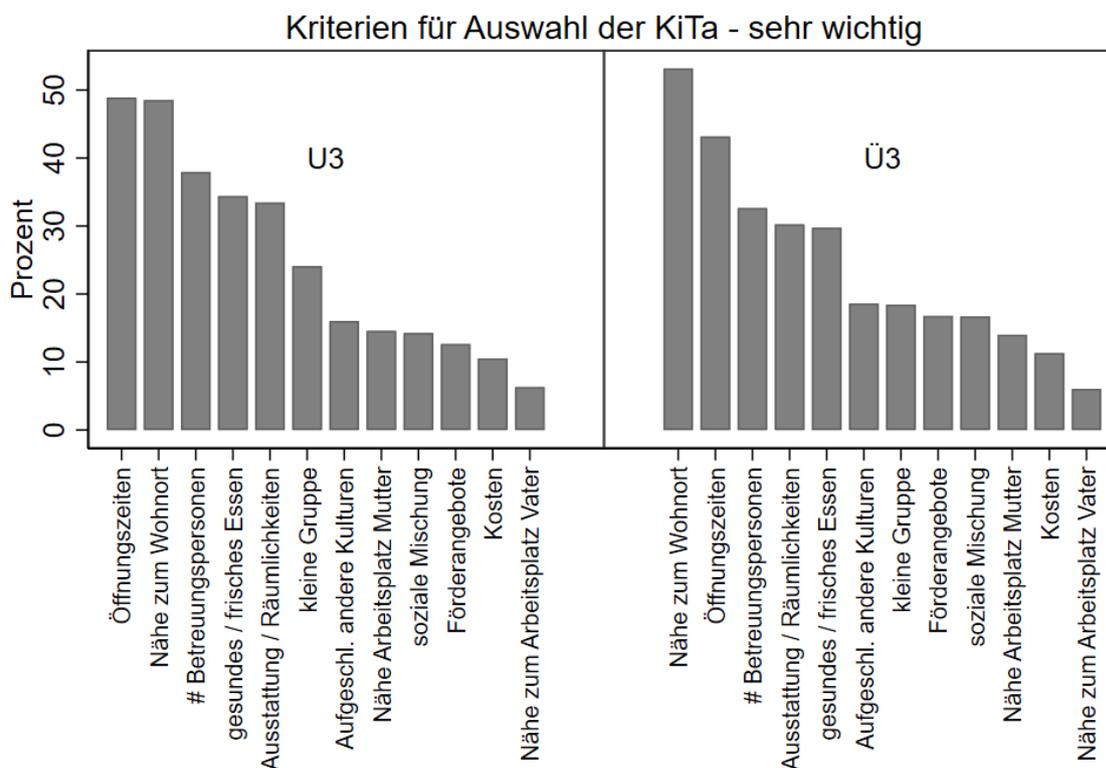


Abbildung 1 zeigt den Anteil der Familien, die angeben, dass das entsprechende Kriterium ein sehr wichtiger Grund für die Wahl der KiTa war. Grundgesamtheit sind alle Familien, deren Kinder in einer KiTa betreut werden, differenziert nach U3- und Ü3-Bereich.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Die Bedeutung eines bedarfsorientierten Angebots hinsichtlich des Betreuungsumfangs und der Betreuungszeiten sowie die Bedarfe der Eltern spiegeln sich auch in Umfragen unter Eltern wider (vgl. auch Schober et al. 2016, Müller et al. 2013, Jessen et al. 2020b). So zeigt Abbildung 1: Kriterien für die Wahl der KiTa auf Grundlage von Daten der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI (für eine Beschreibung des Datensatzes vgl. Kasten 4 sowie Kapitel 2.3), dass die **Öffnungszeiten** bei der Wahl der KiTa eine große Rolle spielen. Knapp 50 Prozent der Eltern von betreuten Kindern unter drei Jahren geben im Jahr 2019 an, dass die **Öffnungszeiten** ein sehr wichtiger Grund für die Wahl der KiTa waren. Im Ü3-Bereich ist der Anteil mit 43 Prozent etwas geringer, jedoch rangiert dieser Aspekt weiterhin unter den zwei am häufigsten genannten Kriterien. Zudem scheint die Nähe zum Wohnort - insbesondere auch im Vergleich zur Nähe zum Arbeitsort des Vaters oder der Mutter - eine zentrale Rolle zu spielen, was dafür spricht, dass Eltern eine wohnortnahe KiTa präferieren, um Wegezeiten zur KiTa zu minimieren. Dabei kann auch bedeutsam sein, dass das

Kind mit anderen Kindern aus der Nachbarschaft betreut werden soll, mit denen es dann später eventuell auch eingeschult wird.

Auch bei der Nichtinanspruchnahme eines KiTa-Platzes spielen nichtpassende Öffnungszeiten eine Rolle, wenn auch eine untergeordnete (vgl. Schober et al. 2016, sowie Schmitz und Spieß 2018 auf Grundlage der Familien in Deutschland - FID Studie). So gaben 8 Prozent der im Rahmen der KiBS im Jahr 2019 befragten Eltern, deren Kind keine KiTa besucht, an, dass nichtpassende Öffnungszeiten ein Grund hierfür sind (ohne Abbildung). Zudem gaben 15 bzw. 21 Prozent der Eltern an, dass sie eine KiTa nutzen würden, wenn sie für ihr Kind einen Ganztagsplatz bzw. einen Halbtagsplatz bekommen hätten und 19 Prozent, wenn die Betreuungszeiten passender wären (vgl. Jessen et al. 2020b für sozioökonomische Unterschiede bei der Beantwortung dieser Frage in der KiBS-Befragung).

Darüber hinaus ist, wie einleitend festgehalten, grundsätzlich davon auszugehen, dass Eltern sich auch die Bedarfe ihrer Kinder zu eigen machen und das elterliche Wohlbefinden steigt, wenn die Bedarfe ihrer Kinder gedeckt sind. Insofern sind die Bedarfe der Kinder nicht als von den Eltern losgelöst zu betrachten. Dementsprechend zeigen empirische Studien nicht nur, dass Kinder von einer bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung profitieren, sondern auch deren Eltern, auch in Hinblick auf Indikatoren, die allein mit elterlichen Faktoren zusammenhängen (vgl. zusammenfassend Schober et al. 2016³). Dennoch haben Kinder eigene Bedarfe, die in Ausnahmefällen von Eltern nicht oder zu wenig beachtet werden.

2.1.2 Bedarfe der Kinder

Für Kinder stellen KiTas einen zentralen Bildungsort dar. KiTas sollen gemäß gesetzlichem Auftrag die Kinder in ihrer sozialen, emotionalen, körperlichen und geistigen Entwicklung fördern (§ 22 SGB VIII). Das Kindeswohl spielt bei der Diskussion um bedarfsorientierte Betreuungsangebote somit eine zentrale Rolle.

Das Kindeswohl ist eng verknüpft mit dem im vorherigen Abschnitt genannten Bedarf der Eltern nach wirtschaftlicher Stabilität und einer guten Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Familie (s. Kapitel 2.2.1). So zeigen zahlreiche Studien, dass Kinderarmut ein zentraler Risikofaktor für die Kindeswohlgefährdung ist und persistente Auswirkungen auf die kindliche Entwicklung, die Gesundheit und das Verhalten der Kinder haben kann (für einen Überblick vgl. Duncan und Brooks-Gun 2000). Kinder mit erwerbstätigen Eltern sind in Deutschland mit deutlich geringerer Wahrscheinlichkeit von Kinderarmut betroffen, insbesondere die Erwerbstätigkeit der Mutter spielt

³ Es zeigt sich, dass eine qualitativ gute Kindertagesbetreuung beispielsweise mit höheren Löhnen der Mütter und auch einem größeren Erwerbsumfang von Frauen mit jüngeren Kindern zusammenhängt.

dabei eine Rolle (z. B. Stein und Menne 2018). Die Vereinbarkeitsfunktion von KiTas leistet somit indirekt auch einen Beitrag zur Erfüllung der Bedarfe der Kinder.

Bei der Gewährung von Betreuungsumfängen muss darüber hinaus der individuelle Förderbedarf der Kinder berücksichtigt werden, beispielsweise von Kindern und Eltern aus besonders belasteten Familienverhältnissen. Ebenso kommt KiTas eine zentrale Rolle bei der Integration von Kindern mit nicht deutscher Familiensprache zu, die es bei der Diskussion um bedarfsorientierte Angebote in der KiTa zu berücksichtigen gilt (s. auch Kapitel 2.2.).

Ein weiterer Aspekt, der für das Kindeswohl bei der Diskussion um bedarfsorientierte Angebote eine Rolle spielt, ist die aus der pädagogischen Forschung bekannte Erkenntnis, dass Kontinuität und Verlässlichkeit (im KiTa-Alltag) das Wohlbefinden und die Entwicklung der Kinder positiv beeinflusst (s. auch Kasten 3). Dazu zählt insbesondere auch die Kontinuität der pädagogischen Fachkräfte als vertraute Bindungspersonen (z. B. Schipper et al. 2004). Da nur ein geringer Anteil der pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen in Vollzeit arbeitet, geht eine Ausweitung der Betreuungszeit in der Regel mit einer höheren Anzahl an Wechseln von zuständigen Fachkräften über den Tages- bzw. Wochenverlauf einher.

Eine Ausweitung der Betreuungszeiten über Mittag rückt die Bedeutung einer qualitativ hochwertigen Mittagsverpflegung in KiTas weiter in den Fokus. Studien zeigen, dass sich gesundheitsbezogene Verhaltensweisen und Einstellungen bereits im Kindes- und Jugendalter manifestieren und häufig bis ins Erwachsenenalter Bestand haben (z. B. Kuntz et al. 2018, Hesecker und Beer 2004). Zudem bestehen in Deutschland soziale Unterschiede im Gesundheits- und Ernährungsverhalten von Kindern (Krug et al. 2018). Gesundheitsfördernde und -bildende Maßnahmen in der Kindertagesbetreuung können vor diesem Hintergrund kompensatorische und präventive Wirkungen für die Gesundheit der Kinder haben.

2.2 Forschungsergebnisse zu Effekten von institutionalisierten Bildungs- und Betreuungsangeboten nach Betreuungsumfang

In der nationalen und internationalen sozialwissenschaftlichen Literatur liegt eine Vielzahl von Studien vor, die kausale Effekte von Bildungs- und Betreuungsangeboten auf Kinder, Eltern sowie gesamtgesellschaftliche Folgen untersuchen (für einen Überblick vgl. z.B. Blau und Currie 2006, van Huizen und Plantenga 2018, für eine Zusammenstellung der deutschen Literatur vgl. Spieß 2022). Die spezifischen Auswirkungen von KiTa-Angeboten differenziert nach dem Betreuungsumfang, insbesondere nach halb- und ganztägiger Bildung und Betreuung, sind hingegen weniger gut erforscht, insbesondere wenn der Fokus auf Studien gelegt wird, welche kausalanalytische Methoden verwenden. So existieren für Deutschland sehr wenige Studien, die auf Basis repräsentativer Daten die kausalen Auswirkungen ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote im Vergleich zu Halbtagsangeboten bzw. einer Ausweitung des

Betreuungsumfangs auf Kinder und Eltern (im Folgenden Familien) identifizieren können. Im deutschen Kontext wurde das vom Bund geförderte Programm „Kita-Plus“ im Rahmen einer Programmbegleitung evaluiert. Hier werden auf der Basis von Fallstudien Erkenntnisse gewonnen, wie geförderte Modellprojekte im Bereich verlängerter Öffnungszeiten Familien, Fachkräfte und auch andere Akteure betreffen (vgl. dazu z.B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2018). Zusammenfassend stellen die Autoren dieser Evaluationen fest: „Die Erweiterung der Öffnungszeiten führt zu einer stärkeren Zusammenarbeit der Pädagoginnen und Pädagogen untereinander, weil sie die Konzeption der pädagogischen Arbeit in den erweiterten Zeiten abstimmen und durch die Schichtdienste neue Formen der Teamarbeit entwickeln. Auch die Eltern fühlen sich mit ihren Betreuungsbedarfen angenommen und sind durch den Austausch über die Kinder in den erweiterten Zeiten oftmals (noch) näher an die Pädagoginnen und Pädagogen herangerückt. Durch das Bundesprogramm hat sich an einigen Standorten außerdem eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen entwickelt“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2018: 41). Auch wenn aus dieser Evaluation und den Modellprojekten wichtige Impulse für die Praxis gewonnen wurden, kann hier nicht von einer kausalanalytischen Evaluation ausgegangen werden. Im Folgenden werden solche Studien zusammengetragen.

Die entsprechende Zusammenstellung des aktuellen nationalen und internationalen Forschungsstands fokussiert somit Wirkungsstudien mit, soweit nicht anders vermerkt, kausalanalytischem Design, wie es in der internationalen Evaluationsforschung definiert werden (vgl. z. B. Morgan und Winship 2015). Dabei liegt der Fokus auf bildungs- und familienökonomischen Studien, da diese vermehrt kausalanalytische Identifikationsstrategien verwenden. Studien mit qualitativen Ansätzen stehen nicht im Fokus der Literatureinordnung. Einen Anspruch auf Vollständigkeit der Literaturübersicht stellt diese Expertise nicht, gleichwohl wir davon ausgehen, zentrale Studien erfasst zu haben.

Bei der Interpretation der (internationalen) Forschung gilt es zu beachten, dass sich die untersuchten ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote hinsichtlich der pädagogischen Qualität, des KiTa-Eintrittsalters, des Betreuungsumfangs und der familien-, bildungs- und arbeitsmarktpolitischen sowie gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Kontexte (Nachbarschaft, Kommune, Staat und nationale Ebene) stark unterscheiden.⁴

Zudem muss differenziert werden zwischen Studien, die Effekte einer Ausweitung des Betreuungsumfangs, z. B. von halbtägiger zu ganztägiger Betreuung, analysieren, und Studien, die Effekte ganztägiger Betreuungsangebote untersuchen, unabhängig von der alternativen

⁴ Nicht aufgeführt ist die Literatur zu den ganztägigen zielgerichteten Bildungs- und Betreuungsangeboten, die sich ausschließlich an sozio-ökonomisch benachteiligte Familien richtet. Vielmehr geht es hier darum, universelle Bildungs- und Betreuungsprogramme in ihrer Wirkung zusammenzufassen.

Betreuungsform, die es ohne diese Angebote gäbe. Für die Fragestellung der Expertise und den spezifischen Kontext in Deutschland werden beide Literaturstränge als relevant eingeschätzt, da Ganztagsangebote in der Kindertagesbetreuung zum einen Familien zugutekommen, deren Kinder bereits halbtägig eine Einrichtung besuchen. Zum anderen aber auch Familien, deren Kinder anderweitig, z. B. von den Eltern oder Großeltern, betreut werden, die sich jedoch durch die Bereitstellung eines Ganztagesplatzes, dazu entscheiden, (zusätzlich oder stattdessen) eine KiTa zu nutzen. Darüber hinaus spielt bei der Übertragbarkeit der Befunde aus den bisherigen Studien auch eine Rolle, welche Gruppen diese Form der Betreuung in Deutschland derzeit nutzen (vgl. Kasten 2).

Kasten 2

Wer nutzt eine Ganztagsbetreuung in Deutschland? – Ergebnisse bisheriger Studien

Eine wissenschaftlich basierte Weiterentwicklung der ganztägigen Bildung und Betreuung im Bereich der Kindertagesbetreuung setzt neben Kenntnissen zu ihren potenziellen Wirkungen auf Kinder und Eltern auch Erkenntnisse darüber voraus, welche Gruppen diese Betreuungsform in Deutschland derzeit nutzen.

Abbildung 2: Ganztags betreute Kinder in der KiTa

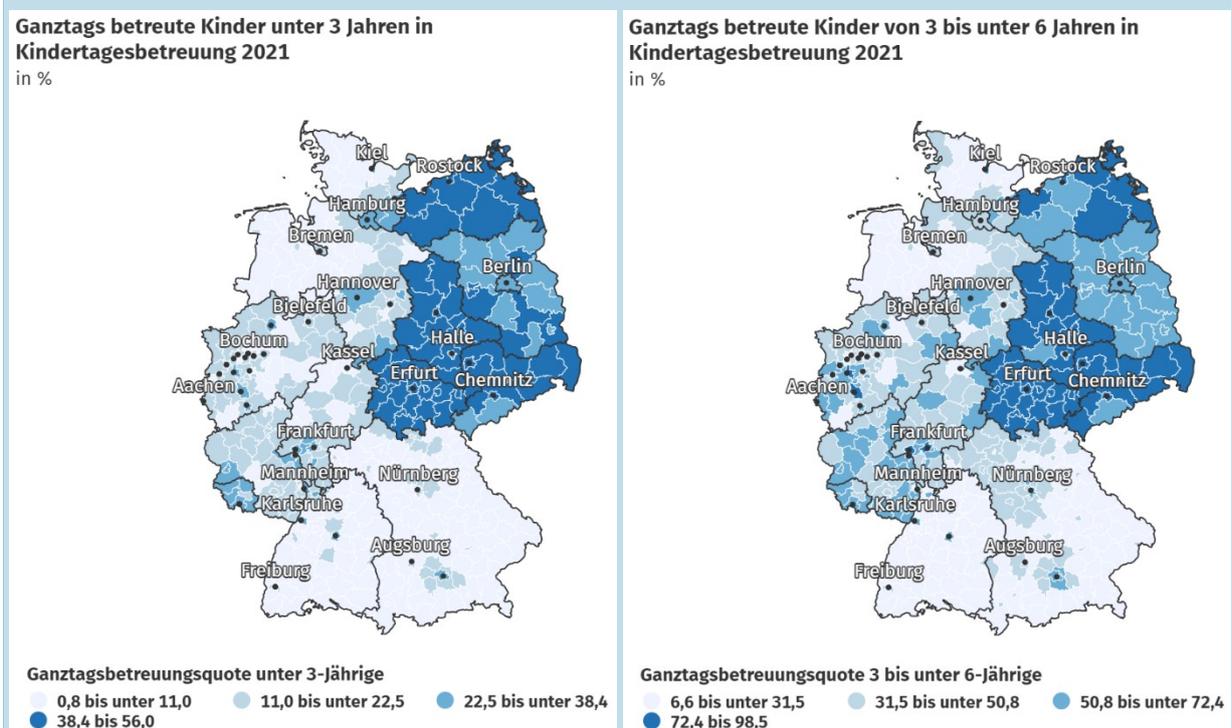


Abbildung 2 zeigt den Anteil der Kinder an allen Kindern der entsprechenden Altersgruppe, die durchgehend mehr als sieben Stunden pro Tag eine KiTa nutzen.

Quelle und Copyrights: GeoBasis-DE / BKG 2021, Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2022.

Aus bisherigen Auswertungen ist bekannt, dass es große regionale Unterschiede in der Nutzung ganztägiger Angebote gibt (Statistisches Bundesamt 2022b), die vorwiegend auch auf Angebotsunterschiede zurückzuführen sind (vgl. auch Abbildung 2). So ist beispielsweise die

Nutzung ganztägiger Angebote in Ostdeutschland deutlich stärker ausgeprägt als in Westdeutschland.

Darüber hinaus zeigen sich auch Nutzungsunterschiede in Hinblick auf die *sozioökonomischen Merkmale* der Familien. Für den Ü3-Bereich belegen unterschiedliche Studien, dass ganztägige Angebote vorwiegend von ressourcenstarken Familien genutzt werden. So zeigen Rainer et al. (2013) auf der Basis von SOEP-Daten (Daten des Sozio-oekonomischen Panels), dass die Wahrscheinlichkeit einer Inanspruchnahme von ganztägigen Angeboten in der Kindertagesbetreuung mit höherem Bildungsabschluss der Eltern steigt. Aber auch Alleinerziehende greifen im Durchschnitt häufiger auf eine Ganztagsbetreuung für ihr drei- bis unter sechsjähriges Kind zurück. Betrachtet man Veränderungen über die Zeit, so zeigen die Befunde in Jessen et al. (2018) für die Jahre 1991 – 2016, dass Familien unterschiedlich von dem Ausbau der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote profitierten, je nach sozioökonomischer Merkmalsausprägung. So weisen Kinder aus einkommensstärkeren Haushalten und Kinder, deren Eltern höhere Bildungsabschlüsse haben, eine höhere Nutzungsquote bei der Ganztagsbetreuung auf und profitierten im besonderen Maße vom Ausbau dieser Angebote. Eine Unterscheidung nach dem Migrationshintergrund der Eltern zeigt, dass von dem Ausbau ganztägiger Betreuungsplätze im Ü3-Bereich insbesondere Kinder, die ein oder kein Elternteil mit Migrationshintergrund haben, profitierten. So besuchte im Jahr 2015/16 rund jedes zweite Kind in dieser Gruppe eine ganztägige KiTa. Die Nutzungsquote der Kinder, deren Eltern beide einen Migrationshintergrund haben, ist zwar von anfänglich knapp 26 Prozent in den Jahren 2003/2004 auf gut 37 Prozent 2011/2012 gestiegen, nahm bis zum Jahr 2016 (letztes Beobachtungsjahr der Studie, rd. 39 Prozent) aber kaum weiter zu.

Für den U3-Bereich liegen unseres Wissens nach bisher keine systematischen Analysen zur Nutzung ganztägiger im Vergleich zu halbtägigen Angeboten vor. Vielmehr konzentrieren sich die vorliegenden Analysen auf sozioökonomische Unterschiede in der Nutzung schlechthin, ohne nach der täglichen Betreuungszeit zu differenzieren. Hier zeigt sich, dass insbesondere ressourcenstarke Familien und solche Familien, bei denen kein oder nur ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat, diese Angebote verstärkt nutzen (z.B. Jessen et al. 2018, Jessen et al. 2020b). Darüber hinaus zeigen Studien zu den Bedarfen an Ganztagsbetreuung nach Familienmerkmalen (Anton et al. 2021b), dass die Erwerbstätigkeit der Mutter in einem positiven und der ALG-II-Bezug in einem negativen Zusammenhang mit dem Bedarf an einem Ganztagsplatz steht (vgl. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020). Zum Migrationshintergrund und Familienstand besteht kein statistisch signifikanter Zusammenhang.

2.2.1 Wirkung ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf Kinder

Es gibt einige Studien, die den Zusammenhang zwischen dem Besuch einer ganztägigen Betreuung bzw. dem Betreuungsumfang und der kindlichen Entwicklung untersuchen, ohne dabei

kausale Wirkungen identifizieren zu können. Eine Literaturübersicht zu diesen korrelativen Studien bieten die Meta-Analysen von Cooper et al. (2010) und Hahn et al. (2014). Die Autorinnen und Autoren kommen dabei zu dem Schluss, dass es kurzfristig einen positiven Zusammenhang zwischen dem Besuch einer ganztägigen Einrichtung (im Vergleich zu halbtägigem Besuch) und den akademischen Leistungen bzw. kognitiven Fähigkeiten gibt (z. B. Cooper et al. 2010, Walson und West 2004, Reynolds et al. 2014), der teilweise über die Zeit, d. h. mit zunehmendem Lebensalter des Kindes, schwächer wird. Der Zusammenhang mit nicht-kognitiven Fähigkeiten der Kinder ist hingegen nicht eindeutig. Einige Studien fanden bei Kindern, die ganztägig betreut wurden, ein höheres Selbstvertrauen und eine größere Kooperationsfähigkeit mit anderen Kindern. Andere Studien zeigen jedoch positive Korrelationen zwischen längeren Betreuungsumfängen und Verhaltensauffälligkeiten (z. B. Belsky 2002, Belsky et al. 2007, National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network (NICHD ECCRN) 2003). Eine hohe pädagogische Qualität kann dabei den Zusammenhang zwischen einem längeren Betreuungsumfang und dem Auftreten von Problemverhalten abschwächen (vgl. auch Anders 2013). Eine Replikationsstudie von Rey-Guerra et al. (2022) auf Basis von Panel-Daten aus fünf verschiedenen Ländern (Deutschland, Kanada, Norwegen, USA, Niederlande) relativiert diese Ergebnisse und zeigt, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Betreuungsumfang und Verhaltensauffälligkeiten im Vorschulalter gibt. Zudem ist anzumerken, dass auch in den Studien, die negative Effekte nachweisen können, die Stärke der Korrelationen im Vergleich zur Bedeutung der häuslichen Umgebung, der Erziehungsqualität oder auch des Erziehungsverhaltens der Eltern nicht sehr groß ist, d. h. die familiäre Betreuungsqualität für kindliche Entwicklungsmaße nach wie vor bedeutsamer ist als der Betreuungsumfang in einer KiTa (z.B. Belsky et al. 2007).

Forschung auf der Basis von Daten für Deutschland

Eine der wenigen Studien auf Basis deutscher Daten, die kausale Auswirkungen eines ganztägigen Besuchs einer Kindertageseinrichtung auf die kindliche Entwicklung untersuchen, ist die Studie von Felfe und Zierow (2018). Sie zeigen auf Basis Schleswig-Holsteiner Schuleingangsuntersuchungen, dass der in den Jahren 2005 bis 2011 erfolgte Anstieg der Zahl der Ganztagsplätze für drei- bis sechsjährige Kinder negative Auswirkungen auf die sozioemotionale Entwicklung der Kinder hatte.⁵ Diese negativen Effekte waren insbesondere bei Kindern aus sozioökonomisch grundsätzlich benachteiligten Familien, etwa mit niedrigem Bildungsstand, Kindern alleinerziehender Eltern oder mit Migrationshintergrund, zu finden. Die Schulreife von Kindern mit Migrationshintergrund wurde jedoch durch einen ganztägigen Besuch (im Vergleich zu

⁵ Die Autorinnen gehen nicht auf mögliche Gründe für diese negativen Effekte ein. Ein möglicher Grund könnte sein, dass ganztägig betreute Kinder mit mehreren Bezugspersonen zu tun haben, da die Mehrheit der pädagogischen Fachkräfte in Deutschland in Teilzeit beschäftigt sind.

einem halbtätigen Besuch) verbessert, diese Kinder schnitten in den Schuleingangsuntersuchungen signifikant besser ab.⁶

Die Studie von Felfe und Lalive (2014) – ebenfalls auf Basis der Schuleingangsuntersuchungen in Schleswig-Holstein – analysiert vorrangig die Effekte eines KiTa-Besuchs im U3-Bereich unabhängig vom Betreuungsumfang und zeigt, dass insbesondere Kinder aus sozio-ökonomisch schlechter gestellten Familien und Kinder mit Migrationshintergrund von einem KiTa-Besuch profitieren. Sie untersuchen jedoch auch, ob diese Effekte mit der regionalen Verfügbarkeit von Ganz- bzw. Halbtagsplätzen variiert. Die Evidenz ist jedoch nicht ganz klar: Je höher der Anteil von Kindern ist, die eine KiTa ganztägig nutzen, desto besser die sprachliche Entwicklung der Kinder, die Schulreife fällt hingegen etwas schlechter aus.

Die Studie von Busse und Gathmann (2020) zeigt, in Analogie zu Huebener et al. (2020), dass Gebührenbefreiungen im letzten Kita-Jahr zu einem geringfügigen Anstieg in der ganztägigen Kita-Nutzung geführt haben sowie geringe positive Effekte auf das sozioemotionale Verhalten von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien hatte.

Internationale Forschung: Kognitive Fähigkeiten der Kinder

Die internationale Literatur zu den kausalen Auswirkungen von spezifischen Betreuungsumfängen auf die kindliche Entwicklung ist etwas umfangreicher. Zu den Studien, die kausale Wirkungen auf die kognitiven Fähigkeiten der Kinder analysieren, zählt eine Studie von Felfe et al. (2015), die die Auswirkungen einer Ausweitung des Zugangs zu öffentlich finanzierter ganztägiger Kindertagesbetreuung (40 Std./Woche) für Kinder im Alter von 3 Jahren in Spanien untersucht. Die Ganztagsbetreuung von hoher Qualität ersetzte dabei vorrangig familiäre Betreuung durch Mütter und Großmütter. Felfe et al. (2015) können auf Basis der PISA-Daten zeigen, dass dies langfristige signifikant positive Effekte auf die kognitive Entwicklung der Kinder hat. So verbessert sich die Lesefähigkeit der Kinder im Alter von 15 Jahren um 15 Prozent einer Standardabweichung und die Wahrscheinlichkeit für Klassenwiederholungen im Grundschulalter sinkt um 2,5 Prozentpunkte. Es profitieren vor allem Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien und Mädchen. Im Einklang mit diesen Ergebnissen findet auch Fitzpatrick (2008) signifikant positive Effekte einer Ausweitung des Zugangs zu ganztägiger Kindertagesbetreuung (32,5 Std.) für Kinder im Alter von 4 Jahren in Georgia, USA, auf deren Lese- und Mathematiktestergebnisse in der vierten Klasse. Auch hier profitierten insbesondere Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien. Die Ergebnisse von Loeb et al. (2005) auf Basis der Early Childhood Longitudinal Study (ECLS) in den USA sind ebenfalls sehr heterogen: Während die akademischen Leistungen von Kindern aus

⁶ Die Information zum Besuch einer Ganztagsbetreuung wurde nicht in den Schuleingangsuntersuchungen und somit nicht auf Individualebene erhoben, sondern in den Analysen in Form von Nutzungsquoten auf Gemeinde-Ebene erfasst. Die Ergebnisse der Studie von Felfe und Zierow 2018 können somit als Effekte einer Erhöhung des lokalen Angebots an ganztägigen Betreuungsplätzen interpretiert werden.

Familien mit geringem und mittlerem Einkommen von einem längeren Betreuungsumfang profitieren, trifft dies für Kinder aus Familien mit hohem Einkommen nicht zu. Auch hinsichtlich der ethnischen Herkunft gibt es Unterschiede. Ebenfalls auf Basis der ECLS Daten zeigen Cannon et al. (2006a), dass die positiven Effekte des Betreuungsumfangs im Alter von 5 Jahren auf die akademischen Leistungen lediglich temporär und mittelfristig nicht mehr nachweisbar sind. Weitere Studien auf Basis der ECLS Daten (Rathbun und West 2004 und DeCicca 2007) kommen hingegen zu dem Schluss, dass sich ein ganztägiger Besuch nicht signifikant auf die akademischen Leistungen der Kinder auswirkt. Sowohl Cannon et al. (2006a) als auch Rathbun und West (2004) und DeCicca (2007) können jedoch nicht vollständig berücksichtigen, dass sich Kinder, die eine ganztägige Einrichtung besuchen, von Kindern, die nur halbtags in die Kindertagesbetreuung gehen, unterscheiden, etwa in ihrem familialen Hintergrund und der Erwerbstätigkeit der Eltern. Aufgrund der methodischen Limitationen sind diese Ergebnisse deshalb mit Vorsicht zu interpretieren.

Die einzige experimentelle Studie in diesem Literaturstrang stellt die Studie von Atteberry et al. (2019) dar, die ein Experiment evaluiert, das zufällig ausgewählten vierjährigen Kindern in Denver, USA, den Besuch einer ganztägigen Betreuung (6 Std./Tag) anstatt einer halbtägigen Betreuung (3 Std./Tag) ermöglicht. Sie kommen zu dem Schluss, dass der ganztägige Besuch einer Kindertagesbetreuung die Schulreife von Kindern (u. a. Lese-, Schreib- und Mathematikfähigkeiten sowie körperliche und sozioemotionale Entwicklung) verbessert.

Internationale Forschung: Nicht-Kognitive Fähigkeiten der Kinder

Im Hinblick auf die Auswirkungen auf die nicht-kognitiven Fähigkeiten der Kinder ist die kausalanalytische Evidenz weniger eindeutig. Die Studie von Datta Gupta und Simonsen (2010) zeigt auf Basis dänischer Daten, dass eine Ausweitung der Betreuungszeit für Kinder im Alter von drei Jahren in Kindertageseinrichtung oder -pflege von 20- 30 Std./Woche auf 30-40 Std./Woche bzw. von 30- 40 Std./Woche auf 40- 50 Std./Woche negative Effekte auf die nicht-kognitiven Fähigkeiten der Kinder im Alter von 7 Jahren hat. Eine Ausweitung der Betreuungszeiten unter 30 Std./Woche hat jedoch keine statistisch signifikanten Auswirkungen.

Kasten 3

Bedeutung stabiler Betreuungsumgebungen

Eine instabile Betreuungsumgebung, die erfordert, dass Kinder sich immer wieder auf neue Betreuungspersonen einstellen müssen - auch wenn diese bekannt sind - kann insbesondere für junge Kinder schwierig sein und mit sozioemotionalen Belastungen von Kindern verbunden sein (z.B. Bratsch-Hines et al. 2015). Auch Analysen einer ganztägigen KiTa-Nutzung in Kombination mit einer Großelternbetreuung (Barschkett et al. 2022) geben Hinweise darauf, dass zu viele Betreuungspersonen an einem Tag für Kinder mit instabilerem sozioemotionalen Verhalten verbunden sind. Grund dafür ist, dass stabile Bindungen für Kinder wichtig sind, die nur entstehen

können, wenn Kinder regelmäßig mit denselben Betreuungspersonen interagieren (z. B. Ahnert et al. 2006).

Vor dem Hintergrund, dass ca. 60 Prozent aller pädagogischen Fachkräfte im Bereich der frühen Bildung in Teilzeit arbeiten (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021), kann ein ganztägiger Besuch für Kinder mit einer erhöhten Anzahl von Betreuungspersonen einhergehen, auf die sich das Kind einstellen muss.

Vielfache Wechsel bei den betreuenden pädagogischen Fachkräften an einem Betreuungstag, aber auch über die KiTa-Zeit eines Kindes hinweg, sollten im Sinne einer stabilen Betreuungsqualität auf ein notwendiges Maß reduziert werden. Dies wiederum setzt für die Fachkräfte ein Arbeitsumfeld voraus, das so attraktiv ist, dass diese einen längeren Zeitraum darin verbleiben (vgl. Hatch 2009, Hale-Jinks und Knopf 2006). Es setzt ferner voraus, dass das Berufsfeld so attraktiv ist, dass sich vermehrt auch Personen dafür entscheiden, die eine Vollzeitberufstätigkeit anstreben. Dies kann unter anderem durch eine höhere Entlohnung und eine attraktivere Personalentwicklung im KiTa-Bereich geschehen (z.B. Gambaro et al. 2021b).

Quelle: Eigene Erstellung.

Eine weitere wissenschaftlich gut evaluierte Reform stellt eine in der kanadischen Provinz Québec implementierte substantielle Senkung der Betreuungskosten in den 1990ern dar. Die Reform führte zu einem plötzlichen und deutlichen Anstieg des Anteils der unter vierjährigen Kinder in Kindertagesbetreuung, wobei ein Großteil der Kinder die Einrichtungen ganztägig besuchte (Umfang der Betreuung bis zu 12 Std./Tag), insbesondere am Ende der Evaluationsperiode, als Angebotsrestriktionen weniger eine Rolle spielten. Mehrere renommierte Studien (z. B. Baker et al. 2008, Baker et al. 2019) zeigen, dass dies im Durchschnitt zu negativen Auswirkungen auf die nicht-kognitiven Fähigkeiten (u. a. Aggressionen und soziale Fähigkeiten) sowie die Lebenszufriedenheit und Gesundheit von Kindern führte, die teilweise über die Zeit etwas schwächer wurden (Haeck et al. 2018).

Weitergehende Analysen für bestimmte Gruppen deuten jedoch auf ein differenzierteres Bild hin, das mit den Unterschieden in den häuslichen Lernumgebungen einhergeht: So profitierten beispielsweise Kinder von Alleinerziehenden aus sozioökonomisch benachteiligten Familien von dem (ganztägigen) Besuch der Einrichtungen (Kottelenberg und Lehrer 2017) und die negativen Effekte sind hauptsächlich bei Kindern von höher gebildeten Müttern zu beobachten (Haeck et al. 2018). In der Literatur wird zudem immer wieder darauf hingewiesen, dass die pädagogische Qualität der Betreuungsangebote durch die schnelle Implementierung der Reform in Québec relativ gering war, insbesondere im Vergleich zu den vorherrschenden Betreuungsformen (Betreuung zu Hause oder private Betreuungsangebote). Die Auswirkungen auf die kognitiven Fähigkeiten der Kinder sind in diesen Studien nicht eindeutig.

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass die kausalen Effekte ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf die kindliche Entwicklung in der bisherigen Literatur nicht eindeutig sind. Sie variieren je nach untersuchten kindlichen Entwicklungsmaßen, pädagogischer Qualität der Angebote und sozioökonomischem Hintergrund der Familien. Ein Ausbau ganztägiger Angebote hat insbesondere dort die kognitiven Fähigkeiten von Kindern aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien verbessert, wo eine hohe pädagogische Qualität der Angebote zu beobachten war. Letzteres kann auch dazu beitragen mögliche negative Auswirkungen auf die nicht-kognitive Entwicklung der Kinder abzuschwächen. Zu den Effektgrößen ist anzumerken, dass die häusliche Umgebung, die Erziehungsqualität oder auch das Erziehungsverhalten der Eltern sich für die kindliche Entwicklung als bedeutsamer erwiesen haben als der Betreuungsumfang in einer KiTa (z.B. Belsky et al. 2007).

2.2.2 Wirkung ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf Eltern

Wirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung

Mehrere Studien auf Basis **deutscher Daten** (Müller und Wrohlich 2020, Neuberger et al. 2022, Zoch 2020) nutzen regionale Variationen in der Verfügbarkeit von KiTa-Plätzen in Folge des signifikanten KiTa-Ausbaus im U3-Bereich Mitte der 2000er zur Identifikation von Effekten auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern. Bei keiner der aktuellen Studien steht die Frage im Mittelpunkt, ob ganztägige Angebote im Gegensatz zu halbtägigen Angeboten die Erwerbstätigkeit oder den Erwerbsumfang von Müttern beeinflussen. Trotzdem lassen sich interessante Erkenntnisse im Hinblick auf diese Frage aus einigen Modellspezifikationen in den Studien ziehen: So zeigen die Ergebnisse in Müller und Wrohlich (2020), dass eine höhere Verfügbarkeit von ganztägigen Betreuungsangeboten auf Kreisebene keine zusätzlichen Effekte (zusätzlich zur allgemeinen Verfügbarkeit von KiTa-Plätzen) auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat, jedoch die Wahrscheinlichkeit erhöht, einer Teilzeitbeschäftigung zwischen 20 und 35 Stunden nachzugehen. Ein Anstieg der verfügbaren Ganztagsplätze um einen Prozentpunkt (bei gleichbleibender allgemeiner Verfügbarkeit von KiTa-Plätzen) erhöht den Anteil der Mütter, die einer größeren Teilzeittätigkeit (20 – 25 Stunden) nachgehen, um 0,8 Prozentpunkte. Im Gegenzug verringert sich die Wahrscheinlichkeit einer kleinen Teilzeit nachzugehen um 6,3 Prozentpunkte (nicht statistisch signifikant). Auf Vollzeittätigkeiten von Frauen konnte kein signifikanter Effekt nachgewiesen werden. Auch Neuberger et al. (2022), die zusätzlich für weitere Einflussfaktoren kontrollieren, die den Effekt (ganztägiger) KiTa-Angebote auf die Erwerbstätigkeit von Müttern verzerren könnten, finden keine zusätzlichen signifikanten Effekte auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern. Effekte auf den Erwerbsumfang können sie aufgrund von Datenlimitationen nicht untersuchen. Zoch (2020) zeigt, dass es einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Ganztagsplätzen und der mütterlichen Vollzeiterwerbstätigkeit in Westdeutschland gibt. Der methodische Ansatz der Studie kann jedoch nicht vollständig dafür

kontrollieren, dass sich Familien, die in Kreisen mit einem größeren relativen Platzangebot leben, von solchen Familien unterscheiden, die in Kreisen mit geringem relativem Angebot wohnen. Deshalb müssen diese Ergebnisse mit Vorsicht interpretiert werden. Frühere Arbeiten von Büchel und Spieß (2002) sowie Spieß und Büchel (2003) haben ebenfalls gezeigt, dass ein Kita-Angebot alleine die Erwerbstätigkeit als auch das Erwerbsvolumen von Müttern nicht statistisch signifikant erhöht, das Angebot an ganztägigen Kita-Angeboten dagegen schon. Huebener et al. (2020) können zeigen, dass eine Gebührenbefreiung im letzten Kita-Jahr wie sie von einigen Bundesländern eingeführt wurde, zwar nicht die Erwerbsquote von Müttern per se erhöht hat, aber dass deren Erwerbsvolumen leicht gestiegen ist. Damit ging der Anteil der Mütter, die einer Vollzeit-erwerbstätigkeit nachgingen, hoch. Sie können zeigen, dass dies mit einem Anstieg in der ganztägigen Kita-Nutzung einherging.

Auf Basis **internationaler Daten** liegen umfassendere Erkenntnisse zu den Effekten ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern vor. So untersucht eine aktuelle Studie aus England von Brewer et al. (2022) die Auswirkungen einer Ausweitung des kostenlosen Betreuungsangebots von halbtägigen (2-3 Std./Tag) zu ganztägigen Angeboten (6,5 Std./Tag) für 4- und 5-jährige Kinder. Sie zeigen, dass dies die Erwerbsbeteiligung von Müttern um 5 Prozentpunkte erhöht, auf die Erwerbstätigkeit von Vätern jedoch keinen Einfluss hatte. Dhuey et al. (2020) und Dhuey et al. (2021) nutzen ebenfalls Reformen, die den Betreuungsumfang (für Kinder im Alter von 4 bis 5 Jahren) in der öffentlich finanzierten Kindertagesbetreuung Ontarios (Kanada) Ende der 1990er Jahre in französischsprachigen und dann ab 2010 in englischsprachigen Einrichtungen von etwa 2,5 Std./Tag auf 6,6 Std./Tag verlängerten. Dhuey et al. (2020) zeigen, dass die Ausweitung in den späten 1990ern nur kleine durchschnittliche Effekte auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern hatte, jedoch große positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung und den -umfang alleinerziehender Mütter. Die Erwerbstätigkeit von Vätern wurde nicht beeinflusst. Die spätere Ausweitung im Jahr 2010 beeinflusste die Erwerbsquote nicht, erhöhte jedoch den Erwerbsumfang der Mütter um ca. zwei Std./Woche, für alleinerziehende Mütter und Mütter mit geringem Einkommen fiel der Effekt noch größer aus. Zudem führte die Einführung ganztägiger Betreuungsangebote zu verringerten Fehlzeiten am Arbeitsplatz (Dhuey et al. 2021). Die Autorinnen und Autoren führen die kleinen bzw. nicht signifikanten Effekte auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern darauf zurück, dass die Erwerbsbeteiligung von Frauen in Kanada ohnehin zu dieser Zeit bereits relativ hoch war.

Evidenz aus Spanien (Nollenberger und Rodríguez-Planas 2015) deutet darauf hin, dass ein ganztägiges kostenloses Kindertagesbetreuungsangebot (8 Std./Tag) von hoher Qualität für 3-jährige Kinder (s. auch Reform in Felfe et al. 2015) die Erwerbsbeteiligung von Müttern signifikant erhöht: Pro 10 Kindern, die aufgrund der Reform einen Ganztagsplatz nutzten, nahmen zwei Mütter eine Erwerbstätigkeit auf. Dieser Effekt wurde getrieben durch Frauen mit abgeschlossener

Familienplanung. Die moderate Effektgröße überrascht, insbesondere da die neu geschaffenen Ganztagsplätze die Betreuung durch die Mütter ersetzen und keine anderen privaten oder informellen Betreuungsangebote „verdrängen“. Die Autorinnen erklären dies durch die schlechte wirtschaftliche Lage in Spanien zu dieser Zeit, die eine Erwerbsaufnahme für Mütter erschwerte.

Evaluationen der oben beschriebenen Reform in Québec, Kanada, zeigen große signifikant positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung und den -umfang von Frauen, insb. am oberen Rand des Erwerbsumfangs (z. B. Baker et al. 2008, Lefebvre und Merrigan 2008). Lefebvre et al. (2009) sowie Haeck et al. (2015) zeigen, dass diese Effekte auch einige Jahre nach der Reform noch beobachtbar sind, woraus sie schlussfolgern, dass ein vorübergehender Anreiz, in den Arbeitsmarkt einzutreten, auch erhebliche Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung über den gesamten Lebenszyklus haben kann. Die Erwerbstätigkeit von Vätern wurde hingegen nicht beeinflusst. Cannon et al. (2006b) zeigen auf Grundlage der ECLS in den USA und unterschiedlicher empirischer Methoden, dass eine ganztägige Betreuung im letzten Kindergartenjahr kurzfristig die Vollzeiterwerbsquote der Mütter erhöht. Diese Effekte sind im Schulalter der Kinder jedoch nicht mehr nachweisbar.

Sonstige Wirkungen

Neben den Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Eltern können ganztägige Betreuungsangebote auch Auswirkungen auf andere Bereiche haben. So zeigen Schober und Stahl (2016), dass der ganztägige Betreuungsausbau in den Jahren 2007 bis 2012 in Deutschland Effekte auf die **Zufriedenheit von Müttern** hatte, die von den vorherrschenden kulturellen Einstellungen und dem Zugang zu familiären Ressourcen abhängen. So sind Mütter in Westdeutschland nicht generell zufriedener, wenn sie in Kreisen mit größerem Ganztagsangebot lebten. Dies trifft in Westdeutschland nur auf vollzeiterwerbstätige Mütter in Paarhaushalten zu. In Ostdeutschland ging die steigende regionale Verfügbarkeit von Ganztagsplätzen hingegen mit einer leicht höheren Zufriedenheit mit dem Familienleben und dem Leben im Allgemeinen einher, unabhängig vom Erwerbsstatus. Für alleinerziehende Mütter in Ost- und Westdeutschland scheint der ganztägige Besuch zu Entlastungen im familiären Bereich zu führen. Andere Studien belegen, dass diese Steigerungen im Wohlbefinden von Müttern wiederum positive Auswirkungen auf kindliche Entwicklungsmaße haben können (vgl. z. B. Berger und Spieß 2011), was als indirekter Effekt bezeichnet werden kann. Die oben beschriebene Reform in Québec, Kanada, hatte negative Auswirkungen auf das Wohlbefinden der Eltern, z. B. auf deren Erziehungsverhalten, physische Gesundheit und Zufriedenheit mit der Partnerschaft. Diese Effekte fielen, wie bereits die Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder, sehr heterogen aus.

Die Ergebnisse in Rainer et al. (2013) weisen darauf hin, dass eine ganztägige Kindertagesbetreuung im Vergleich zu Halbtagskinderbetreuung auch Auswirkungen auf die **wirtschaftliche Stabilität** der Familien haben kann. So weisen Familien mit ganztags betreuten

Kindern ein um rund 2.470 Euro höheres jährliches Haushaltseinkommen und ein rund 1.550 Euro höheres Äquivalenzeinkommen auf. Letzteres hat auch Bestand, wenn für die Einstellungsvariablen (Wichtigkeit von Erfolg im Beruf, Wichtigkeit von eigenen Kindern, Wichtigkeit sich etwas leisten zu können) kontrolliert wird. Hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, ALG II oder Sozialgeld zu beziehen, gibt es keine statistisch signifikanten Auswirkungen von öffentlich geförderter Ganztagskinderbetreuung.

Außerdem untersuchen Hank et al. (2004), inwiefern über das bloße KiTa-Angebot hinaus, der Anteil der Ganztagsplätze am KiTa-Angebot auf kleinräumiger Ebene das **Fertilitätsverhalten** von Frauen in Deutschland beeinflusst. Hier lassen sich allerdings keine statistisch signifikanten Effekte finden.

Eine Erklärung für die heterogenen Effekte ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf die Entwicklung der Kinder (vgl. Kapitel 2.2.2) sind Unterschiede in der **Qualität der häuslichen Lernumgebung** sowie **Eltern-Kind-Aktivitäten**. Allerdings zeigen die Analysen von Dhuey et al. (2021) auf der Basis von Daten der Zeitverwendungserhebung des statistischen Bundesamtes, dass niedriger gebildete Mütter, deren Kinder in einer ganztägigen Betreuung sind, im Vergleich zu solchen, deren Kinder nur halbtägig eine KiTa besuchen, am Nachmittag nach dem KiTa-Besuch mit ihren Kindern mehr bildungsrelevante Aktivitäten unternehmen. Dies umfasst das Vorlesen oder auch das gemeinsame Sprechen.

Gleichwohl einige Studien sich damit beschäftigen, wie familien- und bildungspolitisch relevante Reformen – gerade in Deutschland – sich auf die **Arbeitsaufteilung im Haushalt** auswirken, liegt unseres Wissens keine entsprechende Studie vor, welche hier nach dem Betreuungsumfang einer KiTa-Nutzung differenziert. Inwiefern auf individueller Ebene diesbezüglich gleichstellungspolitische Ziele erreicht werden können, bleibt auch offen.

Zudem kann auf der Basis einschlägiger Studien noch nicht abgeleitet werden, inwiefern ein Ausbau der ganztägigen KiTa-Angebote auch zu **veränderten Einstellungen** bei der Bewertung dieser Angebote führte. Lediglich auf der Grundlage von Studien, welche belegen, dass der KiTa-Ausbau im Allgemeinen (unabhängig vom Betreuungsumfang), die Einstellungen in Hinblick auf die Erwerbstätigkeit von Müttern verändert hat (vgl. Zoch und Schober 2018), könnte davon ausgegangen werden, dass eine Zunahme an ganztägigen Angeboten entsprechende Veränderungen in Einstellungen nach sich zieht.

2.2.3 Gesamtgesellschaftliche Auswirkungen ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote

Auch gesamtgesellschaftlich kann eine Ausweitung eines bedarfsorientierten Betreuungsangebots Auswirkungen haben. Zum einen zeigen die oben aufgeführten Studien, dass die Bereitstellung ganztägiger Betreuungsangebote die Erwerbstätigkeit und den Erwerbsumfang

von Müttern positiv beeinflussen kann. Gesamtgesellschaftlich kann hier von dem **elterninduzierten Nutzen** gesprochen werden (Spieß 2013). Wie unterschiedliche Kosten-Nutzen-Studien von Bildungs- und Betreuungsangeboten belegt haben, geht dies mit einem Anstieg in den Einkommenssteueraufkommen einher und wirkt sich positiv auf den Finanzierungssaldo der Sozialversicherungen aus, u. a. durch Einsparungen im Bereich staatlicher Fürsorgeleistung, wenn verhindert wird, dass Eltern auf Sozialtransfers angewiesen sind. So beispielsweise Spieß et al. (2002) für den KiTa-Ausbau – wobei hier nicht nach Betreuungsumfang differenziert wurde, oder Bach et al. (2020), die zeigen, dass die durch den Ausbau der ganztägigen Betreuung für Grundschulkindern bedingten Steigerungen im Erwerbsumfang von Müttern mit erheblichen zusätzlichen fiskalischen Effekten verbunden sind. Die Anstiege in der Erwerbstätigkeit und dem Erwerbsumfang von Frauen können darüber hinaus auch das Renteneinkommen der betroffenen Frauen erhöhen und damit perspektivisch deren Risiko, von Altersarmut betroffen zu sein, reduzieren.

Unter dem Begriff von **kinderinduzierten gesamtgesellschaftlichen Nutzenkomponenten** sind mittel- bis langfristige Veränderungen im künftigen Humanvermögen zu benennen. Sofern ein ganztägiger KiTa-Ausbau insbesondere Kinder aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien in Hinblick auf ihre kognitiven Fähigkeiten unterstützt und keine weiteren negativen Effekte in Hinblick auf nicht-kognitive Fähigkeiten festzumachen sind, wofür insbesondere eine hohe pädagogische Qualität eine Voraussetzung ist, sind Minderausgaben im Bildungsbereich zu erwarten. Sie können auf einen geringeren Umfang an schulischen Fördermaßnahmen zurückgeführt werden. Allerdings kann es auch zu Mehrausgaben kommen, wenn davon auszugehen ist, dass mit einem Kompetenzgewinn und höheren Schulabschlüssen mehr Kinder ein Abitur machen und ein Studium aufnehmen. Somit können die Ausgaben im tertiären Bildungssektor zunehmen. Alle weiteren kinderinduzierten Nutzenkomponenten, die mit einem KiTa-Ausbau verbunden werden, können in einem geringeren Umfang auch mit einem qualitativ hochwertigen Ausbau des Ganztagsangebots verbunden werden. Dies sind unter anderem langfristig steigende Einkommenssteuereinnahmen und geringere Fürsorgeausgaben (vgl. Spieß 2013).

Darüber hinaus können auch im Bereich der Integrationspolitik Einsparungen erzielt werden, wenn der Ausbau des Ganztagsangebots im KiTa-Bereich dazu beiträgt, dass Kinder und Eltern besser integriert sind, nicht nur in Hinblick auf den Erwerb der deutschen Sprache, sondern auch in Hinblick auf Netzwerke mit Personen aus Deutschland oder auch die kulturelle Integration (vgl. für eine entsprechende Argumentation im KiTa-Kontext allgemein Becker 2011, Gambaro et al. 2021a).

Dementsprechend kann ein Ausbau des Ganztagsangebots auch dazu beitragen, dem demographisch bedingten Rückgang im Erwerbspersonenpotential entgegenzuwirken. Mit einem

vermehrt hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund (Sulak et al. 2022) kann die entsprechende ganztägige Förderung mit dazu beitragen, dass von Anfang an alle Bildungspotentiale genutzt und weiterentwickelt werden.

Insgesamt muss jedoch konstatiert werden, dass unseres Wissens nach bisher keine Studien existieren, die das Ausmaß der fiskalischen Folgen einer Ausweitung der Betreuungsumfänge im KiTa-Bereich auf der Basis von Mikrodaten fundiert und systematisch abschätzen. Es ist auf der Basis der bisherigen Wirkungsergebnisse nicht zu erwarten, dass sich die hohen gesamtwirtschaftlichen Renditen der frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebote, die in den fundierten Kosten-Nutzen-Studien insbesondere für den anglo-amerikanischen Raum nachgewiesen wurden (für einen Überblick vgl. Schmitz und Kröger 2017), auf die vorliegende Fragestellung übertragen lassen. Der sogenannte Grenzertrag, d. h. der Ertrag bzw. die Rendite einer zusätzlichen Betreuungsstunde, lässt sich aus diesen Studien nicht linear fortschreiben. Vielmehr ist auf der Basis bisheriger Forschung davon auszugehen, dass die Rendite aus einer zusätzlichen Betreuungsstunde deutlich geringer ausfällt, denn sowohl die Effekte einer Ausweitung des Betreuungsumfangs auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern als auch die auf die Entwicklung der Kinder sind tendenziell kleiner und gehen in Abhängigkeit der Betreuungsqualität und auch des Alters der betroffenen Kinder teilweise in eine andere Richtung.

Die einzige empirische Evidenz, die für die Frage zu gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen von ganztägigen Angeboten herangezogen werden kann – dies jedoch auch nur eingeschränkt - ist eine makroökonomische Simulationsstudie von Krebs und Scheffel (2016). Krebs und Scheffel (2016) simulieren darin die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen von Investitionen in Ganztagsbetreuung für Kinder im Alter zwischen 3 und 14 Jahren. Konkret schätzen Krebs und Scheffel (2016) die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines öffentlichen Investitionsprogramms, das die Ganztagsbetreuung in KiTas und den Ganztagsunterricht in Schulen in Deutschland ausbaut und für 4 Millionen halbtags betreute Kinder einen Platz in einer Ganztags-KiTa bzw. Ganztagschule anbietet. Die Effekte des Ausbaus von Ganztagesangeboten in der KiTa werden dabei jedoch nicht separat von denen eines ganztägigen Schulausbaus ausgewiesen. Zudem ist das makroökonomische Modell mit den von oben zusammengefassten mikrodatenbasierten Verhaltensmodellen nur bedingt vergleichbar. Unter Berücksichtigung der direkten Effekte auf das Arbeitsangebot der Mütter (jedoch nicht der Effekte durch Verbesserungen der Kompetenzen der Kinder) sowie der indirekten Effekte durch gesamtwirtschaftliche Anpassungen der Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte, kommen sie zu dem Schluss, dass ein solches öffentliches Investitionsprogramm in Ganztagschulen und -kiTas die gesamtwirtschaftliche Produktivität, die privaten Investitionen und die Beschäftigung erheblich steigern würde. So wächst das BIP langfristig (nach 20 Jahren) um 1,1 Prozent und die Beschäftigung (in vollzeitäquivalenten Stellen) um rund 500.000, wobei rund die Hälfte des

Beschäftigungszuwachses auf eine Reduktion der Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist. Für die untersuchten Investitionen in ganztägige KiTas und Schulen sind die positiven fiskalischen Effekte sehr groß, so dass die Maßnahme schon nach sechs Jahren Budgetüberschüsse erwirtschaften würde.

2.3 Diskrepanz zwischen benötigten und tatsächlich genutzten Betreuungsumfängen – eigene empirische Analysen

2.3.1 Einführung

Etwas mehr als jedes dritte Kind unter drei Jahren (2021: 34,4 Prozent) und nahezu alle Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt (2021: 91,9 Prozent) besuchen eine KiTa in Form von einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege (Statistisches Bundesamt 2022b). Trotz des in den vergangenen Jahren erfolgten massiven Ausbaus an KiTa-Plätzen im U3-Bereich übersteigt dort die Nachfrage nach Betreuungsplätzen nach wie vor das Angebot. Die Differenz zwischen Betreuungsbedarf und Betreuungsquote lag im Jahr 2021 bundesweit bei 12,4 Prozentpunkten (z. B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022b, Kayed et al. 2022). Der ungedeckte Bedarf variiert dabei nach sozioökonomischen Merkmalen der Familien und mit dem Alter der Kinder (z. B. Jessen et al. 2020a, Jessen et al. 2018). Für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt (Ü3-Bereich) liegen Angebot und Nachfrage nah beieinander.

Der Anteil der **betreuten Kinder im U3-Bereich**, deren Eltern einen Ganztagsplatz mit mehr als 35 Stunden pro Woche vertraglich vereinbart hatten, belief sich im Jahr 2022 auf 56,2 Prozent, 33,0 Prozent vereinbarten einen erweiterten Halbtagsplatz (mehr als 25 und bis zu 35 Stunden pro Woche) und 11,2 Prozent einen Halbtagsplatz (bis zu 25 Stunden pro Woche). Im **Ü3-Bereich** waren es 52,2 Prozent mit einem Ganztagsplatz, 39,0 Prozent mit einem erweiterten Halbtagsplatz und 8,5 Prozent mit einem Halbtagsplatz. Insgesamt belief sich im Jahr 2022 die Ganztagsbetreuungsquote bei Kindern bis zum Schuleintritt, d. h. der Anteil der Kinder an allen betreuten Kindern in dieser Altersgruppe, mit einer durchschnittlichen vereinbarten Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden wöchentlich (Ganztagsplatz oder erweiterter Ganztagsplatz) auf **53,1 Prozent** (Statistisches Bundesamt 2022c).

Existierende Auswertungen zum zeitlichen Umfang der Betreuungswünsche auf Basis der **Kinderbetreuungsstudie (KiBS)** zeigen, dass sich im Jahr 2020 bundesweit 20 Prozent der Eltern mit Kindern unter drei Jahren einen Halbtagsplatz für ihr Kind wünschten, 38 Prozent einen erweiterten Halbtagsplatz⁷, 34 Prozent einen Ganztagsplatz und 6 Prozent einen erweiterten Ganztagsplatz. Bei Eltern mit Kindern im Ü3-Bereich wünschen sich 20 Prozent einen

⁷ Klassifizierung der Betreuungsumfänge analog zu den in Kasten 1 und Kasten 4 genannten Definitionen: Halbtagsplatz mit bis zu 25 Stunden pro Woche; erweiterter Halbtagsplatz mit mehr als 25 und bis zu 35 Stunden pro Woche; Ganztagsplatz mit mehr als 35 aber weniger als 45 Stunden pro Woche; erweiterter Ganztagsplatz mit 45 oder mehr Stunden pro Woche.

Halbtagsplatz, 41 Prozent einen erweiterten Halbtagsplatz, 33 Prozent einen Ganztagsplatz und 6 Prozent einen erweiterten Ganztagsplatz (Kayed et al. 2022). Differenzierte Auswertungen der Bedarfe zum zeitlichen Betreuungsumfang liegen bisher jedoch noch nicht vor.

Im Folgenden werden deshalb auf Basis der KiBS-Daten (für eine Beschreibung des Datensatzes vgl. Kasten 4) zunächst die gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge gegenübergestellt, um dann auf Basis differenzierterer Auswertungen ein besseres Verständnis für das Ausmaß und die Ursachen der ungedeckten Betreuungsbedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen zu erlangen.

Kasten 4

Datengrundlage

Die empirischen Analysen basieren auf Daten der **Kinderbetreuungsstudie (KiBS)** des Deutschen Jugendinstituts in München (DJI).⁸ In der KiBS werden jährlich seit 2012 private Haushalte mit Kindern befragt, zunächst ausschließlich Eltern mit Kindern unter drei Jahren und seit 2015 auch Eltern von Kindern von drei Jahren bis zum Schuleintritt. In der Befragung wird nach Bundesland stratifiziert, unter Verwendung der enthaltenen Gewichte sind die Daten repräsentativ.⁹ Jährlich werden ca. 12.000 Eltern von U3-Kindern befragt und ca. 10.000 Eltern von Ü3-Kindern. Durch die große Stichprobengröße können auch detaillierte Subgruppenanalysen vorgenommen werden. Derzeit (Stand: August 2022) sind Daten aus den Jahren 2012-2017 der (Forschungs)-Öffentlichkeit zugänglich, allerdings wurden für den Zweck dieser Expertise vom DJI Daten für die Jahre 2012-2020 zur Verfügung gestellt.

In der KiBS werden Eltern¹⁰ umfassend nach der Betreuungssituation ihrer Kinder und ihren Präferenzen für deren Betreuung gefragt. In dieser Expertise werden insbesondere Informationen zum gewünschten zeitlichen Umfang der Betreuung in der Kindertagesbetreuung sowie zur tatsächlichen Nutzung und dem vertraglich vereinbarten Betreuungsumfang aus dem Jahr 2019 verwendet. Die Kindertagesbetreuung umfasst dabei sowohl eine Betreuung in einer Kindertageseinrichtung als auch in einer Kindertagespflege.

Die Daten aus dem Jahr 2019 stellen die zuletzt verfügbaren Daten vor den Einschränkungen des (regulären) KiTa-Betriebs in Folge der COVID-19-Pandemie dar. In der Befragung im Jahr 2020 wurden lediglich 17,4 Prozent der Interviews vor März und damit vor diesen Einschränkungen durchgeführt. Daten aus dem Jahr 2020 sind somit aufgrund möglicher Verzerrungen für eine verlässliche Bedarfsabfrage nicht gut geeignet und nur eingeschränkt interpretierbar. Zudem

⁸ Siehe Aust et al. (2019) für einen Methodenbericht der Befragung aus dem Jahre 2019, auf der ein großer Teil der Analysen in dieser Expertise beruht.

⁹ Alle in der Expertise genannten Zahlen und Analysen basieren auf gewichteten Schätzungen.

¹⁰ In 99,6 Prozent der Fälle ist die Auskunftsperson ein leiblicher Elternteil des Kindes. Zu 87,7 Prozent handelt es sich dabei um die Mutter.

wurde im Jahr 2020 die Erfragung von Betreuungswünschen in den KiBS-Daten verändert, mit unklaren Auswirkungen auf die Interpretation und zeitliche Vergleichbarkeit der Daten.

Die für diese Expertise zentralen Variablen werden wie folgt erfasst und kategorisiert:

Gewünschter Betreuungsumfang: Der gewünschte Betreuungsumfang wird durch die Frage „An welchen Tagen und zu welchen Zeiten wünschen Sie sich aktuell eine Betreuung für Ihr Kind?“ für jeden Wochentag erfragt mit minutengenauer Uhrzeit für Beginn und Ende der gewünschten Betreuung. Im Jahr 2019 wird die Frage zur gewünschten Betreuung grundsätzlich an alle Eltern gestellt, und mit dem Hinweis versehen „Wenn Sie mit der aktuellen Betreuungssituation zufrieden sind, geben Sie bitte an, an welchen Tagen und zu welchen Zeiten Ihr Kind aktuell betreut wird.“ Im Jahr 2020 wird der gewünschte Betreuungsumfang nur erfragt, wenn das Elternteil sich eine Betreuung wünscht und angibt „Ich brauche andere Betreuungszeiten.“ Wenn hingegen angegeben wird „Ich bin mit meinen derzeit genutzten Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung zufrieden“, wird die gewünschte Betreuung nicht erfragt, sondern mit der genutzten Betreuung gleichgesetzt. Der gewünschte wöchentliche Betreuungsumfang ergibt sich aus einer Aggregation der angegebenen Werte. Eltern ohne Betreuungswunsch für ihr Kind haben einen gewünschten Betreuungsumfang von null Stunden. Anhand der Antworten zur gewünschten Betreuung lassen sich keine Aussagen darüber treffen, ob die befragten Eltern ihren Bedarf gegenüber dem örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe angezeigt haben.

Genutzter Betreuungsumfang: Der genutzte Betreuungsumfang wird im Jahr 2019 über die Frage „Wie viele Stunden pro Woche besucht Ihr Kind normalerweise die Kindertagesbetreuung?“ stundengenau erfasst. Im Jahr 2020 wird der Frage entsprechend der Befragung zu den gewünschten Stunden minutengenau für jeden Wochentag wie folgt erfragt: „Nun geht es um die Zeiten, zu denen Ihr Kind die Kindertagesbetreuung normalerweise besucht. Bitte geben Sie an, zu welchen Zeiten Ihr Kind in einer typischen Woche betreut wird, das heißt, von wann bis wann.“ Der wöchentliche Betreuungsumfang ergibt sich hier durch eine Aggregation der Tageswerte.

Vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang: Der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang wird im KiBS-Fragebogen 2019 und 2020 nicht stundengenau abgefragt, sondern kategorisch in Anlehnung an die amtliche KJH-Statistik erfasst (s. Kasten 1). Es wird gefragt, ob für das Kind ein Halbtagsplatz mit bis zu 25 Stunden pro Woche; ein erweiterter Halbtagsplatz, der mehr als 25 und bis zu 35 Stunden pro Woche umfasst; ein Ganztagsplatz mit mehr als 35 aber weniger als 45 Stunden pro Woche; oder ein erweiterter Ganztagsplatz mit 45 oder mehr Stunden pro Woche gebucht wurde.

Bei der Gegenüberstellung von gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang wird auf die kontinuierlich erfassten stundengenauen Angaben zurückgegriffen. Wird zusätzlich noch der

vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang betrachtet, werden die kontinuierlich erfassten genutzten und gewünschten Betreuungsumfänge entsprechend der KJH-Statistik kategorisiert.

Darüber hinaus enthalten die KiBS-Daten auch Informationen zu Gründen der **Nichtinanspruchnahme** von KiTas, zu informellen Betreuungsarrangements für die Kinder, Kriterien für die Auswahl von KiTas sowie subjektive Angaben zu Betreuungsproblemen und eine Reihe von sozio-ökonomischen Merkmalen der Familien. Anhand dieser reichhaltigen Informationen kann ein umfassendes und differenziertes Bild der tatsächlichen und gewünschten Betreuungssituation dargestellt werden, um ungedeckte Bedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen zu identifizieren.

Quelle: Eigene Erstellung.

2.3.2 Gewünschter, genutzter und vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang

Bundesweit beträgt der im Jahr 2019 für Kinder bis zum Schuleintritt durchschnittlich gewünschte Betreuungsumfang 25,9 Stunden pro Woche und der tatsächlich genutzte Betreuungsumfang 21,7 Stunden pro Woche.¹¹ In Abbildung 3 werden die gewünschten und genutzten Betreuungsumfänge nach dem Alter der Kinder und differenziert nach zwei Gruppen dargestellt: alle Kinder, d. h. unabhängig davon, ob diese Kinder tatsächlich eine KiTa besuchen (durchgezogene Linien), sowie Kinder, die in einer KiTa betreut werden (gestrichelte Linie). Ersteres kann als bundesweite Zielgröße zur Deckung der Betreuungsbedarfe interpretiert werden. Letzteres gibt Aufschluss darüber, welche Ausweitung der Betreuungszeiten nötig wäre, um die Bedarfe der Kinder zu erfüllen, die bereits eine KiTa besuchen.

Wie erwartet lassen sich in Abbildung 3 große Unterschiede je nach Alter der Kinder ausmachen. Der Umfang der durchschnittlich gewünschten und genutzten Betreuungsstunden pro Woche für Kinder unter einem Jahr ist sehr gering, nimmt dann bis zum Alter von ca. drei Jahren zu und bleibt bis zum Schuleintritt relativ konstant bei ca. 30 bzw. 35 Stunden pro Woche (durchgezogene Linien).

Betrachtet man nur Kinder, die eine KiTa besuchen (gestrichelte Linien in Abbildung 3), lässt sich dieser Unterschied zwischen den Altersgruppen nicht mehr beobachten: Der durchschnittliche tatsächliche Betreuungsumfang und der gewünschte Betreuungsumfang bei diesen Kindern sind ab einem Jahr relativ konstant. Allerdings übersteigt der gewünschte Betreuungsumfang für alle Altersgruppen signifikant die tatsächliche Nutzung.

¹¹ Zeitliche Veränderungen der bundesweiten Durchschnitte sind getrennt für den U3- und Ü3-Bereich in Kasten 5 dargestellt.

Abbildung 3: Genutzter und gewünschter Betreuungsumfang nach Alter der Kinder

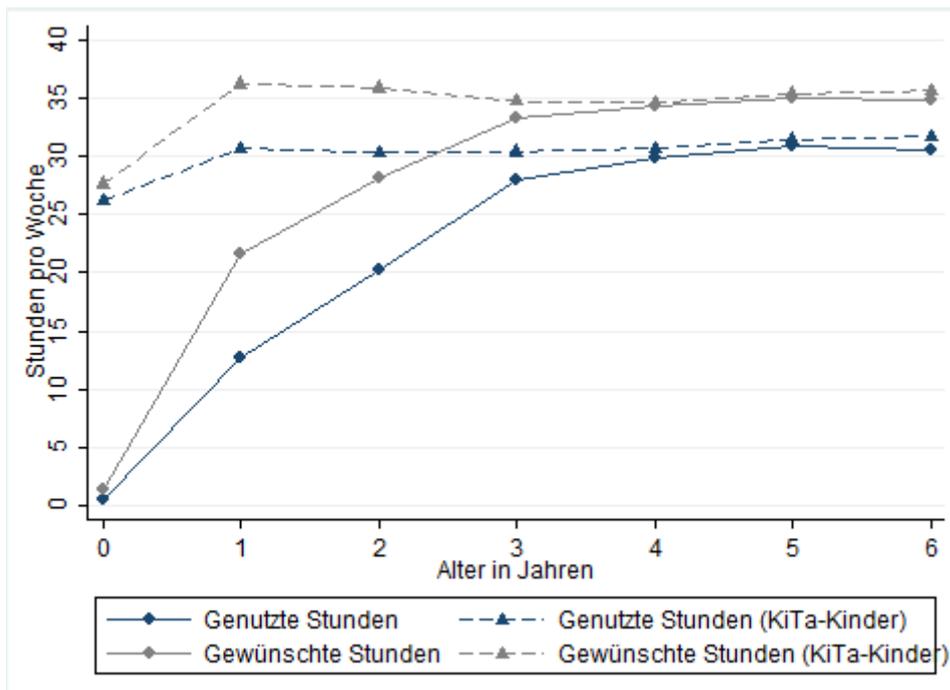


Abbildung 3 stellt die durchschnittlich gewünschten und genutzten Betreuungsumfänge (in Stunden pro Woche) in Abhängigkeit des Alters der Kinder dar. Grundgesamtheit für die Darstellung mit durchgezogener Linie sind alle Familien, d. h. unabhängig davon, ob diese Kinder tatsächlich eine KiTa besuchen. Die gestrichelten Linien zeigen die entsprechenden Durchschnitte für Familien, deren Kinder eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

In vielen KiTas ist der Betreuungsumfang nicht kontinuierlich in Stunden buchbar, sondern wird vertraglich meist in Form von Halb-, erweiterten Halb-, Ganz- und erweiterten Ganztagsplätzen vereinbart. Im Folgenden wird die Definition der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik nach dem SGB VIII (KJH-Statistik, s. Kasten 1) verwendet, um den gewünschten und genutzten Betreuungsumfang kategorisiert darzustellen und einen Vergleich zu den vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen ziehen zu können. Letzteres wird in den KiBS Daten nicht kontinuierlich, sondern in der Kategorisierung der KJH-Statistik erfragt (vgl. Kasten 4).

Kasten 5:

Genutzte und gewünschte Betreuungsumfänge im Zeitvergleich

Abbildung 4 zeigt die genutzten und gewünschten Betreuungsumfänge über die Zeit differenziert nach Kindern im U3- und Ü3-Bereich. Im U3-Bereich ist ein Anstieg der gewünschten und genutzten Betreuungsumfänge pro Woche zu beobachten von durchschnittlich 12,9 bzw. 7,8 Stunden im Jahr 2012 auf 16,1 bzw. 11,9 Stunden im Jahr 2020. Abbildung 20 im Anhang zeigt, dass dieser Trend vor allem durch einen Anstieg des Anteils der Familien, die sich einen erweiterten Halbtags- und Ganztagsplatz wünschen und weniger durch vermehrte Wünsche nach erweiterten Ganztagsplätzen, getrieben wurde. Der Wunsch nach einem halbtägigen Platz war hingegen rückläufig.

Abbildung 4: Genutzter und gewünschter Betreuungsumfang über die Zeit im U3- und Ü3-Bereich

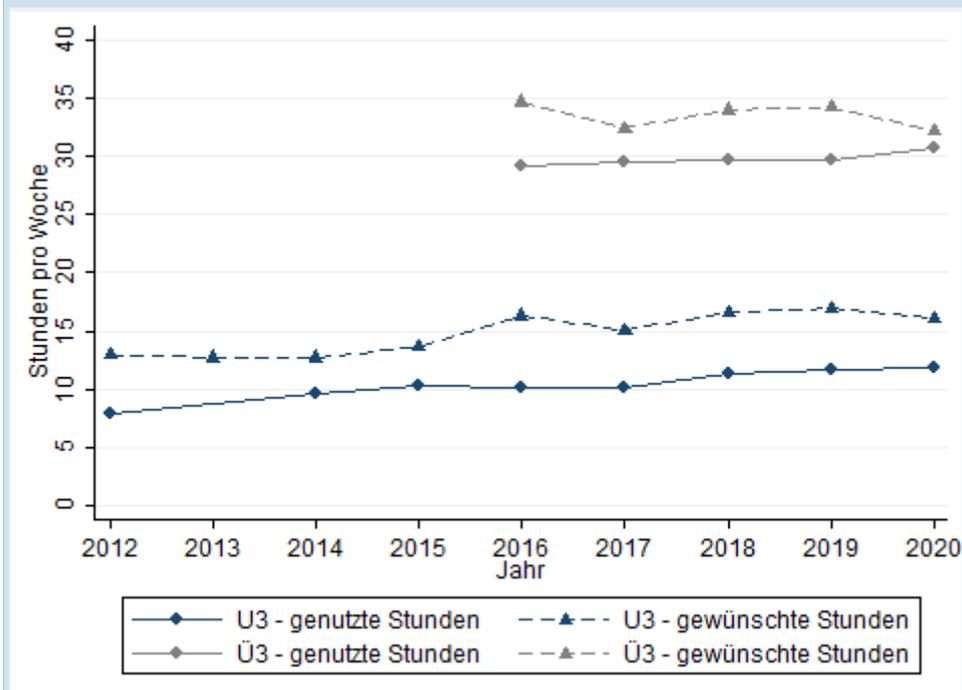


Abbildung 4 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen gewünschten (*gestrichelte Linien*) und genutzten (*durchgezogene Linien*) Betreuungsumfänge (in Stunden pro Woche) getrennt für Kindern im U3- und Ü3-Bereich über die Zeit. Grundgesamtheit sind alle Kinder, d. h. unabhängig davon, ob diese Kinder tatsächlich eine KiTa nutzen. Die eingeschränkte Interpretierbarkeit und zeitliche Vergleichbarkeit der Werte aus dem Jahr 2020 gilt es zu beachten.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2012 - 2020, eigene Berechnung.

Der zeitliche Trend ist im Ü3-Bereich weniger eindeutig: Zwar steigen auch hier seit 2016, dem ersten Jahr der Datenverfügbarkeit im Ü3-Bereich, die durchschnittlich genutzten wöchentlichen Stunden leicht von 29,1 auf 30,7, der durchschnittlich gewünschte Betreuungsumfang zeigt jedoch keinen eindeutigen Trend. Im Jahr 2020 war sogar ein kleiner Rückgang der durchschnittlich gewünschten Stunden pro Woche zu beobachten. Das Jahr 2020 ist hinsichtlich der Betreuungswünsche jedoch nur eingeschränkt zu interpretieren, da zum einen die Erfragung von Betreuungswünschen in den KiBS-Daten verändert wurde und zum anderen die Einschränkungen des KiTa-Betriebs im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie zu Verzerrungen der Wünsche führen könnten (s. auch DJI Kinderbetreuungsreport 2021 und Kasten 3).

Quelle: Eigene Erstellung.

Abbildung 5 stellt die Betreuungswünsche sowie die tatsächlich genutzten Betreuungsumfänge in den genannten Kategorien differenziert nach U3- und Ü3-Bereich dar. Zusätzlich wird auch der Anteil der Eltern¹² dargestellt, die für ihr Kind einen (erweiterten) Halb- oder (erweiterten)

¹² Die Stichproben- und Berechnungseinheit der DJI-Daten sind Kinder und nicht die Eltern oder Familien. Die gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge werden jedoch über die Eltern erfragt. Es kann also sein, dass Eltern mit mehreren Kindern mehrfach in den Daten erfasst sind.

Ganztagsplatz vertraglich vereinbart haben.¹³ Zu beachten ist, dass die Grundgesamtheit in Abbildung 5 **alle Kinder sind, die einen KiTa-Platz nutzen**, um die Prozentanteile unmittelbar miteinander vergleichen zu können. Die gewünschten Betreuungsumfänge von Eltern, deren Kind trotz Betreuungswunsch keinen KiTa-Platz nutzt, werden in einem zweiten Schritt betrachtet (s. Abbildung 5).¹⁴

Der im Jahr 2019 in beiden Altersgruppen mit Abstand am häufigsten **genutzte Betreuungsumfang** ist ein erweiterter Halbtagsplatz, gefolgt von Halbtagsplätzen und Ganztagsplätzen. Insgesamt nutzen **28,9 Prozent** der betreuten Kinder einen Halbtagsplatz (U3-Bereich 28,6 Prozent; Ü3-Bereich 29 Prozent), **42,7 Prozent** einen erweiterten Halbtagsplatz (U3-Bereich 40,5 Prozent; Ü3-Bereich 43,4 Prozent) und **20,7 Prozent** einen Ganztagsplatz (U3-Bereich 23,3 Prozent; Ü3-Bereich 19,8 Prozent). Der Anteil der Kinder, die einen Betreuungsumfang von 45 Stunden oder mehr nutzen (erweiterte Ganztagsplätze), ist mit **7,7 Prozent** relativ gering (U3-Bereich: 7,6 Prozent, Ü3-Bereich: 7,8 Prozent).

Bei den **gewünschten Betreuungsumfängen** sieht das Bild etwas anders aus: Hier stellen mit **34,2 Prozent** erweiterte Halbtagsplätze den am häufigsten gewünschten Betreuungsumfang dar (U3-Bereich 32,9 Prozent; Ü3-Bereich 34,6 Prozent). Erst danach folgen Ganztagsplätze mit **31,1 Prozent** (U3-Bereich 35,4 Prozent; Ü3-Bereich 29,7 Prozent). Relativ ähnlich sind im Durchschnitt die Wünsche nach einem erweiterten Ganztagsplatz mit **18 Prozent** und einem Halbtagsplatz mit **16,7 Prozent**, jedoch gibt es hier stärkere Unterschiede nach Altersgruppen (U3-Bereich 18,5 bzw. 13,2 Prozent; Ü3-Bereich 17,8 bzw. 17,9 Prozent).

¹³ Hierbei gibt es geringfügige Abweichungen zu den Veröffentlichungen basierend auf der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik (siehe 2020). So ist zum Beispiel in der hier dargestellten Grafik der Anteil der Kinder mit vertraglich vereinbartem erweitertem Halbtagsplatz um einige Prozentpunkte geringer. Die Diskrepanz kann zum einen durch statistische Unsicherheiten oder Messfehler in den KiBS-Daten entstehen. Zum anderen bilden die amtlichen Statistiken die Situation zum Stichtag 1. März eines Jahres ab, wohingegen im KiBS die meisten Interviews zwischen Mai und Juli stattfinden. Durch den unterschiedlichen Erhebungszeitpunkt können ebenfalls Abweichungen zwischen den Daten entstehen.

¹⁴ Eine alternative Darstellung der genutzten, gewünschten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge in den genannten Kategorien ist in Abbildung 20 im Appendix gewählt: Hier wird der Anteil der Eltern mit bestimmten Betreuungsumfängen nach dem Alter der Kinder dargestellt, unabhängig davon, ob die Kinder eine KiTa nutzen. D. h. die Grundgesamtheit sind hier alle Kinder einer Altersklasse.

Abbildung 5: Genutzter, gewünschter und vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang für in einer KiTa betreute Kinder

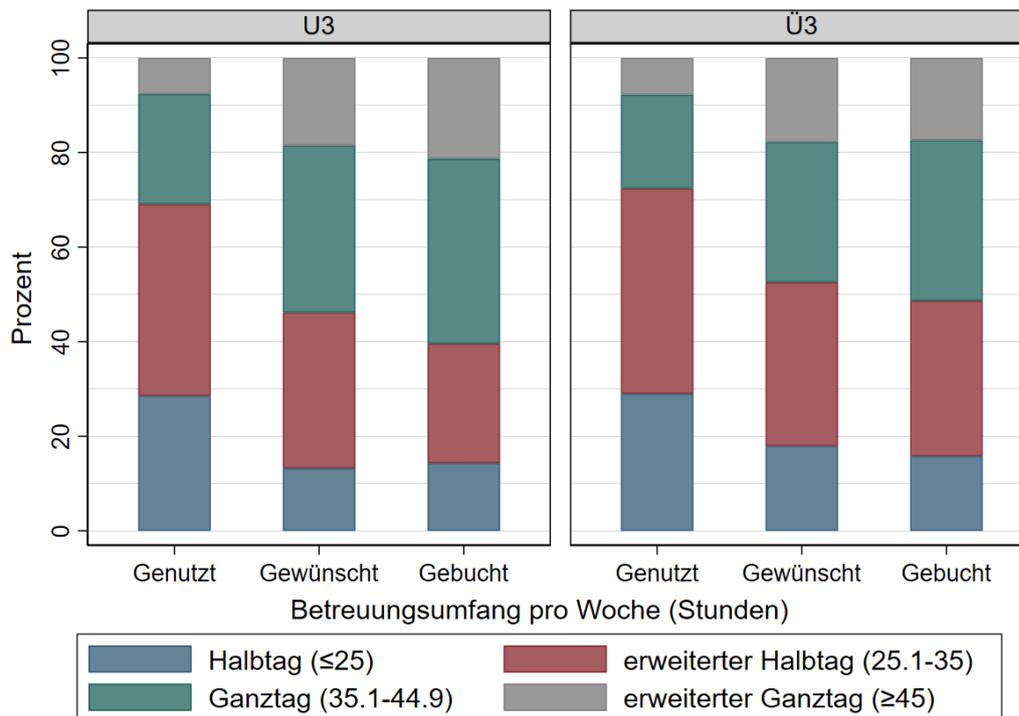


Abbildung 5 zeigt den Anteil der Eltern von Kindern, die einen Betreuungsumfang in der Größenordnung eines (erweiterten) Halb-/Ganztagsplatzes nutzen (erster Balken) sowie den Anteil der Eltern, die sich einen entsprechenden Betreuungsumfang für ihr Kind wünschen (zweiter Balken). Zusätzlich ist auch der Anteil der Eltern dargestellt, die einen Betreuungsplatz mit entsprechendem Betreuungsumfang für ihr Kind vertraglich vereinbart haben (dritter Balken). Die Abbildung differenziert nach Kindern im U3- und Ü3-Bereich. Grundgesamtheit für die Darstellung sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen, um die Anteile unmittelbar miteinander vergleichen zu können.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Betrachtet man nur Kinder, die trotz Betreuungswunsch der Eltern keinen KiTa-Platz nutzen (Abbildung 6), ist der Anteil der Eltern, die sich für ihr Kind einen halbtägigen Betreuungsumfang wünschen, mit 40,6 Prozent (U3-Bereich: 40 Prozent, Ü3-Bereich: 43,6 Prozent) deutlich größer als der Anteil der Eltern, die sich einen ganztägigen (18,8 Prozent) oder erweiterten Ganztagsplatz (9,7 Prozent) wünschen. Einen erweiterten Halbtagsplatz wünscht sich knapp ein Drittel der Eltern (U3-Bereich: 31,4 Prozent, Ü3-Bereich: 29 Prozent). Damit wünschen sich Eltern, deren Kinder trotz Betreuungswunsch keine KiTa besuchen, tendenziell kleinere Betreuungsumfänge als Eltern, deren Kind eine KiTa besucht.

Aus Abbildung 5 ist ebenfalls ersichtlich, dass 21,3 Prozent der Eltern von betreuten Kindern unter drei Jahren 2019 einen erweiterten Ganztagsplatz **vertraglich vereinbart hatten**, 39,1 Prozent einen Ganztagsplatz, 25,2 Prozent einen erweiterten Halbtagsplatz und 14,3 Prozent einen Halbtagsplatz. Im Ü3-Bereich sind es jeweils 17,4 – 34 – 32,9 und 15,8 Prozent.

Abbildung 6: Gewünschter Betreuungsumfang von Kindern, die trotz Betreuungswunsch keine KiTa nutzen

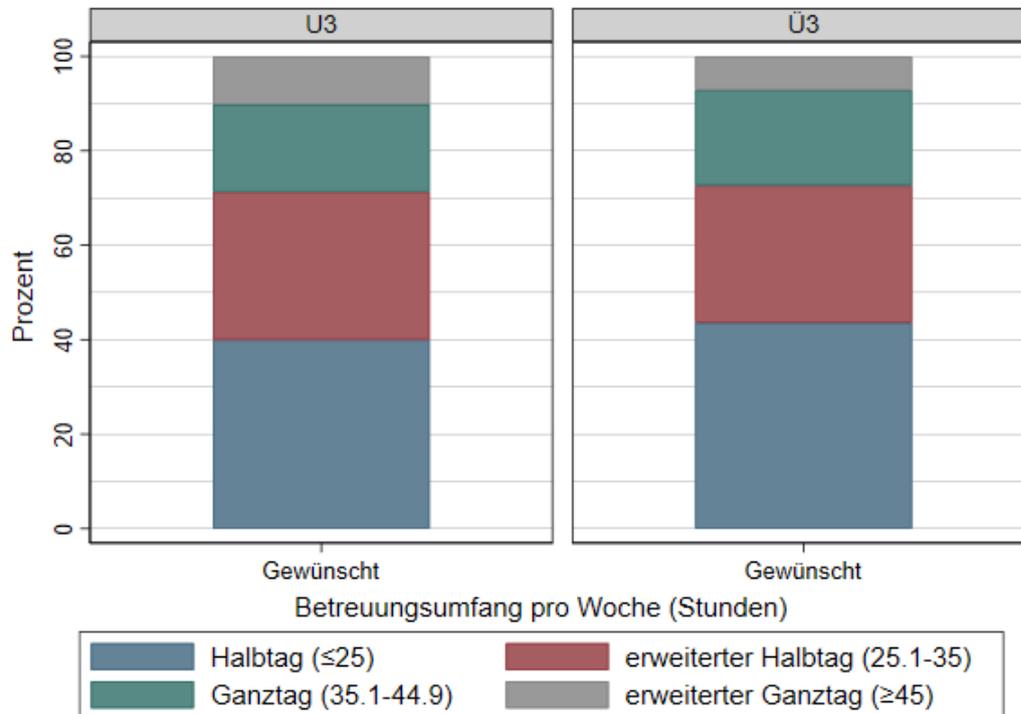


Abbildung 6 zeigt den Anteil der Eltern, die einen Betreuungsumfang in der Größenordnung eines (erweiterten) Halb-/Ganztagsplatzes für ihr Kind wünschen. Die Abbildung differenziert nach Kindern im U3- und Ü3-Bereich. Grundgesamtheit für die Darstellung sind alle Kinder, die trotz Betreuungswunsch der Eltern keine KiTa nutzen.
Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Wie bereits in anderen Untersuchungen festgestellt, gibt es demnach eine ausgeprägte Diskrepanz zwischen gewünschten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen (z. B. Anton et al. 2021b, Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022a) sowie zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsumfängen. Letzteres wurde bisher nicht empirisch untersucht. Neben der aggregierten Differenz zwischen gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsstunden (Abbildung 3) bzw. den prozentualen Abweichungen zwischen den jeweiligen Kategorien (Abbildung 5) sind weitere Indikatoren und Analysen notwendig, um potenziell ungedeckte Stundenbedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten in der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu quantifizieren. Damit kann ein besseres Verständnis für die Bedarfsorientierung der Angebote erlangt werden.

Aufgrund der großen Unterschiede zwischen dem U3- und Ü3-Bereich, insbesondere im Anteil der Eltern, die trotz Betreuungswunsch keinen KiTa-Platz für ihr Kind nutzen, werden die Altersgruppen weiterhin separat betrachtet.

2.3.3 Quantifizierung ungedeckter Bedarfe

Zur Beschreibung ungedeckter Bedarfe wird vorrangig der tatsächlich genutzte und gewünschte Betreuungsumfang herangezogen und nicht die vertraglich vereinbarten Betreuungsstunden. Angesichts der in Abbildung 5 bereits ersichtlichen Diskrepanz zwischen vertraglich vereinbartem Betreuungsumfang und Nutzung ist davon auszugehen, dass der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang die Nutzung und damit die Inanspruchnahme des Angebots nicht adäquat abbildet. Die Diskrepanz zwischen genutzten und gewünschten Betreuungsstunden gibt hingegen Aufschluss darüber, wie groß die ungedeckten Bedarfe tatsächlich sind. Die Diskrepanz zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsstunden wird als **ungedeckter Bedarf im weiteren Sinne** bezeichnet.¹⁵ Im Folgenden werden wir uns schwerpunktmäßig auf diese Definition beziehen, da sie bisherigen Definitionen in der Fachdiskussion entspricht.

Der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang wird bei der Quantifizierung der ungedeckten Bedarfe als zusätzlicher Aspekt beleuchtet, um zu analysieren inwieweit eine Ausweitung der genutzten Betreuungsstunden entsprechend des gewünschten Betreuungsumfangs, was die vertraglich vereinbarten Zeiten angeht, möglich wäre, aus bestimmten Gründen jedoch nicht erfolgt. Gründe hierfür könnten sein, dass die von der KiTa angebotenen Öffnungszeiten, die den vertraglich vereinbarten Betreuungsstunden zugrunde liegen, nicht den Bedarfen der Eltern entsprechen und somit weniger Stunden genutzt werden als vertraglich vereinbart - trotz größerem gewünschten Betreuungsumfang. Beispielsweise kann es sein, dass Eltern, deren KiTa bereits sehr früh öffnet, diese frühen Stunden nicht in Anspruch nehmen (müssen oder wollen), da ihr Arbeitsbeginn auf eine spätere Uhrzeit fällt. Ein weiterer Grund könnte sein, dass Eltern externe Bildungsangebote mit ihren Kindern am Nachmittag wahrnehmen möchten und die Kinder deshalb zu diesen Zeiten nicht in einer Kindertagesbetreuung betreut werden. Bei nicht konstanter pädagogischer Qualität über den Tagesverlauf, beispielsweise durch einen geringeren Betreuungsschlüssel an den Nachmittagen, Wechsel des Personals, Zusammenlegung von Gruppen, etc., kann es außerdem sein, dass Eltern ihre Kinder kürzer betreuen lassen, als sie es sich prinzipiell wünschen würden und es vertraglich möglich wäre. Die Gründe können auf Basis des vorliegenden Datensatzes allerdings nicht differenziert werden. Eltern, die für ihr Kind einen größeren gewünschten Betreuungsumfang als tatsächlich genutzt angeben und denen es zusätzlich auch nicht möglich ist, die genutzten Stunden auszuweiten, da der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang kleiner ist als der gewünschte, werden **als Eltern mit ungedecktem Bedarf im engeren Sinne** bezeichnet.

¹⁵ Aufgrund der für jeden Wochentag minutengenauen Abfrage der Uhrzeiten für Beginn und Ende der gewünschten Betreuung (vgl. Kasten 4), ist es aus unserer Sicht unwahrscheinlich, dass der gewünschte Betreuungsumfang absichtlich zu hoch angegeben wird, um den Wunsch nach einer gewissen Flexibilität bei den Betreuungszeiten abzubilden. Dieses Argument wird bestärkt durch den Zusatz im Fragebogen, dass bei sehr unterschiedlichem Bedarf – z. B. aufgrund von Schichtarbeit – der Bedarf in einer typischen Woche angegeben werden soll.

Eine zentrale Frage, die sich bei der Quantifizierung ungedeckter Bedarfe stellt, ist, ab wieviel Stunden von einem ungedeckten Bedarf zu sprechen ist. Wenn beispielweise bereits eine Stunde Differenz zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsstunden als ungedeckter Bedarf definiert wird, so kann dies eine ungenaue bzw. nicht valide Messung sein, da Folgendes zu beachten ist: Zum einen lässt sich nicht ausschließen, dass einige Eltern ungenaue Angaben zum gewünschten oder tatsächlich genutzten Betreuungsumfang tätigen. Je größer der Schwellenwert in der Differenz zur Quantifizierung der ungedeckten Bedarfe gewählt wird, desto kleiner sollten Verzerrungen aufgrund von Messungenauigkeiten sein. Zum anderen unterscheidet es sich vermutlich stark zwischen den Familien, wie viele Stunden ungedeckte Betreuungszeit pro Woche als „nicht bedarfsgerecht“ wahrgenommen werden, die beispielsweise nicht von anderen informellen Betreuungspersonen oder durch eine flexible Arbeitszeitgestaltung abgedeckt werden können. Bei der Betrachtung der kontinuierlich erfassten gewünschten und genutzten Betreuungsstunden werden im Folgenden mehrere Definitionen zugrunde gelegt.

Abbildung 7 zeigt zunächst den Anteil der Kinder im U3- und Ü3-Bereich, deren Eltern einen höheren gewünschten Betreuungsumfang angeben als tatsächlich genutzt wird. Die Darstellung differenziert dabei zwischen drei Gruppen: (1) Alle Kinder, (2) Kinder, die in einer KiTa betreut werden und (3) Kinder, die nicht in einer KiTa betreut werden.

Definiert man einen **ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne** als Differenz zwischen gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang von wöchentlich mindestens fünf Stunden (vgl. Anton et al. 2021a), ist aus Abbildung 7 ersichtlich, dass 29,3 Prozent der Kinder im U3-Bereich und 36,8 Prozent der Kinder im Ü3-Bereich einen ungedeckten Stundenbedarf haben. Über beide Altersgruppen hinweg hat jedes dritte Kind (33,4 Prozent) in Deutschland einen ungedeckten Bedarf an Betreuungsstunden. Durchschnittlich übersteigt der gewünschte den genutzten Betreuungsumfang um 6,2 Stunden pro Woche im U3-Bereich und 4,5 Stunden im Ü3-Bereich. Bei den Kindern mit ungedecktem Bedarf, definiert als Differenz ab fünf Stunden wöchentlich, sind es im U3-Bereich 21,7 Stunden pro Woche und 13,8 Stunden bei Ü3-Kindern.

Abbildung 7: Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf im weiteren Sinne im U3- und Ü3-Bereich

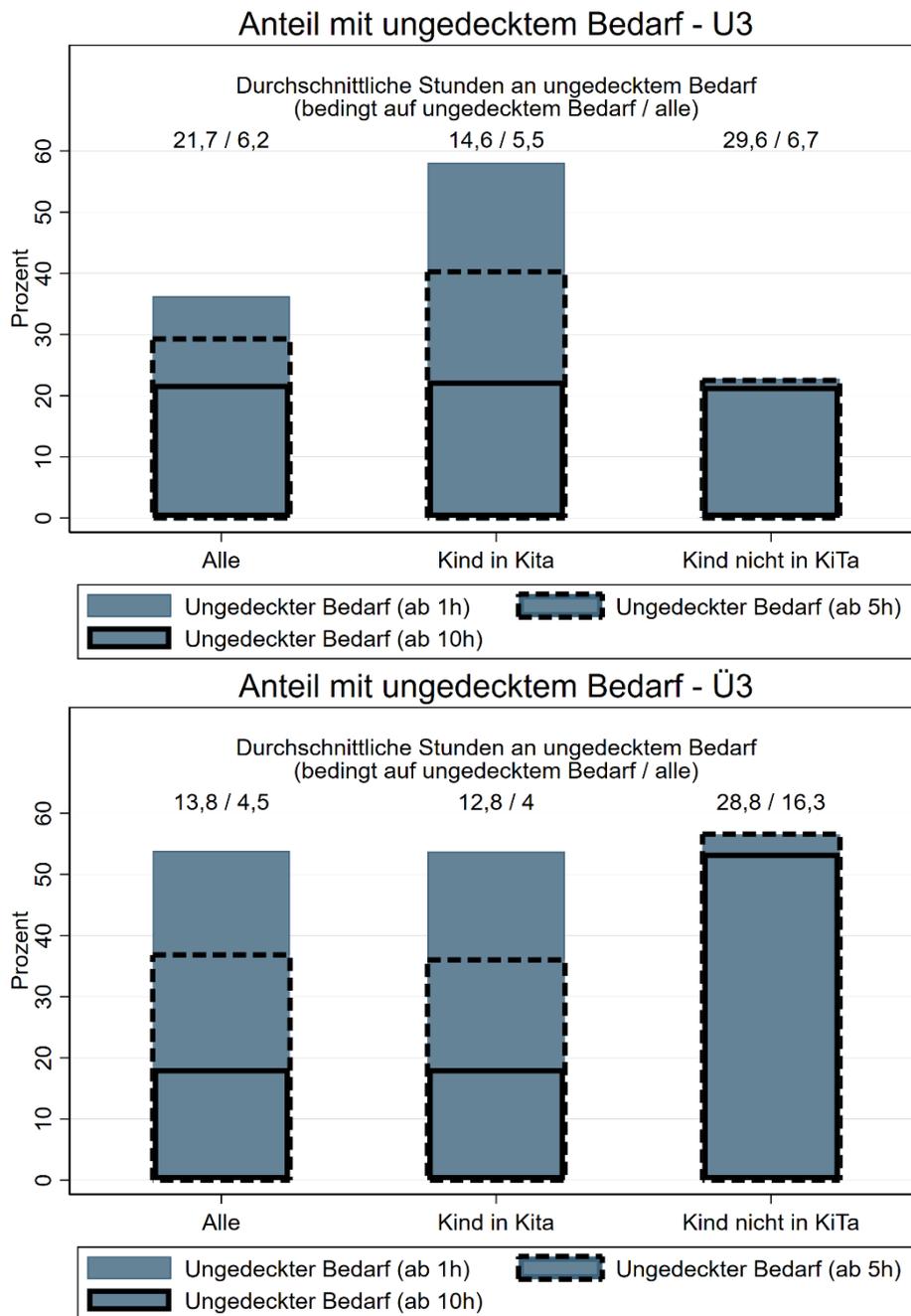


Abbildung 7 zeigt den Anteil der Eltern von Kindern im U3 und Ü3-Bereich, deren gewünschter Betreuungsumfang um mindestens 1, mindestens 5 bzw. mindestens 10 Stunden pro Woche über dem tatsächlich genutzten Betreuungsumfang liegt. Die Abbildung differenziert nach drei Gruppen: alle Kinder, d. h. unabhängig davon, ob diese Kinder tatsächlich eine KiTa nutzen (erster Balken), Kinder, die eine KiTa nutzen (zweiter Balken) und Kinder, die keine KiTa nutzen (dritter Balken). Zusätzlich ist über den Balken die durchschnittliche Differenz (in Stunden pro Woche) zwischen gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang abgetragen.

Lesebeispiel: Bundesweit beträgt im U3-Bereich der Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf im weiteren Sinne, definiert als Diskrepanz zwischen wöchentlich gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang von mindestens 5 Stunden, knapp 30 Prozent (erster Balken). Durchschnittlich weisen diese Kinder mit ungedecktem Bedarf eine Diskrepanz von 21,7 Wochenstunden auf. Der Anteil der Eltern mit ungedecktem Bedarf, deren Kinder im U3-Bereich eine KiTa nutzen, beträgt 40 Prozent und für Eltern, deren Kinder im U3-Bereich keine KiTa nutzen 22 Prozent. Durchschnittlich weisen diese Kinder mit ungedecktem Bedarf eine Diskrepanz von 14,6 Wochenstunden (KiTa-Kinder) bzw. 29,6 Wochenstunden (Kinder, die keine KiTa nutzen) auf.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Je höher man den Schwellenwert wählt, ab dem von einem ungedeckten Bedarf gesprochen wird, desto geringer fällt der Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf aus. Beachtlich ist jedoch, dass selbst bei einem Schwellenwert von 10 Wochenstunden (durchgezogene Umrandung) ein erheblicher Anteil von Kindern einen ungedeckten Bedarf aufweist: Sowohl im U3- als auch im Ü3-Bereich ist es dann rund jedes fünfte Kind. Im U3-Bereich sind 21,9 Prozent des ungedeckten Bedarfs darauf zurückzuführen, dass trotz Betreuungswunsch kein KiTa-Platz genutzt wird. Doch auch in der Gruppe der betreuten Kinder (mittlerer Balken) haben 22,5 Prozent im U3- und 18,3 Prozent im Ü3-Bereich einen ungedeckten Bedarf bzw. einen Wunsch nach Ausweitung der Betreuungsumfänge um mindestens 10 Stunden die Woche. Das durchschnittliche Stundendefizit bei den Kindern, die in der KiTa betreut werden und die einen ungedeckten Bedarf haben, ist mit 14,6 Std. im U3-Bereich und 12,8 im Ü3-Bereich relativ groß.

Abbildung 8: Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf nach gewünschtem Betreuungsumfang

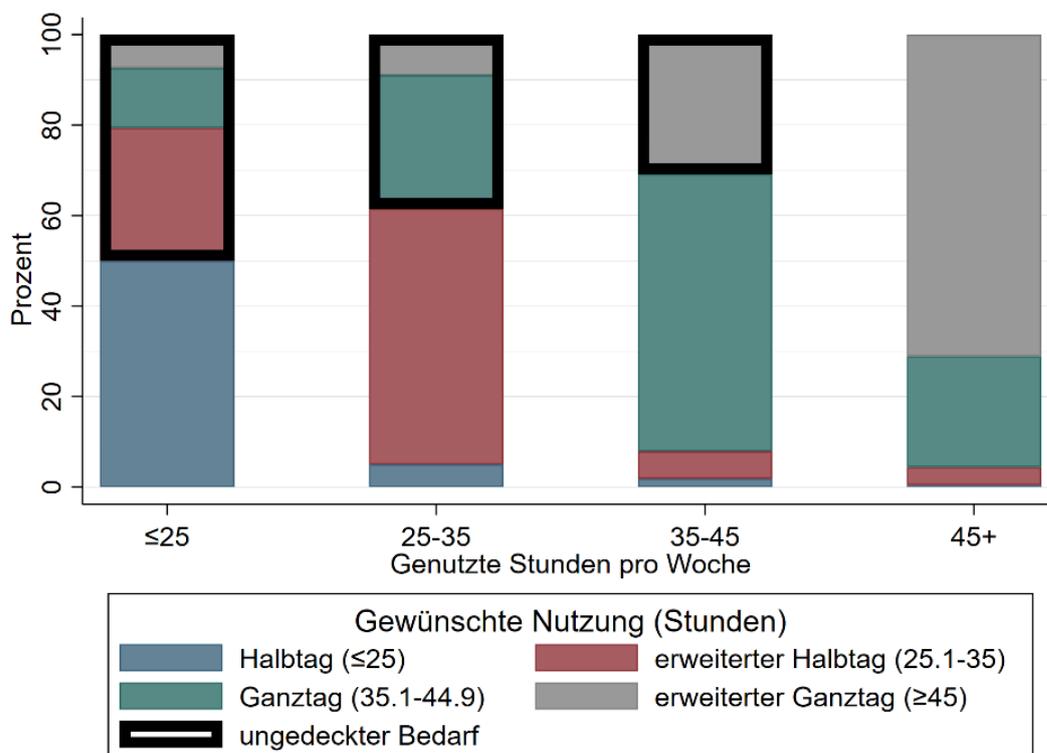


Abbildung 8 zeigt die gewünschten Betreuungsumfänge (in der Kategorisierung (erweiterter) Halb-/Ganztagsplatz) in Abhängigkeit des genutzten Betreuungsumfangs. Der Anteil der Kinder, deren Eltern einen höheren gewünschten Betreuungsumfang äußern als das Kind nutzt, ist schwarz umrandet. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen.

Lesebeispiel: Bei jedem zweiten Kind, das einen Halbtagsplatz nutzt, wünschen sich die Eltern einen größeren Betreuungsumfang in der Größenordnung eines Ganztags oder erweiterten Ganztagsplatzes.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Abbildung 8 gibt zudem Aufschluss darüber, an welchen „Rändern“ ungedeckte Bedarfe für die Kinder bestehen, d.h. darüber, ob beispielsweise besonders Eltern, deren Kind einen Halbtagsplatz nutzt eine Ausweitung der Betreuungsumfänge wünschen. Ungedeckte Bedarfe im

weiteren Sinne, d. h. in diesem Fall ein höherer gewünschter Betreuungsumfang als genutzt (in Kategorien), sind insbesondere für Kinder mit Halbtagsplatz zu beobachten. Bei 50 Prozent der Kinder, die einen Betreuungsumfang im Umfang eines Halbtagsplatzes nutzen, wird ein Betreuungsumfang im Umfang eines erweiterten Halbtagsplatzes (29,4 Prozent), ein Ganztagsplatz (13,2 Prozent) oder erweiterter Ganztagsplatz (7,4 Prozent) gewünscht. Wenn Stunden im Umfang von einem erweiterten Halbtags- oder Ganztagsplatz genutzt werden, haben immer noch 38 bzw. 31 Prozent einen ungedeckten Bedarf.

Wie eingangs beschrieben, wurden die vertraglich vereinbarten Betreuungsstunden bei der bisherigen Betrachtung ungedeckter Bedarfe vorerst ausgeklammert. Nimmt man diesen Aspekt zusätzlich in die Analyse auf, indem man nur Eltern berücksichtigt, deren gewünschter Betreuungsumfang größer ist als der (maximal mögliche) kategoriale Buchungsumfang, ergeben sich folgende Anteile: Der Anteil der Eltern, die für ihre Kinder einen **ungedeckten Bedarf im engeren Sinne** haben, beträgt bundesweit 18,9 Prozent (20,4 Prozent im U3-Bereich und 17,6 Prozent im Ü3-Bereich). Anders formuliert wäre es knapp 30 Prozent der Eltern mit Kindern im U3-Bereich, die als Eltern mit ungedeckten Bedarfen im weiteren Sinne klassifiziert wurden (definiert als Diskrepanz zwischen gewünschten und genutzten Stunden von mindestens 5 Wochenstunden), vertraglich möglich – entsprechend ihrer Wünsche – mehr Betreuungsstunden für ihr Kind zu nutzen. Im Ü3-Bereich beträgt der entsprechende Anteil knapp 52 Prozent. Wie oben erläutert mögen für die Nichtnutzung vertraglich vereinbarter Zeiten bestimmte Gründe vorliegen, die letztlich auch auf eine fehlende Bedarfsorientierung hinweisen.

Abbildung 9: Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf nach Wochentagen

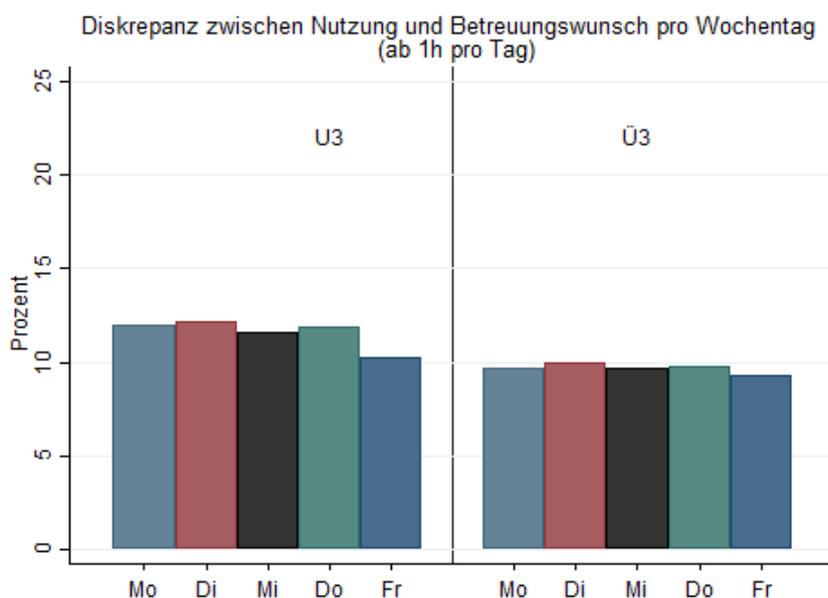


Abbildung 9 zeigt den Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf (gewünschter Betreuungsumfang liegt für den jeweiligen Wochentag mindestens 1 Stunde über dem genutzten) differenziert nach Kindern im U3- und Ü3-Bereich. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2020, eigene Berechnung.

Im Jahr 2019 wurde die tatsächliche Nutzung von Betreuungsstunden nicht tagesgenau erfragt. Zudem enthalten die vom DJI für diese Expertise zur Verfügung gestellten Daten keine Informationen zur gewünschten zeitlichen Lage der Betreuung. Um trotzdem einen Eindruck davon zu bekommen, an welchen Tagen und zu welchen Uhrzeiten ungedeckte Bedarfe bestehen, wird in Abbildung 9 und Abbildung 10 auf Daten des Jahres 2020 zurückgegriffen. Zu beachten dabei ist die eingeschränkte Aussagekraft der Angaben in diesem Jahr (vgl. Kasten 4). Insbesondere die Betreuungswünsche fielen in diesem Jahr deutlich geringer aus als im Vorjahr (vgl. auch Abbildung 4) und damit auch der Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf. Aus Abbildung 9 ist ersichtlich, dass der Anteil der Eltern mit betreuten Kindern, die freitags ungedeckte Bedarfe (definiert als Differenz zwischen gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang mit mehr als einer Stunde für den jeweiligen Tag) aufweisen, insbesondere im U3-Bereich etwas geringer ausfällt, aber dennoch an allen Tagen ungedeckte Bedarfe zu beobachten sind.

Folgt man den subjektiven Angaben der Eltern aus dem Jahr 2020 zur zeitlichen Lage der Betreuungsprobleme¹⁶, sind die meisten Betreuungsprobleme am Nachmittag zu beobachten, gefolgt von abends und morgens (vgl. Abbildung 10). Doch auch 13 Prozent der Eltern mit Betreuungsproblemen geben an, diese am Mittag zu haben. Dies ist insbesondere bei Eltern von Kindern, deren KiTa über die Mittagszeit geschlossen ist (hier nicht dargestellt), stark ausgeprägt. Die Betreuungslücke über Mittag wird von vielen Eltern, deren Kinder davon betroffen sind, somit als nicht bedarfsgerecht empfunden.

¹⁶ Insgesamt beträgt der Anteil der Eltern, die im Jahr 2020 Betreuungsprobleme für ihr Kind berichten, im U3-Bereich 22,5 Prozent und im Ü3-Bereich 19,9 Prozent. In vorherigen Jahren wurde diese Frage den Eltern nicht gestellt. Zu beachten ist auch hier die eingeschränkte Aussagekraft der Angaben in diesem Jahr (vgl. Kasten 4).

Abbildung 10: Zeitliche Lage der Betreuungsprobleme

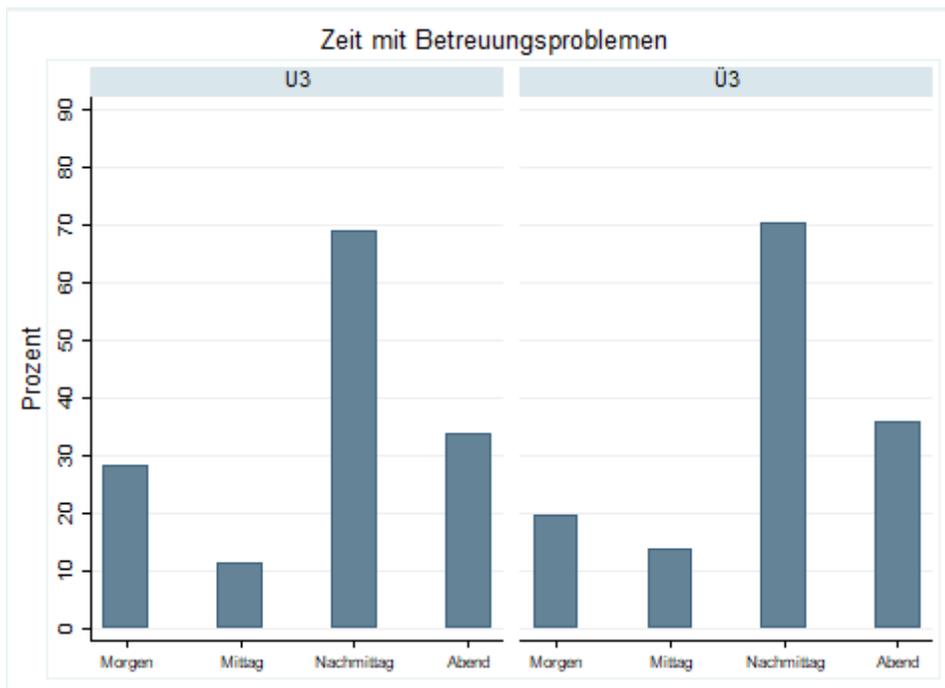


Abbildung 10 zeigt den Anteil der Eltern, die für ihr Kind Betreuungsprobleme zu bestimmten Tageszeiten angeben, differenziert nach Kindern im U3- und Ü3-Bereich. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen und deren Eltern angeben Betreuungsprobleme zu haben.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2020, eigene Berechnung.

2.3.4 Quantifizierung der Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten

Zur Beschreibung der Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten werden vorrangig der tatsächlich genutzte und vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang herangezogen. Diskrepanzen zwischen diesen beiden Größen werden als **Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten im weiteren Sinne** bezeichnet.

Analog zur Analyse der ungedeckten Bedarfe, wird auch bei der Quantifizierung der Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten die dritte Dimension – der gewünschte Betreuungsumfang – in die Analysen einbezogen, um **Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten im engeren Sinne** zu identifizieren. Damit soll berücksichtigt werden, wie sich die Wünsche der Eltern gestalten, die einen geringeren Betreuungsumfang nutzen als sie vertraglich vereinbart haben.

Diskrepanzen zwischen den genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsstunden können mehrere Gründe haben, die auf Basis des vorliegenden Datensatzes nicht voneinander getrennt werden können. Zum einen wurde beispielsweise im Bildungsbericht 2016 (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016) konstatiert, dass der Abschluss eines längeren Betreuungsumfangs als benötigt für die Einrichtungen aus finanzieller Sicht attraktiver sein kann. Dies kann dazu führen, dass Eltern, die eine bestimmte KiTa für ihr Kind bevorzugen, bereit sind längere Betreuungsumfänge zu vereinbaren als sie tatsächlich benötigen. Insbesondere dann, wenn KiTa-Plätze kostenfrei sind, bestehen hierfür auch auf Seiten der Eltern höhere Anreize. Zum

anderen kann die zeitliche Lage und der Betreuungsumfang durch die Eltern nicht immer selber festgelegt werden. So ist in vielen KiTas der Betreuungsumfang nicht kontinuierlich in Stunden buchbar, sondern wird vertraglich entweder in größeren Stundenpaketen oder in Form von Halb-, erweiterten Halb-, Ganz- und erweiterten Ganztagsplätzen angeboten.¹⁷ Darüber hinaus können durch KiTas bestimmte Anwesenheitszeiten oder Kernzeiten vorgegeben werden, beispielsweise am Vormittag eines jeden Wochentages. Der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang wird diese Zeiten zwangsläufig umfassen, obwohl nicht alle Eltern zu diesen Zeiten einen Betreuungsbedarf haben und ihre Kinder entsprechend nicht oder nur unregelmäßig zu diesen Zeiten betreuen lassen. Letztlich können Diskrepanzen insbesondere auch dadurch entstehen, dass einige Eltern einen höheren Stundenumfang vertraglich vereinbaren als sie gewöhnlich benötigen, um im Falle eines unerwarteten Mehrbedarfs Flexibilität hinsichtlich einer längeren Betreuungszeit zu haben.

Insgesamt beträgt der Anteil der Kinder, deren tatsächlich genutzte Betreuungsstunden in der KiTa mindestens fünf Stunden unter dem vertraglich vereinbarten kategorialen Betreuungsumfang¹⁸ liegen, **23,1 Prozent** (im U3-Bereich 26,8 Prozent und im Ü3-Bereich 21,9 Prozent, ohne Abbildung).¹⁹ Somit kann für fast jedes vierte Kind ein **Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten im weiteren Sinne** festgestellt werden.

Um zu identifizieren, welche vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge besonders große Diskrepanzen zur tatsächlichen Nutzung aufweisen, zeigt Abbildung 11 die tatsächlich genutzten Betreuungsstunden in Abhängigkeit des vertraglich vereinbarten Betreuungsumfangs für alle Kinder bis zum Schuleintritt, die eine KiTa nutzen. Der Anteil der Kinder, deren vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang über dem der tatsächlichen Nutzung liegt, ist in der Grafik als „ungenutzte Kapazität“ gekennzeichnet. Es ist ersichtlich, dass nahezu alle Kinder, die einen Betreuungsumfang mit weniger als 25 Stunden vereinbart haben, diesen auch mit den entsprechenden Stunden nutzen. 24,5 Prozent der Kinder, deren Eltern für sie einen erweiterten Halbtagsplatz vertraglich vereinbart haben, nutzen jedoch nur bis zu 25 Stunden pro Woche. Bei den Kindern mit gebuchtem Ganztagsplatz beträgt der Anteil der ungenutzten Kapazität 54,8 Prozent. Diese Kinder nutzen entweder einen Betreuungsumfang in der Größenordnung eines erweiterten Halbtagsplatzes oder eines Halbtagsplatzes. Knapp zwei Drittel der Kinder mit vertraglich vereinbartem erweitertem Ganztagsplatz nutzen diesen nicht im entsprechenden Umfang. Ungenutzte Kapazitäten sind demnach ab 25 Stunden pro Woche (erweiterter

¹⁸ Für die Berechnungen wurden die unteren Grenzen der kategorial erfassten vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge verwendet. Bei einem vertraglich vereinbarten Ganztagsplatz mit einem Betreuungsumfang von mehr als 35 und weniger als 45 Stunden pro Woche müsste die tatsächliche Nutzung somit 30 Stunden oder weniger betragen. Die Annahme ist somit sehr konservativ und unterschätzt tendenziell den Anteil von Eltern mit Bedarfen nach kürzeren Betreuungsumfängen.

¹⁹ Aus Abbildung 5 wurde bereits ersichtlich, dass es eine Diskrepanz zwischen den vertraglich vereinbarten Stunden pro Woche und der tatsächlichen Nutzung gibt.

Halbtagsplatz) über alle vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge zu beobachten, nehmen jedoch mit dem weiteren vereinbarten Betreuungsumfang zu und sind bei erweiterten Ganztagsplätzen besonders ausgeprägt.

Abbildung 11: Anteil der Kinder mit Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten nach vertraglich vereinbartem Betreuungsumfang

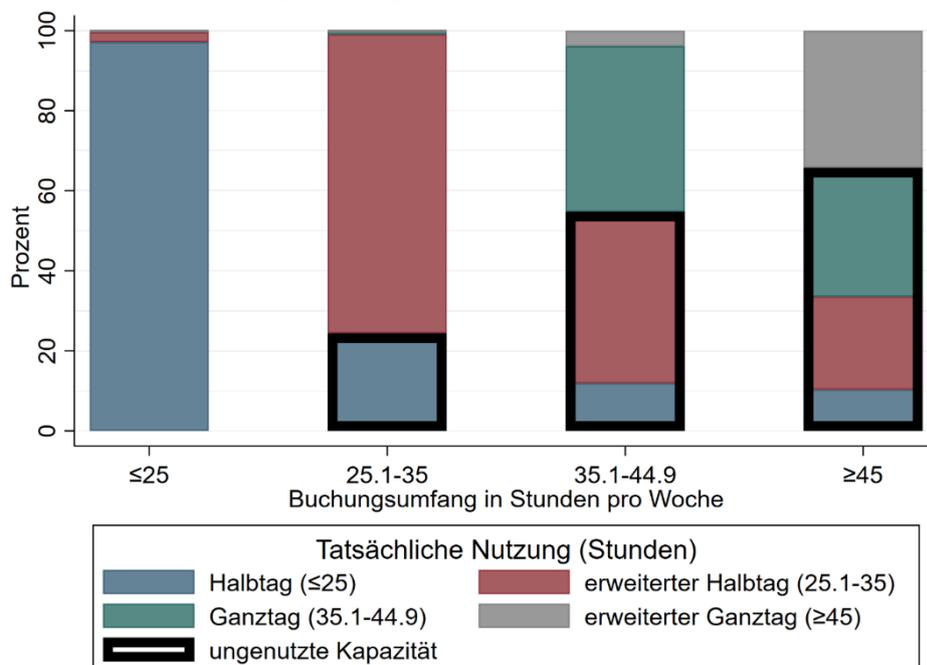


Abbildung 11 zeigt die genutzten Betreuungsumfänge (in der Kategorisierung (erweiterter) Halb-/Ganztagsplatz) in Abhängigkeit des vertraglich vereinbarten Betreuungsumfangs. Der Anteil der Kinder, deren genutzter Betreuungsumfang kleiner ist als der vertraglich vereinbarte Betreuungsumfang, ist schwarz umrandet. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen.

Lesebeispiel: Zwei von drei Kindern, deren Eltern für sie einen erweiterten Ganztagsplatz vertraglich vereinbart haben, nutzen diesen nicht im entsprechenden Umfang.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Die Ausprägung der gewünschten Betreuungsumfänge für die Gruppe der Kinder mit Bedarfen nach kürzeren Betreuungsumfängen im weiteren Sinne ist in Abbildung 21 im Appendix dargestellt. Es ist ersichtlich, dass sowohl im U3-Bereich als auch im Ü3-Bereich knapp 40 Prozent der Eltern von Kindern, die mindestens fünf Stunden weniger nutzen als sie vertraglich vereinbart haben (Bedarf an kürzeren Betreuungsumfang im weiteren Sinne), tatsächlich auch einen entsprechenden Wunsch nach solch kürzeren Betreuungszeiten haben. Bei weiteren 20 Prozent im U3 und Ü3-Bereich liegt der gewünschte Betreuungsumfang um ein bis fünf Stunden unter der untersten Stundengrenze des vertraglich vereinbarten Betreuungsumfangs.

Insgesamt beläuft sich somit der **Anteil der Eltern, die Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten im engeren Sinne** haben, auf knapp **14 Prozent**, wobei es kaum Unterschiede zwischen dem U3- und Ü3-Bereich gibt. Diese Eltern können somit als Eltern bezeichnet werden, die tatsächlich einen Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten haben und die Betreuungsumfänge ungewünscht überbuchen (müssen).

2.3.5 Subjektive Einschätzung der Bedarfsorientierung durch die Eltern

Neben den objektiven Beschreibungen der Bedarfsorientierung der Angebote in Kapitel 2.3.3 und 2.3.4 können zusätzlich subjektive Einschätzungen der Eltern zur Bedarfsorientierung der Angebote für ein umfassendes Bild einer Beurteilung der Bedarfsorientierung im KiTa-Bereich herangezogen werden.

Abbildung 12: Zufriedenheit mit Öffnungszeiten

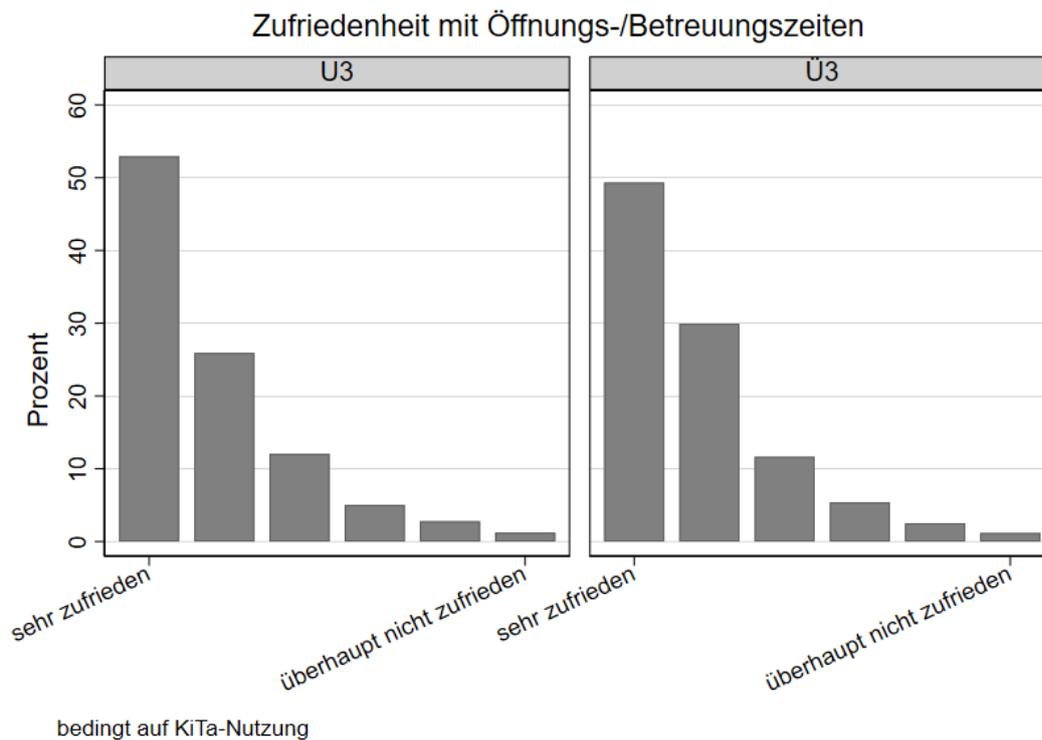


Abbildung 12 zeigt den Anteil der Eltern, die eine entsprechende Zufriedenheit mit den Öffnungs- und Betreuungszeiten äußern, differenziert nach Eltern von Kindern im U3- und Ü3-Bereich. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

So wird in den KiBS-Fragebögen beispielsweise nach der Zufriedenheit mit den Betreuungsangeboten und spezifischen Aspekten, u. a. den Öffnungszeiten, gefragt. Hinsichtlich der Zufriedenheit und Bewertung der Qualität der Kinderbetreuungsinfrastruktur ergibt sich ein überwiegend positives Bild (vgl. auch Alt et al. 2020): Insgesamt sind im Jahre 2020 85,1 Prozent der Eltern mit KiTa-Kindern zufrieden mit der aktuellen Betreuungssituation (U3-Bereich: 83,7 Prozent, Ü3-Bereich: 85,5 Prozent, ohne Abbildung). Auch mit den Öffnungs- und Betreuungszeiten (vgl. Abbildung 12) geben die Hälfte der Eltern an, sehr zufrieden zu sein (U3-Bereich: 49 Prozent, Ü3-Bereich: 53 Prozent). Der Anteil der Eltern, die eine geringe Zufriedenheit mit den Öffnungszeiten äußern (5 oder 6 auf der Skala von 1 „sehr zufrieden“ bis 6 „überhaupt nicht zufrieden“) ist mit 3,8 Prozent relativ gering.

Eltern werden in der KiBS-Studie zudem nach Verbesserungen des Betreuungsangebotes gefragt. So können Eltern bei verschiedenen Bereichen angeben, ob sie keinen, wenig oder viel Verbesserungsbedarf sehen. Aus Abbildung 13 ist ersichtlich, dass insbesondere Bedarf bei der Flexibilisierung der Betreuungszeiten gesehen wird.²⁰ Der Anteil der Eltern mit betreuten Kindern, die dort „viel Bedarf“ sehen, liegt bei 26,9 Prozent und unterscheidet sich kaum zwischen Eltern mit Kindern im U3- und Ü3-Bereich. „Viel Bedarf“ bei früheren bzw. längeren Betreuungszeiten wird von 11,2 bzw. 17,5 Prozent der Eltern gesehen, mit leicht höheren Anteilen im U3-Bereich.

Abbildung 13: Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Betreuungszeiten

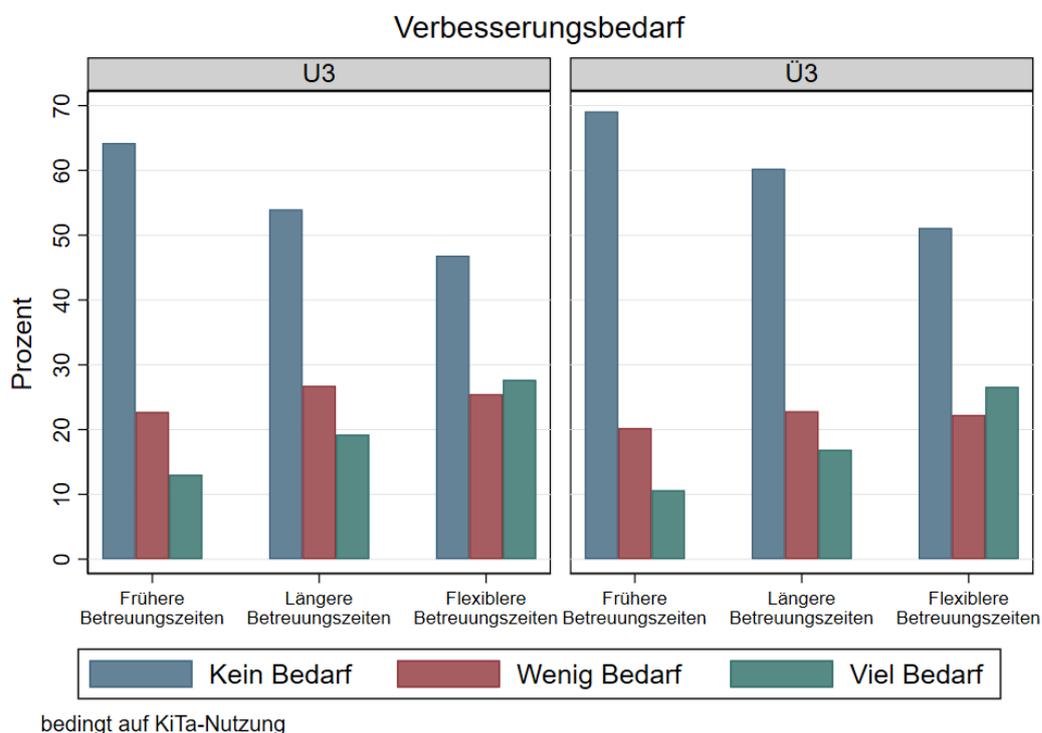


Abbildung 13 zeigt den Anteil der Eltern, die keinen, wenig oder viel Verbesserungsbedarf hinsichtlich früherer bzw. längerer Betreuungszeiten sowie mit der Flexibilität der Betreuungszeiten für ihr Kind sehen. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Um ein besseres Verständnis dafür zu erlangen, aus welchen Gründen es zu manchen Zeiten zu Problemen mit der Nichtabdeckung kommt, wird in Abbildung 14 der Anteil der Eltern dargestellt, die auf die Frage „Aus welchen der folgenden Gründe können Sie mit dem derzeit genutzten Platz Ihren Betreuungsbedarf nicht vollständig decken?“ bei der jeweiligen Antwortmöglichkeit mit „trifft zu“ geantwortet haben. Es ist ersichtlich, dass – wie zu erwarten – geschlossene Einrichtungen sowohl für Eltern im U3- als auch im Ü3-Bereich ein triftiger Grund für die Nichtabdeckung der Betreuungsbedarfe sind (U3-Bereich: 72,5 Prozent, Ü3-Bereich: 73,9 Prozent). Auch der Anteil der

²⁰ Die dargestellten Bereiche in Abbildung 13 konzentrieren sich nur auf Aspekte, die Betreuungszeiten betreffen.

Eltern, denen keine passende Lösung für die Abdeckung Ihrer Arbeitszeiten angeboten wurde, ist mit knapp 70 Prozent relativ groß. Zudem ist ersichtlich, dass bei vielen Eltern unregelmäßige Betreuungsbedarfe anfallen, die häufig nicht gedeckt werden. Dies bestätigt den Befund aus Abbildung 13, dass insbesondere viel Bedarf bei der Flexibilität der Betreuungszeiten gesehen wird.

Abbildung 14: Gründe für Nichtabdeckung von Betreuungsbedarf (erfasst über Betreuungsumfang)

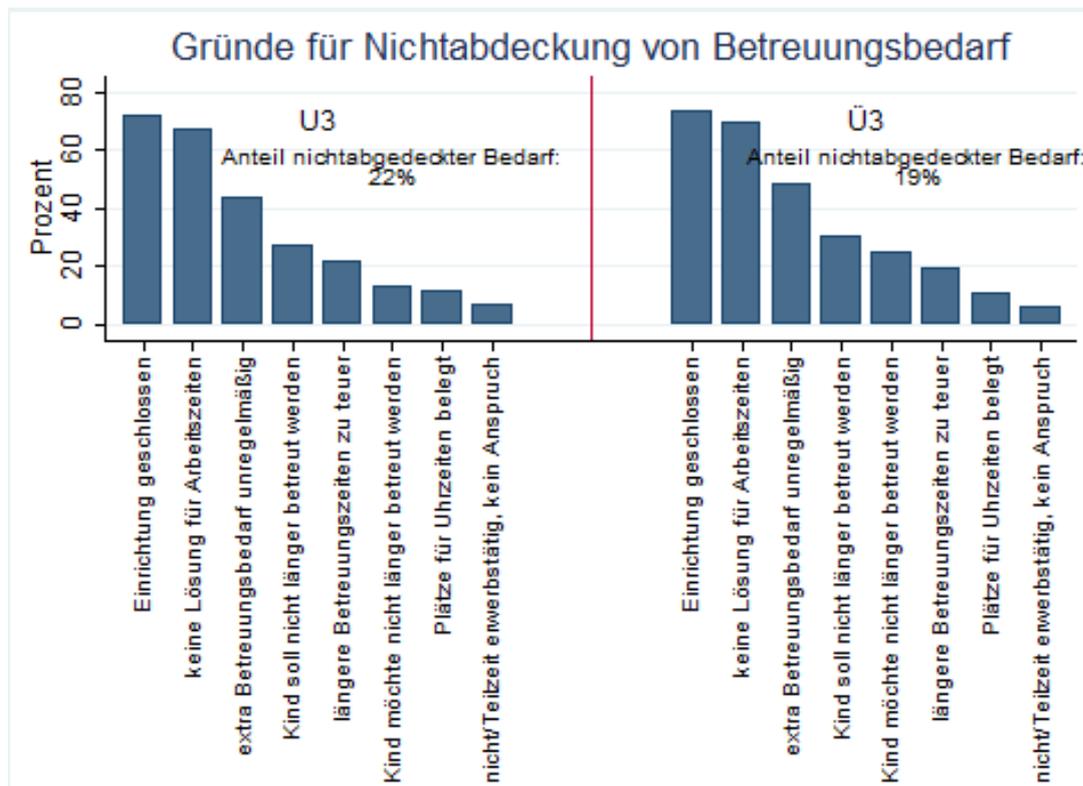


Abbildung 14 zeigt den Anteil der Eltern, die entsprechende Gründe als zutreffend für die Nichtabdeckung des Betreuungsbedarfes ihres Kindes sehen. Grundgesamtheit sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen und die angeben, dass es Zeiten gibt, die durch den derzeit genutzten Betreuungsplatz nicht abgedeckt werden können.
Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2020, eigene Berechnung.

2.3.6 Ungedekte Bedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungszeiten nach Merkmalen der Familien

Im Folgenden wird beantwortet, ob es Unterschiede im Ausmaß der Diskrepanz zwischen den tatsächlich genutzten und gewünschten bzw. vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen je nach sozioökonomischem Hintergrund der Familien gibt.²¹ Für eine tabellarische Darstellung vgl. Tabelle 1, Tabelle 2 und Tabelle 3 im Appendix. In Tabelle 1 und 2 ist als zusätzliches Outcome auch die Wahrscheinlichkeit, einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne zu haben, definiert als

²¹ Da durch eine Kategorisierung in (erweiterte) Ganztags- und (erweiterte) Halbtagsplätze Präzision in den Angaben zu den gewünschten und tatsächlich genutzten Betreuungsumfängen verloren geht, wird auf die kontinuierlich erfassten Stundenangaben zurückgegriffen.

Diskrepanz zwischen genutzten und gewünschten Betreuungsstunden von fünf Stunden, dargestellt.

Es wird nach den folgenden Merkmalen unterschieden:

Wohnort in Ost- oder Westdeutschland

Migrationshintergrund des Kindes: Zum einen erfasst über einen Indikator, der angibt, ob eines oder beide Elternteile nicht in Deutschland geboren sind. Zum anderen darüber, ob hauptsächlich eine andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen wird.

Bildungshintergrund der Mutter: Erfasst über einen Indikator, der angibt, ob der höchste Schulabschluss des befragten Elternteils die Allgemeine Hochschulreife ist.

Familienstand: Erfasst über einen Indikator, der angibt, ob das befragte Elternteil sich in einer festen Partnerschaft befindet unabhängig vom Ehestatus.

Erwerbsstatus der Eltern: Erfasst über einen Indikator, der angibt, ob beide Partner erwerbstätig sind (oder nur die Auskunftsperson, wenn diese nicht in einer Partnerschaft lebt).

Ungedeckte Bedarfe:

Aus Abbildung 15 ist ersichtlich, dass in Ostdeutschland sowohl der gewünschte als auch der genutzte Betreuungsumfang signifikant größer ausfällt als in Westdeutschland. Auch der ungedeckte Stundenbedarf, d.h. die Differenz aus gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang, unterscheidet sich signifikant zwischen den beiden Landesteilen (vgl. Tabelle 1 für den U3-Bereich und Tabelle 2 für den Ü3-Bereich, jeweils Spalte (3) und (6)) und fällt im U3-Bereich mit 0,9 Stunden pro Woche als Differenz zwischen West- und Ostdeutschland etwas geringer aus als im Ü3-Bereich (2,4 Stunden pro Woche). Die Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne zu haben, definiert als Diskrepanz zwischen genutzten und gewünschten Betreuungsstunden von mindestens fünf Stunden pro Woche, ist in Ostdeutschland im Ü3-Bereich um 3,9 Prozentpunkte höher als in Westdeutschland (Spalte (12) in Tabelle 2).

Abbildung 15: Genutzer und gewünschter Betreuungsumfang für Kinder im U3- und Ü3-Bereich nach Merkmalen

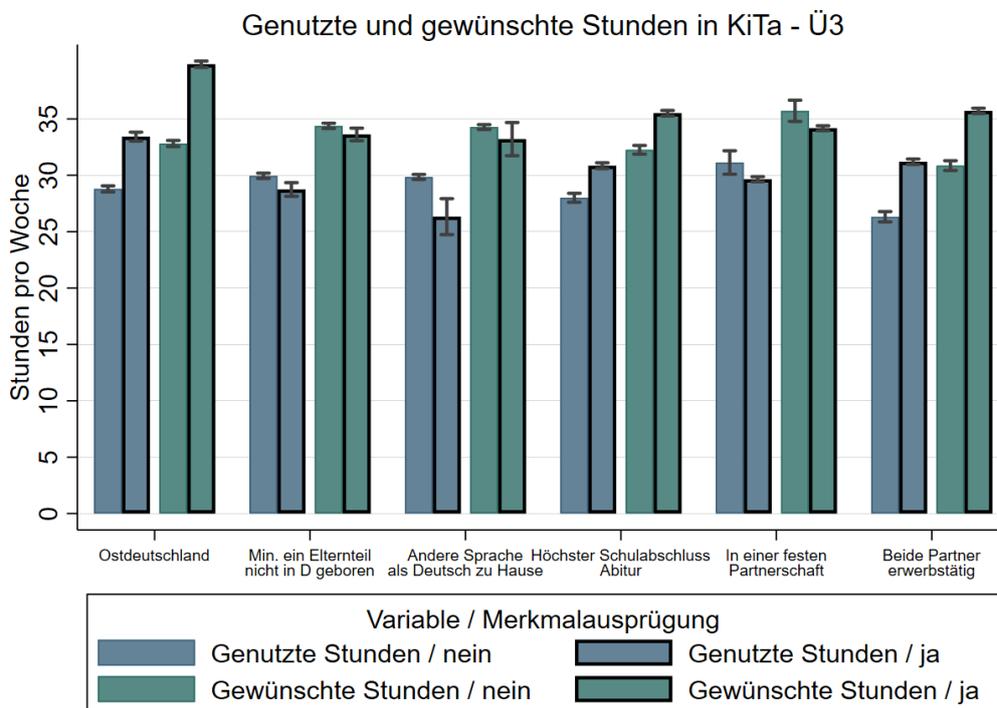
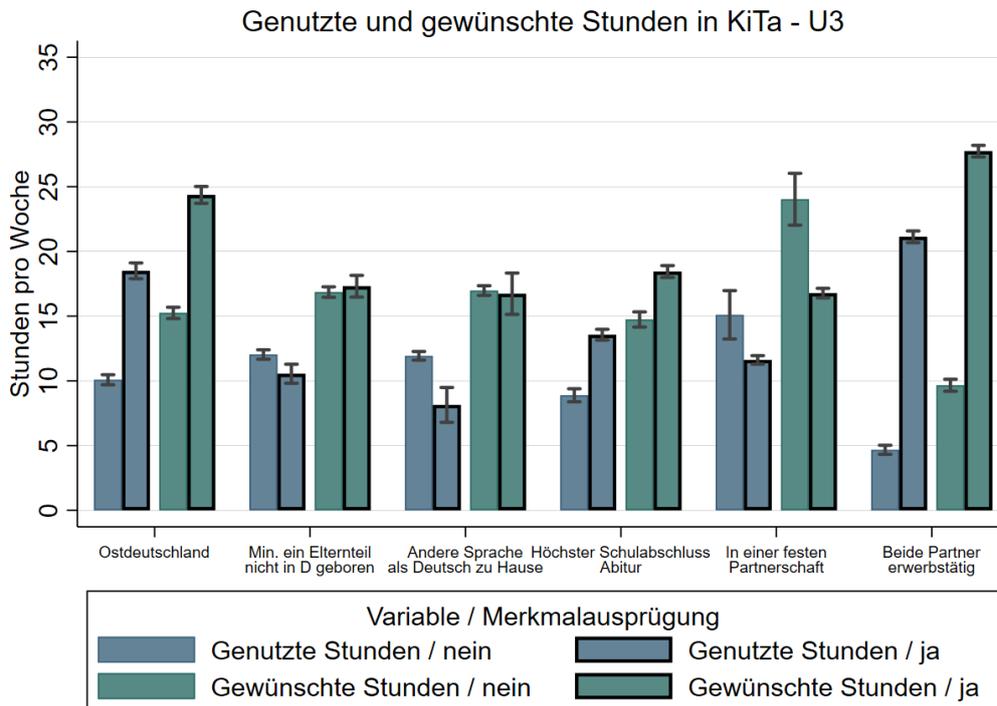


Abbildung 15 zeigt den gewünschten und genutzten Betreuungsumfang in Abhängigkeit der Merkmale von Eltern und Kindern. Zusätzlich sind 95 % Konfidenzintervalle abgetragen, um statistische Signifikanzen in den Gruppenunterschieden zu verdeutlichen. Grundgesamtheit sind alle Kinder, d.h. unabhängig davon, ob diese Kinder eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Ursachen für die unterschiedliche Nutzung in den beiden Landesteilen sind vielfältig, strukturell als auch kulturell: Sie resultieren unter anderem auch aus unterschiedlichen elterlichen Leitbildern (Schneider et al. 2015). Kulturelle Barrieren spielen insgesamt eine erhebliche Rolle (Diabaté et al. 2022), gleichzeitig finden sie ihre Entsprechung in der angelegten Infrastruktur: Sowohl tradierte persönliche Überzeugungen von Elternschaft und Arbeitsteilung in der Partnerschaft schwächen die Väterpartizipation als auch die gesellschaftliche Erwartung an Väter, Familienernährer zu sein. Zudem ist das allgemeine Mutterleitbild in den westdeutschen Bundesländern stärker kindorientiert (Diabate 2015).

Ein weiterer Aspekt, der den Betreuungsumfang beeinflusst, ist der **Migrationshintergrund und die zu Hause gesprochene Sprache**: Kinder mit Migrationshintergrund nutzen im Durchschnitt einen signifikant geringeren Betreuungsumfang als Kinder ohne Migrationshintergrund, je nach Definition des Migrationsstatus beträgt die Differenz 1,5 bzw. 3,9 Wochenstunden im U3-Bereich und 1,2 bzw. 3,5 Wochenstunden im Ü3-Bereich. Bemerkenswert und in beiden Altersgruppen zu beobachten ist die Tatsache, dass sich die gewünschten Stunden zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund jedoch nicht signifikant unterscheiden. Als Resultat daraus gibt es große signifikante Unterschiede im Ausmaß der ungedeckten Stundenbedarfe nach Migrationshintergrund, sowohl im U3-Bereich als auch im Ü3-Bereich: Kinder unter drei Jahren, bei denen zu Hause hauptsächlich eine andere Sprache als Deutsch gesprochen wird, haben einen um 4,1 Stunden pro Woche größeren ungedeckten Betreuungsbedarf bzw. eine 11,5 Prozentpunkte höhere Wahrscheinlichkeit, einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne zu haben als Kinder aus deutschsprachigen Elternhäusern. Bei Kindern von drei Jahren bis zum Schuleintritt ist diese Diskrepanz mit 2,4 Stunden pro Woche bzw. 7,4 Prozentpunkten etwas geringer ausgeprägt, jedoch weiterhin statistisch signifikant.

Differenzierte Analysen für Kinder, die in einer KiTa betreut werden (vgl. Tabelle 3 und Tabelle 4 im Appendix), zeigen, dass diese Unterschiede nach dem Migrationshintergrund nicht mehr zu beobachten sind, wenn die Kinder ausgeschlossen werden, die keine KiTa nutzen. Dies lässt darauf schließen, dass Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund vielfach eine Betreuung überhaupt nicht realisieren (können). Wenn sie eine KiTa nutzen, dies aber mit einem ähnlichen Betreuungsumfang tun wie Familien ohne Migrationshintergrund. Dieses Ergebnis ist im Einklang mit den Ergebnissen verschiedener Studien zur Inanspruchnahme von KiTa-Plätzen und dem Wunsch nach einem Betreuungsplatz (unabhängig vom Betreuungsumfang, z. B. Jessen et al. 2020b). Auch diese Studien finden keinen Unterschied in dem Wunsch nach einem KiTa-Platz, jedoch große Unterschiede bei der tatsächlichen Inanspruchnahme. Die Studie von Jessen et al. (2020b) zeigt auch, dass eine Reduzierung der regionalen Nachfrageüberschüsse die Nutzungsunterschiede nach elterlichem Migrationshintergrund nicht bzw. kaum reduzieren kann. Vielmehr wären hier zusätzliche Maßnahmen wie kleinere Gruppen, mehrsprachige pädagogische

Fachkräfte sowie leichtere Anmelde- und Bewerbungsverfahren in den Einrichtungen sinnvoll, da eine höhere Qualität für die Familien mit Migrationshintergrund eine außerordentlich große Bedeutung hat und sie über Anmeldemodalitäten im Mittel weniger gut informiert sind (Hermes et al. 2021).

Eltern mit **allgemeiner Hochschulreife** nutzen und wünschen sich im Durchschnitt einen signifikant größeren Betreuungsumfang als Eltern mit einem niedrigeren Bildungsabschluss: drei bis fünf Wochenstunden je nach Altersgruppe. Statistisch signifikante Unterschiede in den ungedeckten Bedarfen, definiert als Diskrepanz zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsstunden, lassen sich jedoch nur im U3-Bereich ausmachen: Eltern mit allgemeiner Hochschulreife mit Kind im U3-Bereich haben im Durchschnitt einen geringeren ungedeckten Stundenbedarf. Die Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Bedarf zu haben, wieder definiert als einen um mindestens fünf Stunden höheren gewünschten als genutzten Betreuungsumfang, unterscheidet sich hingegen nur im Ü3-Bereich mit drei Prozentpunkten statistisch signifikant zwischen den beiden Gruppen und ist hier für Eltern mit allgemeiner Hochschulreife höher.

Eltern ohne feste **Partnerschaft** wünschen und nutzen einen statistisch signifikant höheren Betreuungsumfang als Eltern mit fester Partnerschaft. Auch der ungedeckte Bedarf ist für Eltern ohne feste Partnerschaft im U3-Bereich deutlich größer ausgeprägt: die Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Stundenbedarf zu haben ist für diese Eltern rund 11 Prozentpunkte höher und die Differenz zwischen gewünschten und genutzten Stunden ist um rund 3 Stunden pro Woche höher ausgeprägt als bei Eltern mit fester Partnerschaft. Im U3-Bereich sind diese Diskrepanzen nicht statistisch signifikant und deutlich kleiner.

Deutlich größere Diskrepanzen lassen sich beobachten, wenn man nach **dem Erwerbsstatus der Eltern** differenziert. Sind beide Elternteile erwerbstätig, ist der genutzte Betreuungsumfang im U3-Bereich um 16 Wochenstunden und der gewünschte Betreuungsumfang um 18 Wochenstunden größer als bei Familien mit nur einem oder keinem erwerbstätigen Elternteil. Im Ü3-Bereich ist die Differenz mit fünf Stunden pro Woche deutlich schwächer ausgeprägt. Der ungedeckte Stundenbedarf ist für Familien mit zwei erwerbstätigen Eltern um knapp zwei Stunden pro Woche im U3-Bereich größer - die Unterschiede zwischen den Gruppen sind im Ü3-Bereich klein und nicht statistisch signifikant. Der Unterschied in der Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne zu haben ist im U3 mit 17,5 Prozentpunkten ebenfalls stark ausgeprägt und statistisch signifikant. Ein ähnliches Muster lässt sich auch für die Differenzierung nach **Haushaltsnettoeinkommen** beobachten, ist dort jedoch etwas schwächer ausgeprägt (hier nicht dargestellt).

Multivariate Regressionsergebnisse, die den Zusammenhang zwischen den ungedeckten Bedarfen und mehreren sozio-ökonomischen Merkmalen zeitgleich untersuchen, sind in Tabelle 7 und Tabelle 8 im Appendix dargestellt. Diese Modelle berücksichtigen den Einfluss der jeweils

anderen sozioökonomischen Merkmale und halten diese konstant, lassen jedoch keine Aussagen über den kausalen Einfluss des jeweiligen sozioökonomischen Merkmals zu. Dass die betrachteten Merkmale der Familien nicht statistisch unabhängig voneinander sind, beispielsweise korreliert der Schulabschluss der Eltern stark mit der Erwerbstätigkeit der Eltern, bleibt bei der Interpretation der Koeffizienten zu berücksichtigen.

Im U3-Bereich (Tabelle 7) bestätigen die multivariaten Regressionsergebnisse die Erkenntnisse aus den univariaten Analysen: Die Zusammenhänge mit der Diskrepanz zwischen genutzten und gewünschten Stunden bzw. der Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne zu haben, bleiben statistisch signifikant und weisen eine vergleichbare Größe auf. Im Ü3-Bereich (Tabelle 8) bestätigen sich ebenfalls auch unter Kontrolle des Zusammenhangs mit den jeweils anderen sozioökonomischen Merkmalen die statistisch signifikanten Unterschiede im Ausmaß der Diskrepanz zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsumfängen sowie der Wahrscheinlichkeit, ungedeckte Bedarfe zu haben, nach Ost- und Westdeutschland sowie nach dem Migrationshintergrund, wenn dieser über die zu Hause gesprochene Sprache erfasst wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass große signifikante sozioökonomische Unterschiede im genutzten und gewünschten Betreuungsumfang existieren, die tendenziell im U3-Bereich etwas größer ausfallen als im Ü3-Bereich. Diese Unterschiede in den gewünschten und genutzten Betreuungsumfängen gehen im U3-Bereich allesamt auch mit Unterschieden in den ungedeckten Bedarfen einher. Das bedeutet, dass es im U3-Bereich von sozioökonomischen Merkmalen abhängt, wie erfolgreich die Familien darin sind, ihre zum Teil sehr unterschiedlichen Betreuungsbedarfe tatsächlich auch zu realisieren. Die Unterschiede im U3-Bereich zeigen, dass die ungedeckten Bedarfe für Familien mit Migrationshintergrund, für geringer gebildete Eltern und Alleinerziehende statistisch signifikant höher sind. Auch die Wahrscheinlichkeit, einen ungedeckten Bedarf zu haben, unterscheidet sich für diese Gruppen statistisch signifikant. Dieses Muster findet sich analog zu sozioökonomisch bedingten Nutzungsunterschieden: Tendenziell nutzen die Kinder ressourcenstärkerer Familien eher eine Kita im U3-Bereich als Kinder ressourcenschwächerer Familien.

Im Ü3-Bereich gibt es Unterschiede im ungedeckten Bedarf, welche statistisch signifikant sind, nur für die Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland und nach dem Migrationshintergrund, wenn dieser über die zu Hause gesprochene Sprache erfasst wird. So sind die ungedeckten Bedarfe im Ü3-Bereich in Ostdeutschland und für Familien, die zu Hause hauptsächlich eine andere Sprache sprechen stärker ausgeprägt.

Bedarfe an kürzeren Betreuungsumfängen:

Abbildung 16 sowie Tabelle 5 im Appendix zeigen die Wahrscheinlichkeit, einen um mindestens fünf Stunden geringeren Betreuungsumfang zu nutzen als vertraglich vereinbart (Bedarf an kürzerem Betreuungsumfang im weiteren Sinne) für die eingangs definierten sozioökonomischen Gruppen. Es ist ersichtlich, dass die Wahrscheinlichkeit, einen geringeren Betreuungsumfang zu nutzen als vertraglich vereinbart, in **Ostdeutschland** im U3-Bereich um 10 Prozentpunkte größer ist als in Westdeutschland. Im Ü3-Bereich sind es sieben Prozentpunkte.

Familien mit Migrationshintergrund haben im U3-Bereich eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit für einen Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten als Familien ohne Migrationshintergrund, wenn man den Migrationshintergrund über die zuhause gesprochene Sprache definiert. Die Unterschiede nach dem Migrationshintergrund der Familien könnten darauf hindeuten, dass Familien mit Migrationshintergrund weniger dazu bereit sind, einen zu großen Betreuungsumfang zu buchen als sie tatsächlich benötigen, z.B. aus Kostengründen oder weniger Bedarf an flexibleren Angeboten, die sich durch die Vereinbarung längerer Betreuungsumfänge erhalten ließe. Es könnte aber auch sein, dass sie über eine entsprechende „Praxis“ weniger informiert sind. Oder es könnte sein, dass diese Familien ohnehin nur Plätze erhalten, wenn diese in der jeweiligen Region nicht „knapp“ sind, also genügend Plätze für alle nachfragenden Familien vorhanden sind.

Bemerkenswert ist, dass keine signifikanten Unterschiede nach dem **Familienstand**²² oder der **Erwerbstätigkeit** beider Eltern zu beobachten sind. Hier hätte es sein können, dass sich alleinerziehende Elternteile oder auch Familien, in denen beide Elternteile erwerbstätig sind, durch höhere vertraglich vereinbarte Betreuungsumfänge als tatsächlich benötigt eine gewisse Flexibilität sichern, da diese Familien tendenziell über weniger familiäre Ressourcen verfügen um Betreuungsbedarfe (kurzfristig) anderweitig zu decken.

Auch nach dem **Bildungshintergrund des befragten** Elternteils sind im U3-Bereich keine signifikanten Unterschiede festzustellen. Im Ü3-Bereich sind es aber vor allem die Familien mit höherem Bildungsabschluss, die einen größeren Betreuungsumfang vertraglich vereinbaren als sie tatsächlich nutzen. Dies kann mehrere Gründe haben, die auf Grundlage der vorliegenden Datenbasis nicht differenziert werden können. Unter anderem kann es sein, dass diese Familien eher dazu bereit sind einen Platz mit einem größeren Betreuungsumfang als tatsächlich vereinbart zu bezahlen, um sich damit eine gewisse Flexibilität zu „erkaufen“ oder überhaupt Zugang zur (Wunsch)-KiTa zu erlangen. Oder es kann sein, dass diese Gruppe eher auf diese Strategie der Platzsicherung zurückgreift bzw. eher darüber informiert ist.

²² Die Wahrscheinlichkeit den Betreuungsplatz um mind. 5 Stunden weniger zu nutzen als vertraglich möglich wäre, ist für Eltern in fester Partnerschaft um knapp 5 Prozentpunkte höher, allerdings ist dieser Unterschied nur marginal signifikant zum 10-Prozent Niveau.

Abbildung 16: Diskrepanz zwischen genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen - U3- und Ü3-Bereich

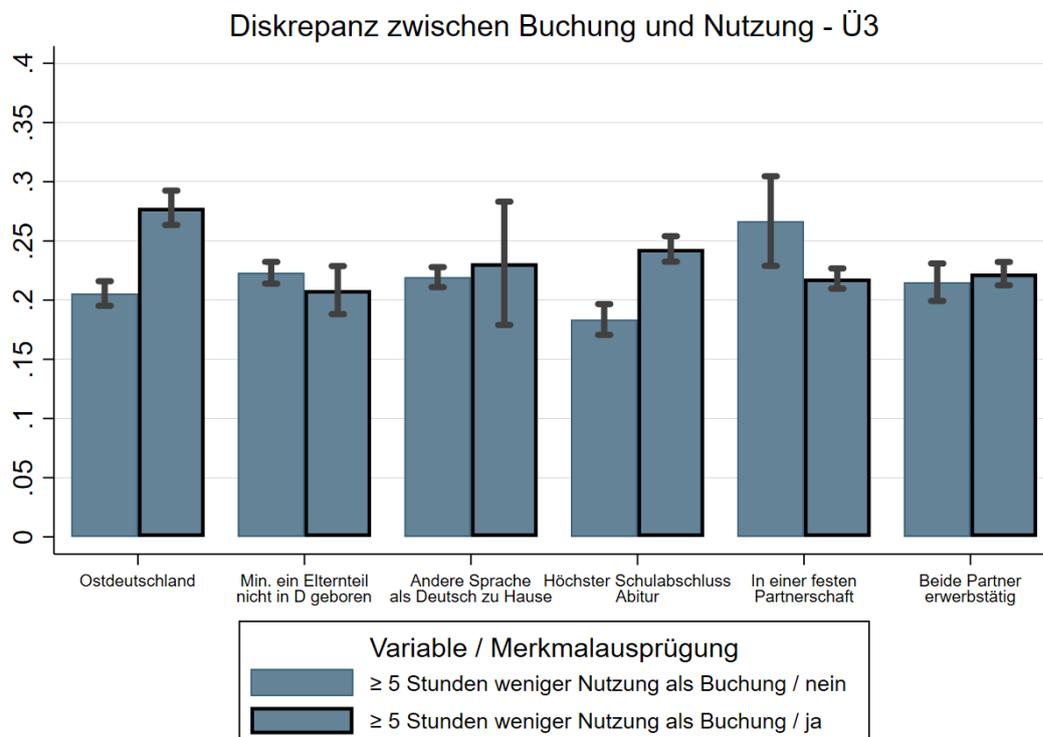
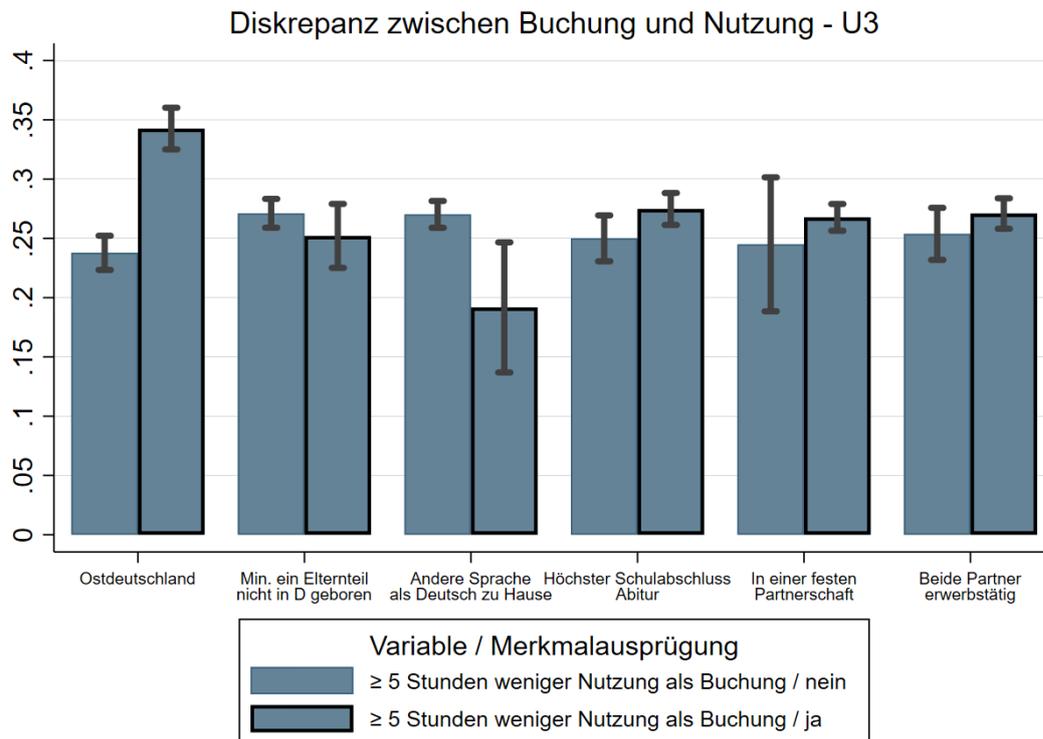


Abbildung 16 zeigt den gewünschten und genutzten Betreuungsumfang in Abhängigkeit der Merkmale von Eltern und Kindern. Zusätzlich sind 95 % Konfidenzintervalle abgetragen, um statistische Signifikanzen in den Gruppenunterschieden zu verdeutlichen. Grundgesamtheit sind alle Kinder, d.h. unabhängig davon, ob diese Kinder eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Die Ergebnisse verändern sich kaum, wenn man einen Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten im weiteren Sinne alternativ darüber definiert, ob die genutzten Stunden um mindestens eine Stunde unter dem vertraglich vereinbarten Betreuungsumfang liegen.

III. Ausgangslage in den Bundesländern

Im Folgenden wird die aktuelle Ausgangslage in den Bundesländern im Hinblick auf die Bedarfsorientierung der KiTa-Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, für Kinder bis zum Schuleintritt beschrieben sowie die derzeitigen gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf wesentliche Faktoren einer Bedarfsorientierung dargestellt (vgl. Kapitel 3.3). Darüber hinaus werden auf Basis der repräsentativen KiBS-Daten Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern im Ausmaß der ungedeckten Bedarfe von Betreuungsstunden in der KiTa sowie der Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen aufgezeigt.

3.1 Bundesgesetzlicher Rahmen zur Bedarfsorientierung der Angebote

Auf Bundesebene regelt das Achte Sozialgesetzbuch (SGB VIII) verschiedene Aspekte der Bedarfsorientierung von Angeboten in der KiTa in Deutschland. So soll sich entsprechend § 24 Absatz 2 Satz 2 SGB VIII der Betreuungsumfang für Kinder im U3-Bereich nach dem individuellen Bedarf der Eltern und Kinder richten. Für Kinder im Ü3-Bereich hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 24 Absatz 3 Satz 2 SGB VIII darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in der Kindertagespflege gefördert werden. Zum elternbezogenen Bedarf zählen laut § 24 Absatz 1 SGB VIII die Erwerbstätigkeit oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die Arbeitssuche, berufliche Bildungsmaßnahmen oder die Teilnahme an Fördermaßnahmen zur Eingliederung in Arbeit. Kindliche Bedarfe sind dem Gesetzestext nach eine Förderung, die für seine Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf. Des Weiteren ist mit dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz mittlerweile eine Verschärfung bei der inklusiven Betreuung von Kindern mit Behinderung erfolgt (siehe § 22a Absatz 4 SGB VIII). Demnach sollen Kinder mit Behinderungen und Kinder ohne Behinderungen gemeinsam gefördert werden. Dabei sind die besonderen Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen und von Kindern, die von Behinderung bedroht sind, zu berücksichtigen.

Gemäß § 79 Abs. 1 SGB VIII tragen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung für die Erfüllung des gesamten Aufgabenspektrums der Jugendhilfe. Sie sind für die Bereitstellung und Entwicklung einer bedarfsorientierten Angebotsstruktur zuständig.

Hinsichtlich der Schließzeiten von KiTas finden sich keine konkreten Regelungen auf Bundesebene, der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat lediglich die Pflicht, für die Kinder, die während der Schließzeiten in den Ferien nicht von den Erziehungsberechtigten betreut werden können, eine anderweitige Betreuungsmöglichkeit sicherzustellen (vgl. § 22a Absatz 3 SGB VIII). Im KiQuTG vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) werden im Handlungsfeld 1 „Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ verschiedene Maßnahmen konkretisiert, die die Umsetzung des Förderungsauftrags nach § 22 Absatz 3 SGB VIII sichern. Weiter ist hier die Rede von Betreuungsangeboten, die die Bedürfnisse und Interessen der Kinder in den Vordergrund stellen, insbesondere auch im Hinblick auf den Betreuungsumfang und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Träger sollen insbesondere die Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherstellen (Deutscher Bundestag, 2018, S. 21). Zentral ist dabei neben den Bedürfnissen von Kindern und Eltern auch der Sozialraum, der einbezogen werden soll, um die sich darin befindenden Potenziale zu nutzen. Das bedeutet, die Bevölkerungsstruktur, die Erwerbs-, Einkommens-, Bildungs- und Wohnsituation der Bevölkerung sowie der städtebauliche Zustand und die Infrastruktur müssen im Rahmen der Bedarfsplanung angemessen berücksichtigt werden. Als Ziel wird sowohl eine wohnortnahe Kindertagesbetreuung als auch die soziale Heterogenität in den Angeboten definiert, da es auch um die Gleichstellung der Lebensverhältnisse gehen soll.

Im Rahmen des Gute-KiTa-Gesetzes (§ 3) sollen die Länder anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2 analysieren. Bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele 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 werden. Gleichzeitig gilt es auch, wissenschaftliche Standards und die Bedürfnisse aller Familien zu berücksichtigen. Auf der Grundlage der Analyse der Ausgangssituation und der Ermittlungen stellen die Länder schließlich Handlungs- und Finanzierungskonzepte auf.

Hinsichtlich der Verpflegung in KiTas gibt es keine bundesweiten Standards. Hier wurde bislang ein Nationaler Aktionsplan »IN FORM – Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung« vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und vom Bundesministerium für Gesundheit (BMG) ins Leben gerufen (seit Juni 2008 vom Bundeskabinett verabschiedet). Seitdem gibt es in jedem Bundesland eine Vernetzungsstelle (Kita- und Schulverpflegung (VNS) sowie das Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (NQZ), welches im Rahmen des Gute-KiTa-Gesetzes gefördert.

3.2 Maßnahmen der Länder zur Umsetzung des Handlungsfeldes 1 „Bedarfsgerechte Angebote“ im Gute-KiTa-Gesetz

Die Länder verfolgen verschiedene Strategien, um die im KiQuTG vorgesehenen 10 Handlungsfelder umzusetzen. Der Zwischenbericht der Evaluierungsstudie zur Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes (Faas et al. 2021) sowie die Monitoringberichte zum Gute-KiTa-Gesetz (z.B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022a) zeigen, dass die einzelnen Länder sehr unterschiedliche Prioritäten gesetzt und Strategieprofile gewählt haben. Manche Länder haben sich auf wenige Handlungsfelder konzentriert, andere setzen ein breites Spektrum an Maßnahmen aus unterschiedlichen Handlungsfeldern um.

In diesem Kapitel werden die Länder primär hinsichtlich des ersten Handlungsfeldes (HF1 „Bedarfsgerechte Angebote“) verglichen. Hier haben laut dem Zwischenbericht der Evaluierungsstudie zur Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes (Faas et al. 2021) Berlin und Nordrhein-Westfalen maßgeblich den Ausbau bedarfsgerechter Angebote anvisiert. Berlin investiert insgesamt 14,9 Mio. Euro (6,2 Prozent der Gesamtmittel aus dem Gute-KiTa-Gesetz) in die Umsetzung dieses Handlungsfeldes; Nordrhein-Westfalen rund 140 Mio. (11,8 Prozent der Gesamtmittel aus dem Gute-KiTa-Gesetz). In Summe betrachtet investieren die Länder lediglich 3,9 Prozent ihrer Mittel in bedarfsgerechte Angebote (HF1). Damit stellt HF1 ähnlich wie andere systembezogene Handlungsfelder (z. B. Verbesserung der Steuerung des Systems, HF 9) in den Länderetats einen eher kleineren Posten dar. Auch wenn das Handlungsfeld 1 – genauso wie Handlungsfelder 2 bis 4 – zu den Maßnahmen von „vorrangiger Bedeutung“ zählt (vgl. § 2 Satz 3 KiQuTG).

Die beiden Bundesländer (Berlin und Nordrhein-Westfalen) verfolgen dabei jedoch völlig verschiedene Schwerpunkte bei der Umsetzung der Maßnahmen zum Handlungsfeld 1 (HF 1).

Berlin

In den vergangenen Jahren hat Berlin den quantitativen Ausbau von KiTa-Plätzen fokussiert. Des Weiteren wurde die Fachkräftegewinnung durch Ausbau der Ausbildungskapazitäten und Möglichkeiten des Quereinstiegs umgesetzt sowie in die Weiterentwicklung des Qualitäts- und Praxisunterstützungssystems investiert. Die Umsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes wurde in Berlin als eigenes Projekt definiert, um das gesamte Kinderbetreuungssystem weiterzuentwickeln. Man kann hier laut des Evaluierungsberichts (Faas et al. 2021) vor allem von einem projektförmig organisierten Partizipationsprozess und -projekt sprechen, der vorhandene Initiativen und Strukturen nutzt. Berlin hat seit 2019 mehrere Maßnahmen umgesetzt, prioritär wurde das Angebot für Kinder mit komplexem Unterstützungsbedarf (HF 1 – Bedarfsgerechtes Angebot) ausgeweitet. Damit setzt Berlin weitestgehend auf Inklusion, um Kinder mit besonders komplexem

Förderbedarf in den Blick zu nehmen. Aufgrund des hohen konzeptionellen Aufwands – die Strategie wird in enger Abstimmung mit den Trägern der Einrichtungen erarbeitet – verzögert sich die 2019 begonnene Umsetzung (vgl. Faas et al. 2021). Insgesamt verfolgt der Stadtstaat zwei Maßnahmen. Erstens etabliert er neue Beratungsangebote für Kinder- und Jugendambulanzen, sowie Sozialpädiatrische Zentren (KJA/SPZ). Dabei werden heilpädagogische Fachdienste eingeführt, um ein offenes und niedrigschwelliges Beratungsangebot im Vorfeld sozialpädiatrischer Leistungen für Familien und Fachkräfte von KiTas anbieten zu können. Dafür wurde die Rahmenvereinbarung zur sozialpädiatrischen Versorgung im Land Berlin 2020 angepasst. Zweitens wurde ein verbessertes Angebot für Kinder mit komplexem Unterstützungsbedarf geschaffen. Dies wurde 2019/2020 durch die Kindertagesförderungsverordnung (§ 23 KitaFöG i.V.m. § 16 Abs. 3 Satz 3, VOKitaFöG) umgesetzt und durch die darin enthaltene Rahmenvereinbarung „Heilpädagogische Gruppen (RV-HpG) – Verbesserung des Personalschlüssels, Platzaufwuchs“ konkretisiert.

Nordrhein-Westfalen

Die Umsetzung des KiQuTG erfolgt in Nordrhein-Westfalen im sogenannten Kinderbildungsgesetz (KiBiz). Die Umsetzung der Reform wurde mit der Einbindung der Umsetzungsplanung in bestehende Partizipationsstrukturen parallel vorangetrieben (vgl. Faas et al. 2021:126). Innerhalb dieser Gesamtstrategie zur Reformierung des Betreuungssystems war zwar keine strukturelle Änderung des Finanzierungssystems vorgesehen, sondern es sollte vielmehr eine Unterfinanzierung verhindert werden. Dazu werden jährlich – neben den Mitteln des Bundes – von Land und Kommunen zusätzlich 750 Millionen Euro zur Verfügung gestellt: Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernehmen dabei die eine Hälfte, die andere Hälfte trägt das Land. Damit investiert Nordrhein-Westfalen die Mittel des Gute-KiTa-Gesetzes, um bestehende Maßnahmen und Strukturen auszubauen sowie innovative Maßnahmen auf den Weg zu bringen.

Nordrhein-Westfalen setzt insgesamt vor allem auf flexiblere Betreuungsangebote, um Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch stärker zu ermöglichen, und regelt in § 48 KiBiz einen entsprechenden Zuschuss zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten. Dieser sieht vor, dass die Träger der Jugendhilfe lediglich 25 Prozent kofinanzieren müssen. Ähnlich wie in Berlin verzögerte sich auch hier der Umsetzungsprozess, weil Kitas und Träger durch die Corona-Pandemie belastet wurden (Faas et al. 2021).

3.3 Gesetzliche Regelungen in den Bundesländern zu bedarfsorientierten Angeboten in der KiTa

Es gibt derzeit zahlreiche gesetzliche Regelungen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften in den Ländern, die verschiedene Aspekte bedarfsgerechter Angebote, insbesondere Ganztagsangebote,

für Kinder bis zum Schuleintritt regeln (siehe ergänzende Excel-Tabelle²³ „Qualitätsindikatoren auf Länderebene_Ganztag_29112022“). Im Mittelpunkt der folgenden Zusammenstellung stehen gesetzlich geregelte Ansprüche von Kindern in Hinblick auf Betreuungsumfänge (z. B. Mindestbetreuungszeiten, individuelle Bedarfe, Stundenkontingente) und Verpflegung sowie Regelungen zu den Öffnungszeiten bzw. der Öffnungsdauer von KiTas. Darüber hinaus werden auch bundeslandspezifische Regelungen zu Schließungen von Einrichtungen betrachtet und gesetzlich geregelte Pflichten auf Seiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Bedarfe zu ermitteln und bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, zu planen bzw. bereitzustellen, zusammengetragen.

Bedarfsermittlung und Angebotsplanung

Gemäß § 80 SGB VIII weisen alle Bundesländer auf die Planungsverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe hin. Geregelt wird darin außerdem, dass die Gemeinden und freien Träger in die Planung mit einzubeziehen sind. Auch das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern wird thematisiert. Wie die Bedarfsermittlung gestaltet werden soll, wird in den meisten Landesgesetzen nicht konkretisiert.

Lediglich in **Nordrhein-Westfalen** ist geregelt, dass Modellrechnungen und Befragungen der Eltern turnusmäßig erfolgen sollen. Hier sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Jugendämter) im Rahmen ihrer Jugendhilfeplanung unter Einbeziehung der Träger der freien Jugendhilfe zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege verpflichtet. Dabei sind die Bedarfe für eine gemeinsame Förderung von Kindern mit oder mit drohenden Behinderungen und nicht behinderten Kindern zu beachten. Die Jugendämter müssen für ihren Bezirk jährlich einen Bedarfsplan zur Kindertagesbetreuung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege schreiben. Der Bedarfsplan weist die im Jugendamtsbezirk zur Bedarfsdeckung betriebsgenehmigten Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege aus. Er enthält die zur Realisierung eines bedarfsgerechten Angebotes voraussehbare Entwicklung für einen mehrjährigen Zeitraum mit der Beschreibung erforderlicher Maßnahmen unter Berücksichtigung besonderer sozialräumlicher und zielgruppenorientierter Belange. Weiter sollen die Jugendämter das Angebot an den Bedarfen der Familien ausrichten und den Wünschen für den Betreuungsumfang in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege entsprechen. Sie stellen sicher, dass in ihrem Bezirk alle Betreuungszeiten in bedarfsgerechtem Umfang und verlässliche Angebote in der Kindertagespflege vorgehalten werden. Bei der Planung sind auch Betreuungsbedarfe in den Morgen- oder Abendstunden sowie an Wochenend- und Feiertagen und in Ferienzeiten zu berücksichtigen. Sozialräumliche Besonderheiten, wie die

²³ Die zitierte Tabelle basiert im Wesentlichen auf der Übersicht von Ramboll Management Consulting Group: „Qualität der Kindertagesbetreuung – Regelungen der Bundesländer (Stand 05/2022).“

adäquate Versorgung von sozial oder wirtschaftlich benachteiligten Bevölkerungskreisen, und besondere Angebote, wie Familienzentren, sind zu berücksichtigen. In Ansehung der Anliegen erwerbstätiger und in Ausbildung stehender Eltern ist nach Möglichkeit anzustreben, auch einem Bedarf an Plätzen für wohnsitzfremde Kinder Rechnung zu tragen. Für eine Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes müssen die Eltern dem Jugendamt spätestens sechs Monate vor Inanspruchnahme den für ihr Kind gewünschten Betreuungsbedarf, den gewünschten Betreuungsumfang und die Betreuungsart schriftlich oder elektronisch angezeigt haben.

In **Berlin** ist festgelegt, dass der Betreuungsumfang dem Förderungsbedarf des Kindes und den Bedürfnissen seiner Familie gerecht werden soll. Die Jugendämter sollen die Eltern unter Berücksichtigung ihrer Wünsche und der familiären Bedürfnisse umfassend über die ihrem Kind zustehenden Ansprüche und Möglichkeiten informieren und beraten. Soweit die Voraussetzungen für die Bewilligung des Antrags vorliegen, soll der Bedarfsbescheid (Gutschein) auf Wunsch der Eltern übersandt werden. Ein Bedarf liegt dem Grunde und dem Umfang nach vor, wenn sich dieser aus pädagogischen, sozialen oder familiären Gründen ergibt.

In **Niedersachsen** werden zudem auch Mittel aus dem Gute-KiTa-Gesetz im Handlungsfeld 9 „Verbesserung der Steuerung des Systems“ investiert, um das System der Bedarfsanalyse und -planung zu verbessern.

Betreuungsumfänge

Hinsichtlich des Betreuungsumfangs haben die Bundesländer Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen konkrete Regelungen festgelegt, die über den bundesgesetzlichen Rahmen des SGB VIII (§ 24 Absatz 2 Satz 3 bzw. § 24 Absatz 3 Satz 2) hinausgehen. Bremen und Bayern beschränken die wöchentliche Betreuungszeit für die Kinder auf 60 Stunden/Woche bzw. max. 180 Stunden/Monat. In den anderen Bundesländern hingegen erfolgt keine Konkretisierung des Anspruchs auf einen bestimmten Betreuungsumfang. Hier ist oftmals lediglich die Rede von der Schaffung eines „bedarfsgerechten Angebots“ oder von einer rechtzeitigen Zurverfügungstellung „notwendiger Plätze“.

Nordrhein-Westfalen beispielsweise hat geregelt, dass Eltern das Recht haben, die Betreuungszeit für ihre Kinder entsprechend ihrem Bedarf und im Rahmen dieses Gesetzes zu wählen. Dabei sind die Bedürfnisse von Kindern mit oder mit drohenden Behinderungen nach einer wohnortnahen Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege zu berücksichtigen. Bei der Feststellung der Verhältnismäßigkeit der Mehrkosten sind alle für die Wahl maßgeblichen Gründe angemessen zu berücksichtigen.

Thüringen bietet allen Kindern vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen konkreten Anspruch von montags bis freitags für eine tägliche Betreuungszeit von zehn Stunden. Zur Realisierung der besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit können hier sogar längere Betreuungszeiten von bis zu zwölf Stunden vereinbart werden; allerdings besteht darauf kein Rechtsanspruch. In Mecklenburg-Vorpommern kann eine Förderung in einem Umfang von 50 Wochenstunden (Ganztagsförderung) beansprucht werden, wenn dies zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf notwendig oder im Sinne der §§ 20 und 27 des SGB VIII erforderlich ist. Ein über diese Öffnungszeit der Kindertageseinrichtung regelmäßig hinausgehender Bedarf ist von den Eltern dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe unverzüglich anzuzeigen. Zudem ist eine Sollregelung formuliert, nach der die tägliche Verweildauer des Kindes zehn Stunden nicht überschreiten soll.

In Berlin melden Eltern den Anspruch und Förderungsbedarf bei dem zuständigen Jugendamt durch Antrag an. Sie haben an der Feststellung des geltend gemachten Bedarfs durch die notwendigen Angaben insbesondere zur Familiensituation und zur Arbeitssituation mitzuwirken. Das zuständige Jugendamt stellt den Anspruch oder Bedarf fest und erteilt einen Bescheid, der zugleich den erforderlichen Betreuungsumfang unter Berücksichtigung angemessener Wegezeiten feststellt. Gegenstand der Feststellung sind auch die erforderlichen Ausgaben für zusätzliches Personal. Außerdem werden den Eltern vier verschiedene Stundenpakete für Betreuungsumfänge je nach Bedarf gewährt, z.B. bedeutet das bei einer Ganztagsförderung ein Betreuungsumfang von über sieben Stunden bis höchstens neun Stunden täglich.

Öffnungszeiten/-dauer

In insgesamt elf Bundesländern gibt es keine gesetzlichen Regelungen zu den Öffnungszeiten von KiTas. Berlin und Thüringen beschränken die Öffnungszeiten von KiTas auf 12 Stunden pro Tag, Schleswig-Holstein auf 50 Wochenstunden. Darüber hinaus gibt es in Berlin und Nordrhein-Westfalen die Möglichkeit einer ergänzenden Betreuung über die normalen Öffnungszeiten hinaus. Alle Länder thematisieren die Ausrichtung der Öffnungszeiten am Kindeswohl und am Bedarf der Eltern.

In Nordrhein-Westfalen soll jede Kindertageseinrichtung bedarfsgerechte Öffnungs- und Betreuungszeiten unter Berücksichtigung des Kindeswohls und der Elternwünsche anbieten. Unabhängig von den regelmäßigen Öffnungs- und Betreuungszeiten einer Tageseinrichtung soll die Verweildauer der einzelnen Kinder ihrem Entwicklungsstand und den jeweiligen familiären Bedarfen entsprechen. Grundlage für die angebotenen Betreuungszeiten ist die örtliche Jugendhilfeplanung. In der Regel ist eine durchgehende Betreuung über Mittag anzubieten. Die Tageseinrichtung kann nach Anhörung des Elternbeirates zur Sicherung ihres Bildungs- und Erziehungsauftrages Kernzeiten festlegen. Soweit organisatorische, personelle Möglichkeiten oder

festgelegte Kernzeiten dem nicht entgegenstehen, soll auch ein regelmäßiger Bedarf an unterschiedlich langen Betreuungszeiten je Wochentag erfüllt werden. Unregelmäßige Bedarfe und unterjährige Änderungsbedarfe der Familien sollen soweit möglich, insbesondere im Rahmen einer Förderung nach § 48, berücksichtigt werden. Das Gesetz sieht einen Zuschuss zur Flexibilisierung von Betreuungszeiten vor. Dabei gewährt das Land NRW jedem Jugendamt einen pauschalierten Zuschuss. Im Rahmen der örtlichen Jugendhilfeplanung entscheidet das Jugendamt auf Basis der örtlichen Bedarfslage, welche Angebote in die Förderung zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten aufgenommen werden. Die Bezuschussung dient der finanziellen Förderung von kind- und bedarfsgerechten, familienunterstützenden Angeboten in der Kindertagesbetreuung, wie hinsichtlich der Unterstützung von Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen, die über wöchentlich 47 Stunden hinausgehen, oder eine Öffnung an Wochenend- und Feiertagen, sowie außerhalb der Kernzeiten von nach 17 Uhr und vor 7 Uhr. Des Weiteren fällt darunter ein Zuschuss für Einrichtungen, die 15 Öffnungstage oder weniger jährlich schließen, darüber hinaus zusätzliche Betreuungsangebote bei unregelmäßigem Bedarf oder für ausnahmsweise kurzfristig erhöhten Bedarf der Familien und Notfallangebote sowie ergänzende Kindertagespflege gemäß § 23 Absatz 1. Das Land stellt dafür ab dem Kindergartenjahr 2022/2023 einen Betrag von 80 Millionen Euro jährlich landesweit zur Verfügung. Außerdem sind Kindertageseinrichtungen in NRW dazu verpflichtet, ganzjährig eine regelmäßige Betreuung und Förderung aller aufgenommenen Kinder zu gewährleisten. Hinsichtlich der bedarfsgerechten Möglichkeiten bietet Nordrhein-Westfalen darüber hinaus eine besondere Regelung zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit: Liegt der Betreuungsbedarf eines Kindes aus familiären Gründen regelmäßig um mehr als eine Stunde außerhalb der Öffnungszeit der öffentlich geförderten Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege, in der es regelmäßig betreut wird, kann eine ergänzende Kindertagespflege gewährt werden. Das bedeutet, Angebote aus der Kindertagespflege flankieren hier die Kita-Öffnungszeiten, so dass bspw. eine Kindertagespflegeperson ein Kind an der Kita abholen kann, um es dann noch weiter zu betreuen. Voraussetzung ist die Bewilligung des Wohnsitzjugendamtes nach Bedarfsfeststellung auf Antrag der Eltern, was insbesondere für Personen in Schichtarbeit oder aber für Berufspendlerinnen und Berufspendler bedeutsam sein kann. Erfolgt die ergänzende Kindertagespflege in Tageseinrichtungen mit verlängerter Öffnungszeit, kann die Kindertagespflegeperson über die Woche betrachtet mehr als zehn fremde Kinder betreuen, es dürfen jedoch auch in diesen Zeiten von einer Kindertagespflegeperson nicht mehr als fünf fremde Kinder gleichzeitig betreut werden. Diese Regelung soll Eltern flexiblere, bedarfsnahe Betreuungsmöglichkeiten eröffnen.

In Berlin kann die Kindertagespflege grundsätzlich von Montag bis Freitag innerhalb des Zeitrahmens von 6 – 18 Uhr stattfinden. Sie kann bei begründetem Bedarf auch außerhalb dieser Zeiten, zum Beispiel nachts bzw. an Wochenend- und/oder Feiertagen, erfolgen. Dies wird im Gesetzestext als Kindertagespflege zu außergewöhnlichen Zeiten bezeichnet. Bei einer

Ganztagsförderung soll die Öffnungszeit der Kindertageseinrichtung mindestens zehn Stunden betragen.

In Bremen kann die Kindertagespflege unterschiedliche Betreuungszeiten umfassen, auch Nacht- oder Wochenendbetreuung, sie ist jedoch keine 24-Stunden-Betreuung. Die Entscheidung über den erforderlichen täglichen und wöchentlichen Zeitumfang der Tagespflege eines Kindes muss sich aus seinem individuellen Förderungs- und Betreuungsbedarf, aus der konkreten Familiensituation, aus den regelmäßigen Abwesenheiten der Eltern, den notwendigen Wegezeiten der Eltern sowie den notwendigen Überleitungsgesprächen zwischen Kindertagespflegeperson und Eltern ergeben. Zur Förderung und Betreuung eines Kindes kann die Kindertagespflege für höchstens 12 Betreuungsstunden pro Tag sowie für höchstens 60 Betreuungsstunden pro Woche vermittelt werden. Auch hier gibt es eine Ausnahme für Nacht- und Wochenendbetreuung (z. B. für Eltern im Schichtdienst).

Schließungsregelungen

Schließungsregelungen existieren nur in einigen Bundesländern und variieren durchaus, häufig sind sie auf maximal 30 Tage festgeschrieben, wie z. B. in Bayern. In Berlin hingegen dürfen es nicht mehr als 25 Tage sein, sonst muss die Einrichtung eine Alternativbetreuung anbieten. In Nordrhein-Westfalen soll die Anzahl der jährlichen Schließtage (ohne Samstage, Sonn- und Feiertage) 21 bis 30 Schließtage umfassen. In Schleswig-Holstein ist die Regelung am engsten: Hier dürfen Einrichtungen nicht mehr als 20 Tage im Jahr, davon nicht mehr als drei außerhalb der (Schul-)Ferienzeit und nicht mehr als drei Wochen am Stück, geschlossen werden. Mit einer Ausnahme: Hat eine Einrichtung mehr als drei Gruppen und die Kinder eine Betreuung während der Schließtage in einer anderen Gruppe, darf die Anzahl der Schließtage überschritten werden. Für betreuungsfreie Zeiten innerhalb der Kindertagespflege hat Hamburg besondere Regelungen, die Eltern mehr Planungssicherheit vermitteln sollen: Hier hat die Kindertagespflegeperson einen Anspruch auf vier Wochen betreuungsfreie Zeit je Kalenderjahr. Der Beginn der Inanspruchnahme einer Kindertagespflege während dieser Zeit ist nicht möglich. Auch muss die Kindertagespflegeperson die betreuungsfreien Zeiten mit den Sorgeberechtigten individuell abstimmen und sie ist verpflichtet, zur Sicherstellung der Betreuung bei ihrem krankheitsbedingtem Ausfall mit einer oder mehreren anderen Kindertagespflegepersonen zusammenzuarbeiten. Im Notfall ist die zuständige Behörde dazu verpflichtet, eine andere Kindertagespflegeperson bereitzustellen. In Nordrhein-Westfalen soll die Anzahl der Schließtage (ohne Wochenend- und Feiertage) 20 Tage und darf 27 Öffnungstage nicht überschreiten. Schließzeiten bis zur Hälfte der täglichen Öffnungszeit zählen grundsätzlich als halbe Schließtage und darüberhinausgehende Schließzeiten zählen grundsätzlich als ganzer Schließtag. Kindertageseinrichtungen in Betrieben oder an Ausbildungsstätten bieten Öffnungs- und

Betreuungszeiten, die sich unter besonderer Beachtung des Kindeswohls an den Arbeits- und Ausbildungszeiten der Eltern orientieren.

Verpflegung

In wenigen Bundesländern gibt es einen gesetzlichen Anspruch auf eine Verpflegung bzw. Versorgung in Kindertagesstätten. Dazu zählen Brandenburg, Hamburg, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Hier ist ein Mittagessen ein integraler Bestandteil des Leistungsangebotes, welcher jedoch unterschiedlich formuliert wird, zumeist als „Kann“- und „Soll“-Regelung. Brandenburg regelt beispielsweise besonders weitreichend hinsichtlich des Alters von Kindern (§ 1 Abs. 2 KitaG), dass jedes Kind vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zur Versetzung in die fünfte Jahrgangsstufe Anspruch auf ein Mittagessen hat. Auch im Landesgesetz von Thüringen (§ 18 Absatz 4 ThürKigaG), Hamburg (§ 6 Abs. 1 KibeG) und Mecklenburg-Vorpommern (§ 11 Abs. 2 KiföG) wird dieser Sachverhalt explizit geregelt: Hier müssen die Träger der Kindertageseinrichtungen die regelmäßige Versorgung der Kinder mit einer warmen Mittagsmahlzeit gewährleisten. In Sachsen-Anhalt wird der Rechtsanspruch auf ein Mittagessen über den Wunsch der Eltern festgeschrieben. In Hessen ergibt sich ein mittelbarer Anspruch aus den Voraussetzungen für den Erhalt der Betriebskostenförderung des Landes. Der Qualitätsanspruch wird teilweise thematisiert, wie z.B. in Bremen: Die in den Tageseinrichtungen angebotenen Mahlzeiten müssen den Qualitätsansprüchen einer gesunden Ernährung genügen. In Rheinland-Pfalz soll ein Mittagessen vorgesehen werden, bei dem die Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung e. V. als Orientierung dienen sollen. Ähnlich dazu formuliert das Landesgesetz in Thüringen und auch das Saarland, dass die Mittagsmahlzeit den aktuellen ernährungswissenschaftlichen Qualitätsstandards für eine ausgewogene altersgemäße, vollwertige und gesundheitsfördernde Mittagsmahlzeit in Kindertageseinrichtungen zu entsprechen hat. In Sachsen existiert das Praxishandbuch „Gesund aufwachsen in Sachsen“, welches auch die Ernährung aufgreift, dieses hat jedoch keine gesetzliche Verankerung. Ähnlich dazu hat auch Bayern durch das Kompetenzzentrum für Ernährung (Kern) im Auftrag des Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) Leitlinien für die Kitaverpflegung erarbeitet. Auch hier sind diese nicht rechtlich bindend. Im NRW-Gesetzestext wird es derart formuliert, dass die gesundheitliche Entwicklung der Kinder auch durch altersangemessene präventive Maßnahmen sowie durch eine ausgewogene und gesunde Gestaltung der angebotenen Verpflegung zu fördern ist. Hinsichtlich der Kosten des Mittagessens hat sich Thüringen darauf festgelegt, dass sie sozial verträglich zu gestalten sind. Eine gesetzlich geregelte Deckelung des Elternbeitrags zum Mittagessen findet sich hier nicht. In Hamburg können Leistungsempfänger über das sogenannte Hamburger Bildungspaket für ihre Kinder sowohl in der Kita als auch in der Kindertagespflege eine kostenlose Mittagsverpflegung beantragen, indem sie ihren Nachweis der Leistungsberechtigung (Bewilligungsbescheid oder

Kurzbescheid) im zuständigen Bezirksamt vorlegen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Inflation und der stark gestiegenen Lebensmittelpreise werden mancherorts, wie z.B. in Brandenburg, Preisdeckelungen für die Mittagsverpflegung diskutiert. In Berlin gibt es das Angebot, im Falle wirtschaftlich existenzgefährdenden Situationen vor allem für kleinere Einrichtungen niedrigschwellige Überbrückungsmaßnahmen bereitzustellen, um die gestiegenen Kosten für Lebensmittel und Energie abzufedern.

Insgesamt zeigen sich im Bundeslandvergleich hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen zu den Betreuungsumfängen, aber auch bei den Regelungen zu den Öffnungszeiten bzw. der Öffnungsdauer, den Schließtagen von KiTas und der Verpflegung in KiTas große Unterschiede. Auch die Vorgehensweise hinsichtlich der Bedarfsermittlung auf Seiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, Bedarfe zu ermitteln, zu planen und bereitzustellen, unterscheidet sich. Die Bedarfsorientierung der Angebote wird somit in den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgestaltet.

3.4 Ungedeckte Bedarfe und Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen nach Bundesländern

Ergänzend zur Beschreibung der gesetzlichen Ausgangslage und zu den oben beschriebenen Fortschritten im Handlungsfeld 1 des Gute-KiTa-Gesetzes, werden im Folgenden auf Basis der Kinderbetreuungsstudie (KIBS) der Anteil der Kinder ermittelt, die einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne aufweisen (definiert analog zu Kapitel 2.3 als ein um mindestens fünf Betreuungsstunden geringerer genutzter Betreuungsumfang als gewünscht) sowie der Anteil der Kinder mit Bedarfen nach kürzeren Betreuungszeiten (definiert analog zu Kapitel 2.3 als ein um mindestens fünf Betreuungsstunden weniger genutzter als vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang). Diese beiden Anteile werden getrennt für Eltern von Kindern im U3- und Ü3-Bereich betrachtet und im Bundeslandvergleich dargestellt.

3.4.1 Ungedeckte Bedarfe im Ländervergleich

Die Abbildung 17 zeigt im Ländervergleich den Anteil der Kinder mit ungedeckten Stundenbedarfen im weiteren Sinne, getrennt für Kinder im U3- und Ü3-Bereich. Der Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf im weiteren Sinne unterscheidet sich im U3-Bereich stark zwischen den Bundesländern, mit Anteilen zwischen 24 Prozent in Bayern und 37 Prozent im Saarland und in Berlin. Weitere Länder, in denen mehr als 30 Prozent der Kinder einen ungedeckten Bedarf aufweisen, sind Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen.

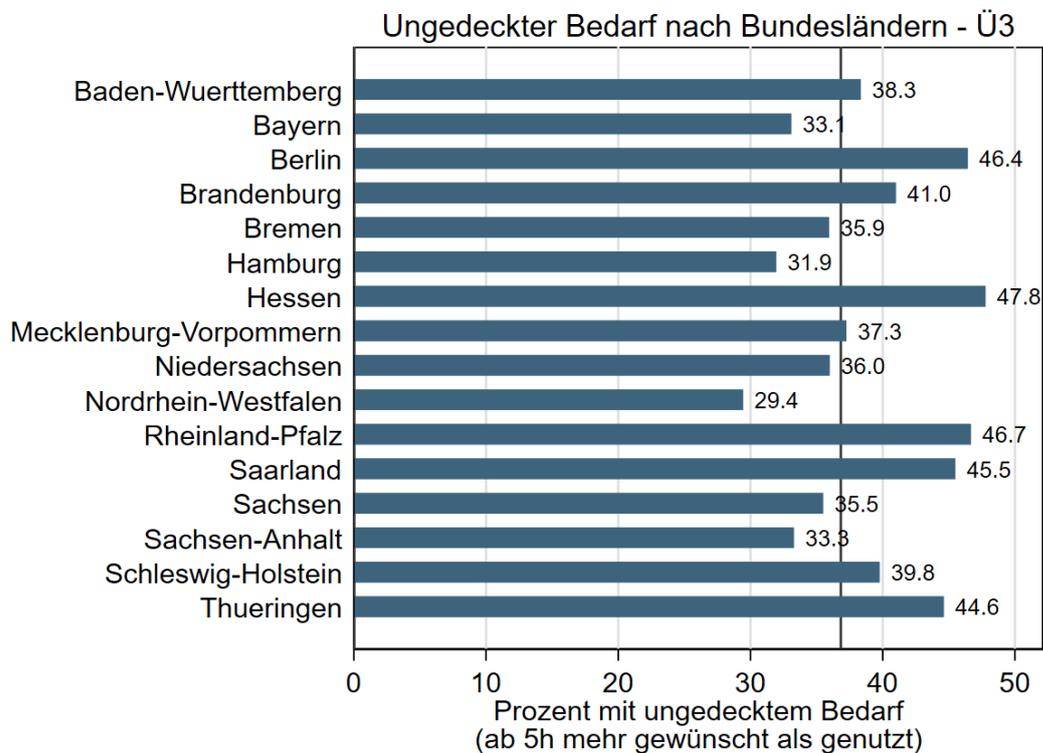
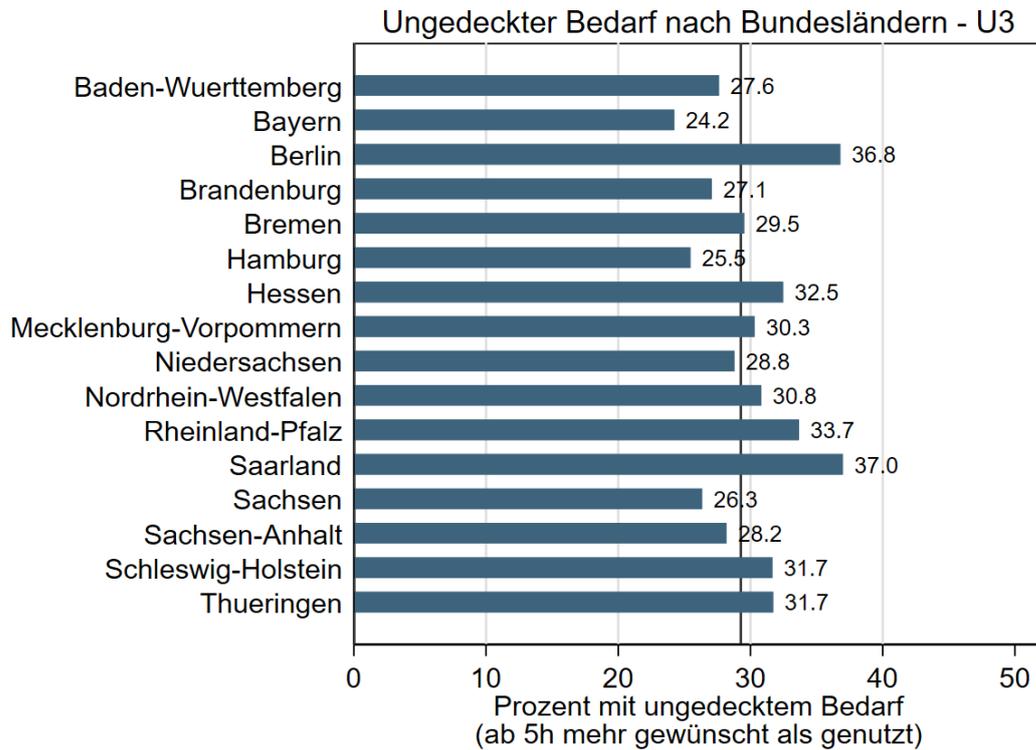
Im Ü3-Bereich weisen die Länder Hessen, Rheinland-Pfalz, Berlin, Thüringen und Brandenburg Anteile ungedeckter Bedarfe von über 40 Prozent auf.

3.4.2 Bedarfe nach kürzeren Betreuungsumfängen im Ländervergleich

Auch bei dem Anteil der Kinder mit Bedarfen nach kürzeren Betreuungsumfängen im weiteren Sinne zeigen sich große Unterschiede zwischen den Ländern (vgl. Abbildung 18). Im U3-Bereich stechen mit teilweise deutlich über 30 Prozent das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Thüringen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Hamburg heraus. Im Ü3-Bereich hingegen ist das Feld enger beieinander und die Anteile der ungenutzten Kapazitäten insgesamt etwas geringer als im U3-Bereich: Bei über 30 Prozent liegen lediglich das Saarland, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen.

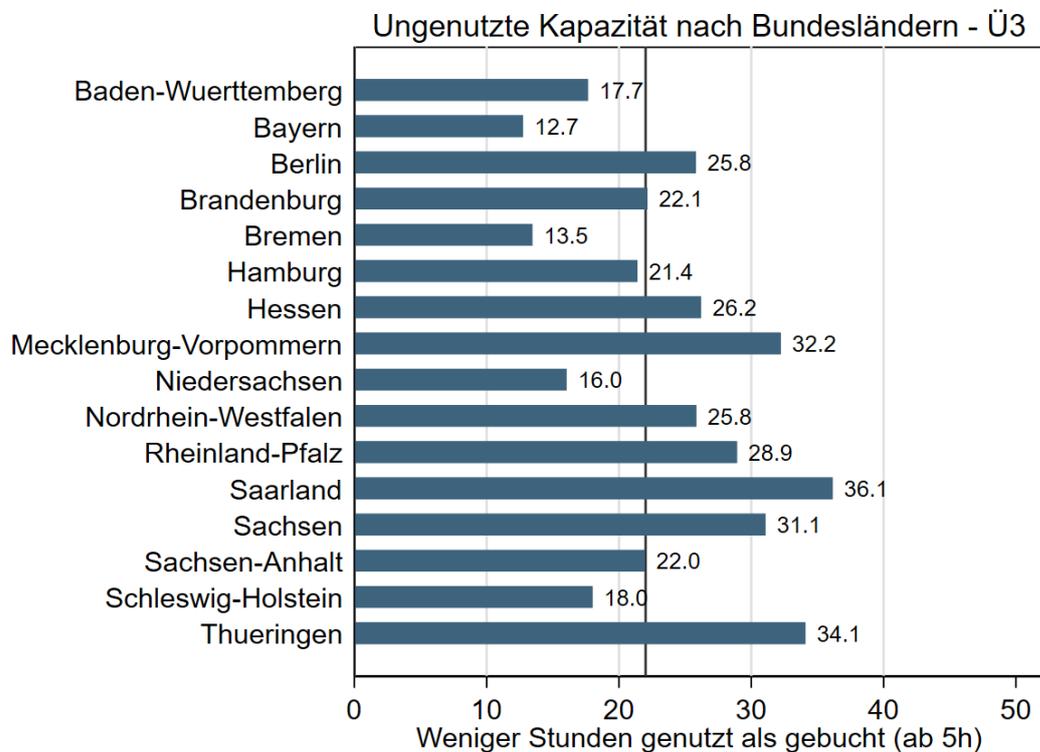
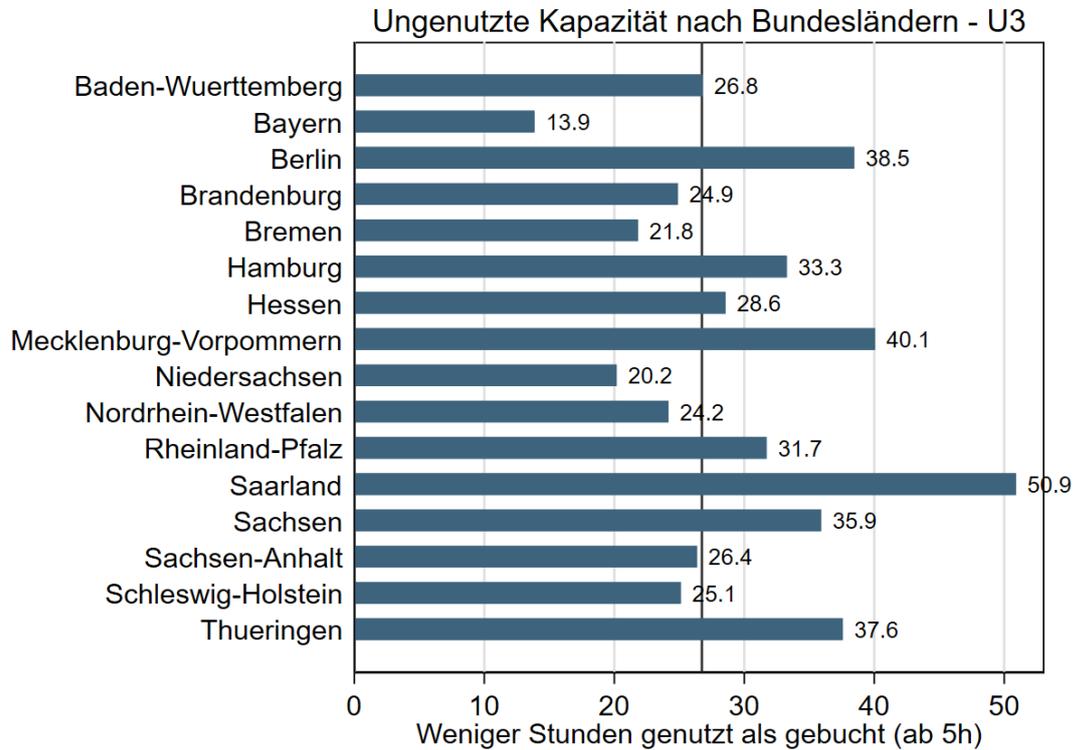
Insgesamt zeigen sich hier im Bundeslandvergleich sehr heterogene Muster von ungedeckten Bedarfen einerseits und ungenutzten Kapazitäten andererseits.

Abbildung 17: Ungedeckter Bedarf im weiteren Sinne nach Bundesländern im U3- und Ü3-Bereich



Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Abbildung 18: Ungenutzte Kapazitäten im weiteren Sinne nach Bundesländern im U3- und Ü3-Bereich



Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

IV. Empfehlungen und weitere begleitende Maßnahmen

Abschließend werden die Empfehlungen für bundesweite Standards für ein bedarfsorientiertes KiTa-Angebot zusammengestellt (Abschnitt 1) und in einem zweiten Teil Maßnahmen beschrieben, die begleitend zu empfehlen sind, um eine effektivere Umsetzung des Ziels einer bedarfsorientierten KiTa-Infrastruktur zu erreichen.

4.1 Empfehlungen für bundesweite Standards

Bisherige wie neue empirische Analysen im Rahmen dieser Expertise (Kapitel 2.3) belegen, dass die Bedarfe der Familien in Deutschland sehr vielfältig sind: Zwar war in den vergangenen Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der gewünschten Betreuungsumfänge, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, zu beobachten, doch längst nicht jede Familie wünscht sich eine ganztägige Betreuung für ihr Kind. Nach wie vor ist eine signifikante Diskrepanz zwischen den gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen in der KiTa zu beobachten: Viele Eltern können für ihr Kind keinen Betreuungsplatz in dem von ihnen gewünschten Umfang nutzen. Der Anteil der Kinder mit ungedeckten Bedarfen, definiert als Diskrepanz zwischen gewünschten und genutzten Betreuungsumfang von wöchentlich mindestens fünf Stunden, liegt bundesweit im U3-Bereich bei 29,3 Prozent und im Ü3-Bereich bei 36,8 Prozent. Zudem sind insbesondere bei Kindern unter drei Jahren große Unterschiede im Ausmaß der Diskrepanz zwischen den Bedarfen an Betreuung und den tatsächlich genutzten Betreuungsumfängen nach sozio-ökonomischen Merkmalen der Familien auszumachen. Doch auch der Anteil der Kinder, die einen um mindestens fünf Stunden geringeren Betreuungsumfang als vertraglich vereinbart nutzen, ist mit 23,1 Prozent nicht unerheblich.

Die gesetzliche Ausgangslage zu bedarfsorientierten Angeboten in den Bundesländern ist sehr heterogen. Zudem gibt es große bundeslandspezifische Unterschiede im Ausmaß der Diskrepanz zwischen den Bedarfen an Betreuung, den tatsächlich genutzten und den vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen. Angesichts dieser heterogenen Ausgangslage bedarf es bundeseinheitlicher Standards, um das Ziel, allen Kindern vom ersten Lebensjahr bis zur Einschulung ein bedarfsorientiertes Angebot in der Kindertagesbetreuung zu unterbreiten, zu erreichen. Diese können dazu beitragen, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für Eltern und Kinder im gesamten Bundesgebiet zu erreichen und somit Teilhabechancen und Entwicklungspotentiale von allen Kindern und Eltern zu sichern.

Neben einem weiteren bundesweiten quantitativen Ausbau der Plätze mit höheren Betreuungsumfängen, von dem alle Kinder profitieren sollten, bedarf es deshalb auch einer besseren Passung der Angebote an die Bedarfe der Familien, die weniger Betreuungskapazitäten benötigen als sie vertraglich vereinbart haben. Hier lässt sich insbesondere an der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung auf kommunaler Ebene sowie dem Vergabeverfahren von

KiTa-Plätzen ansetzen. Zudem gilt es die Bedarfsorientierung der Angebote bundesweit durch Schließung von Betreuungslücken, beispielsweise über die Mittagszeit oder durch lange Schließzeiten der Einrichtungen, zu verbessern, sowie die Flexibilität der Angebote zu steigern. Die vorgeschlagenen bundeseinheitlichen Standards tragen dazu bei, die großen Unterschiede in den derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen in Bezug auf bedarfsorientierte Angebote zu reduzieren und bundesweit zu verbessern.

Absolut zentral bei der Diskussion um bedarfsorientierte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, ist die Gewährleistung einer guten pädagogischen Qualität. Denn aus der bisherigen Forschung zu den Effekten ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote lässt sich ableiten, dass ein Ausbau ganztägiger Angebote insbesondere dort die kognitiven Fähigkeiten von Kindern aus sozio-ökonomisch benachteiligten Familien verbessert hat, wo eine hohe pädagogische Qualität der Angebote zu beobachten war. Zudem kann eine hohe pädagogische Qualität der Angebote auch dazu beitragen mögliche negative Auswirkungen auf die nicht-kognitive Entwicklung der Kinder abzuschwächen. Ein stabiles Betreuungsumfeld mit möglichst konstanten Bezugspersonen bzw. einem möglichst geringen Wechsel von Bezugspersonen erscheint dabei besonders bedeutend, insbesondere für Kinder unter drei Jahren.

Auf Basis der Ausführungen in den vorherigen Kapiteln können folgende Empfehlungen für bundesweite Standards für bedarfsorientierte Angebote, insb. Ganztagsangebote, abgeleitet werden:

1. Anspruch auf bedarfsorientierten Betreuungsumfang: Angleichung der gesetzlichen Regelungen im U3- und Ü3-Bereich

Ziel von Bund, Ländern und Kommunen sollte es sein, ein bedarfsorientiertes Angebot für Kinder vom ersten Lebensjahr bis zur Einschulung zu schaffen. Unterschiede in den gesetzlichen Regelungen für ein- bis unterdreijährige Kinder und Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt hinsichtlich des Betreuungsumfangs sind auf der Basis empirischer Studien aus dem sozialwissenschaftlichen Bereich sowie den Analysen in Kapitel II nicht begründbar. Es wird deshalb empfohlen, die „Bedarfsorientierung“ auch im Ü3-Bereich gesetzlich zu verankern, d. h. wie beim Rechtsanspruch im U3-Bereich sollte sich der Betreuungsumfang auch hier entsprechend § 24 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII nach dem individuellen Bedarf der Eltern und Kinder richten. Bisher ist die Rechtsprechung vielfach davon ausgegangen, dass der Rechtsanspruch auf einen KiTa-Platz einen Betreuungsumfang von 6 Stunden pro Tag umfasst, im Landesrecht wird der Rechtsanspruch jedoch meistens als Anspruch auf Förderung von fünf Stunden täglich ausgelegt (vgl. z.B. Dürbeck 2022, BeckOGK 2022, BeckOK 2022). Die vorgeschlagene gesetzliche Angleichung kann dazu beitragen, dass hier den individuellen Bedarfen der Kinder und Eltern bundesweit eher Rechnung getragen wird. Die Kindertagespflege sollte künftig auch im Ü3-Bereich – wie bisher auch in § 24

Absatz 3 Satz 2 SGB VIII vorgesehen – im Einzelfall bei besonderem Bedarf oder ergänzend zur Abdeckung des individuellen Bedarfs der Familien genutzt werden.

Auch um die Rechts- und Planungssicherheit für alle beteiligten Akteure zu stärken, kann es sinnvoll sein, explizite Bedarfskriterien, d. h. Kriterien, die Bedarfe der Familien erfassen und damit einen bestimmten Betreuungsumfang rechtfertigen, bundesgesetzlich und damit bundeseinheitlich festzulegen. Diese leiten sich zum Teil unmittelbar aus dem gesetzlichen Auftrag der KiTas ab (§§ 22, 24 Absatz 1, S. 1 SGB VIII). Einige Bundesländer haben dies bereits in ihren Landesgesetzen konkretisiert. So nennt beispielsweise das Land Berlin eine Reihe von pädagogischen, sozialen und familialen Bedarfen, die unter Berücksichtigung angemessener Wegezeiten bei der Feststellung und Gewährung von Betreuungsumfängen berücksichtigt werden sollen.

2. Verpflichtende Bereitstellung eines Mittagessens bei Angeboten, die eine Betreuung über die Mittagszeit einschließen, verbunden mit verbindlichen Qualitätsstandards für ein KiTa-Mittagessen

Die Bereitstellung eines Mittagessens in der KiTa und damit die Vermeidung einer Unterbrechung der Betreuung in der KiTa über die Mittagspause aufgrund fehlender Verpflegung trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei und kann auch Kindern eine kontinuierliche Betreuungsumgebung bieten, wenn sie über die Mittagszeit in einer KiTa sind. Zeitgleich sind eine gute Ernährung und Ernährungsbildung in der KiTa ein wichtiger Bestandteil eines gesunden Aufwachsens und Teil einer umfassenden Förderung der Kinder, wie in § 22 Absatz 3 Satz 1 SGB VIII vorgesehen. Eine verpflichtende Bereitstellung eines Mittagessens – wie in einigen Bundesländern bereits gesetzlich verankert (u .a. Berlin, Bremen, Hamburg für bestimmte Betreuungsumfänge) – bei Angeboten, die eine Betreuung über die Mittagszeit oder einen Betreuungsumfang von mehr als fünf Stunden pro Tag umfassen²⁴ – ist deshalb wesentlicher Bestandteil eines bedarfsorientierten Angebots in der Kindertagesbetreuung und sollte bundeseinheitlich gesetzlich festgeschrieben werden. Das angebotene Mittagessen muss dabei von hoher Qualität sein – wie von vielen Eltern gewünscht und Expertinnen und Experten empfohlen (s. Kapitel II) – und bestimmte Qualitätsstandards, wie etwa die der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE), erfüllen. Um jedem Kind unabhängig von der Einkommenssituation der Eltern eine Teilnahme am Mittagessen zu ermöglichen, sollte auf Bundesebene eine einkommensabhängige Beteiligung am Verpflegungsentgelt festgehalten werden, wie dies z. B. bereits in Hamburg, Thüringen, Brandenburg oder Bremen gesetzlich

²⁴ Inwiefern eine Betreuung von 5 Stunden auch einen Anspruch auf Mittagessen beinhaltet, kann diskutiert werden, kann aber im Einzelfall Anpassungen im Tagesablauf von Einrichtungen notwendig machen, wenn Kinder bereits ab 6 Uhr betreut werden und dann vor 11 Uhr einen Anspruch auf Mittagessen hätten.

vorgeschrieben ist.²⁵ Gleichzeitig bedarf es einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von guter Verpflegung (z.B. Arens-Azevêdo et al. 2014), etwa im Bereich der personellen und räumlichen Ausstattung der KiTas (vgl. Kapitel 4.2).

3. Verbindliche und differenzierte, rechtzeitige und kontinuierliche Bedarfsermittlung und Angebotsplanung auf kommunaler Ebene, die auch Bedarfe bzgl. des Betreuungsumfangs und der -zeiten berücksichtigen

Die rechtzeitige und detaillierte Kenntnis über die Betreuungsbedarfe der Familien ist eine essenzielle Voraussetzung für die Bereitstellung eines bedarfsorientierten Angebots in der Kindertagesbetreuung. Die rechtliche Grundlage der für die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern (siehe auch Kapitel III), insbesondere auch was die Berücksichtigung von Betreuungsumfängen und -zeiten bei der Bedarfsermittlung angeht. Jugendamtsbefragungen auf Basis des ERIK-Surveys zeigen zudem, dass es auch in der Praxis große Unterschiede bei der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung gibt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022a). Eine differenzierte, rechtzeitige (12 Monate vor Inanspruchnahme) und kontinuierliche (jährliche) Bedarfsermittlung²⁶ und Angebotsplanung unter Berücksichtigung des jeweiligen Sozialraums, die auch Bedarfe der Eltern und Kinder bzgl. des Betreuungsumfangs und der Betreuungszeiten berücksichtigen, kann dabei helfen, dass Angebote zielgerichteter an den Bedarfen der Familien ausgerichtet werden. Dies sollte bundeseinheitlich verpflichtend geregelt werden. Digitale Lösungen bieten dabei ein großes Potenzial und können die Kommunikation zwischen dem Jugendamt und den Einrichtungen verbessern sowie ein einheitliches Vorgehen innerhalb und zwischen den Ländern ermöglichen.

²⁵ Kinder aus Familien, die Geldleistungen nach dem SGB II oder SGB XII, WoGG und/oder BKGG, AsylbLG beziehen, haben im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets bereits jetzt einen Anspruch auf ein kostenloses warmes Mittagessen. Mit Inkrafttreten des Starke-Familien-Gesetzes entfielen die Eigenanteile der Eltern für die Teilnahme an einer gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung.

²⁶ Die Bedarfsermittlung sollte in der Regel jährlich erfolgen, sofern keine gewichtigen Gründe dagegensprechen oder sich auf Basis bestehender Informationen und Daten keine Änderungen abzeichnen.

Kasten 6

Exkurs zur kleinräumigen Bedarfsermittlung:

Sofern bisher eine Bedarfsermittlung auf kleinräumiger Ebene erfolgte, wurde vielfach auf bestehende amtliche und kommunale Daten (z. B. Geburtenzahlen, Zu- und Wegzüge, Bauvorhaben, Sozialstrukturdaten, andere Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, etc.) zurückgegriffen. Für eine tragfähige Ermittlung eines bedarfsorientierten Angebots sind diese Informationen nicht ausreichend. Vielmehr bedarf es fundierter Modellrechnungen, die Entwicklungen auch für einen mehrjährigen Zeitraum abbilden können. Diese sollten ergänzt werden um weitere (selbst erhobene) Indikatoren, etwa in Form von systematischen repräsentativen Befragungen der Eltern. Solche Surveys sollten die benötigten Betreuungsumfänge und -zeiten und auch entsprechende Bedarfe der Kinder aus Elternsicht erfassen. Elternbefragungen werden derzeit allerdings nur von etwas weniger als der Hälfte der Jugendämter genutzt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2022a), was vermutlich auch daran liegt, dass es zeit- und kostenintensiv ist, eine repräsentative Stichprobe von Eltern zu erreichen. Allerdings machen nur solche Umfragen in Hinblick auf eine valide Bedarfsplanung Sinn. Eine mögliche Lösung für dieses Problem wäre es, sehr frühzeitig an bereits bestehende Kontaktmöglichkeiten mit Eltern anzuknüpfen. Beispielsweise könnte ein erster Kontakt zu den Familien bei Anmeldung der Kinder bei den Einwohnermelde- oder Standesämtern erfolgen. Es wäre zu diskutieren, ob bereits dann eine erste Erfassung geplanter Betreuungsbedarfe erfolgen kann. In jedem Fall könnten Eltern schon auf entsprechend zeitnah erfolgende Befragungen vorbereitet werden. Daran anschließend sollte auf der Basis repräsentativer Stichproben der Familien idealerweise wiederkehrend nach (veränderten) Betreuungsbedarfen gefragt werden. Eine jährliche Wiederbefragung scheint – sofern keine anderen Gründe dagegensprechen – ein sinnvoller Richtwert für die Befragungsfrequenz. Eventuell sind kürzere oder längere Abstände zwischen den Umfragen sinnvoll. Es bieten sich Online-Befragungen an, die den Vorteil haben, dass sie kostengünstiger sind – allerdings sollten für Familien, die dies nicht bewältigen können, auch andere Befragungsformate vorgehalten werden. Bei der technischen Umsetzung könnte es sinnvoll sein, Skaleneffekte zu nutzen und bundesweite Vergleichbarkeit herzustellen, indem eine bundesweit einsetzbare Befragungssoftware genutzt wird.

Allerdings müssen dabei die eingeschränkte Verlässlichkeit und Validität solcher direkten zweckgebundenen Bedarfsabfragen bedacht werden. So ist nicht auszuschließen, dass sich Eltern erhoffen, durch die Angabe eines überhöhten Bedarfs künftig bessere Angebote zu erhalten bzw. eine größere Auswahl zu haben²⁷. Daher müssten perspektivisch Erfahrungswerte gewonnen

²⁷ In der Surveyforschung werden direkte Bedarfsabfragen von daher entsprechend mit Vorsicht interpretiert.

werden, wie hoch die Abweichungen zwischen dem angegebenen Bedarf und der tatsächlichen und konkreten Nachfrage nach einem Nutzungsplatz sind. Auf entsprechenden Erfahrungswerten aufbauend können dann die Ergebnisse von Elternumfragen interpretiert und weiterverarbeitet werden.

Alternativ lassen sich unmittelbare Erhebungen der Bedarfe von Familien auch durch sogenannte Bedarfsanzeigen, die an die Vergabe eines KiTa-Platzes geknüpft sind, erfassen – wie beispielsweise in Nordrhein-Westfalen oder in etwas anderer Form in Berlin geregelt. Solche Anzeigen sollten jedoch rechtzeitig erfolgen, um die Angebotsplanung auf die Bedarfsmeldungen abstimmen zu können und allen Beteiligten mehr Planungssicherheit zu geben. Zu empfehlen sind eine Vorlaufzeit von mindestens 6 Monaten vor Inanspruchnahme – wie derzeit in Nordrhein-Westfalen geregelt. Optimal wären Vorlaufzeiten von ca. 12 Monaten.²⁸ Ein weiterer Nachteil dieser Bedarfsanzeigen gegenüber repräsentativen Elternbefragungen könnte darin bestehen, dass diese Bedarfsanzeigen eine Barriere für bestimmte Gruppen darstellen und deren Bedarfe somit nicht berücksichtigt werden. Empirische Studien zeigen, dass insbesondere für bildungsfernere Familien oder solche Familien mit unzureichenden Sprachkenntnissen Zugangsbarrieren im Bewerbungsverfahren um einen KiTa-Platz eine große Rolle spielen (Hermes et al. 2021).

Um die Perspektive der Angebotsseite abzudecken, erscheint es darüber hinaus sinnvoll, regelmäßig, z. B. alle drei Jahre, zusätzliche Umfragen unter den Trägern durchzuführen und diese beispielsweise nach Problemen bei der Bedarfsplanung zu befragen. Dies könnte im Kontext der regelmäßigen Qualitätssicherung geschehen, wie sie in einigen Bundesländern in Zusammenarbeit mit den Trägern und Einrichtungen erfolgt. Hier könnte erfasst werden, welche Probleme die Einrichtungen bei der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung haben.

Darüber hinaus ist bei der Bedarfsermittlung und Angebotsplanung auch die Landesebene zu beteiligen, damit diese entsprechende Anpassungen bei der Finanzplanung machen zu können. Vergleichende Verfahren zur Ermittlung der Ausgangslage in den Handlungsfeldern sind bereits im „Gute-KiTa-Gesetz“ festgehalten. Allerdings erscheint in der Realität die Orientierung an möglichst vergleichbaren Kriterien (vgl. § 3 Absatz 1) noch nicht sehr ausgeprägt. Hier sollten weitere Anstrengungen erfolgen, indem sich die Länder z.B. darauf verständigen die Ausgangslage durch jährliche Bedarfsumfragen zu ermitteln.

Ferner sollten für eine mittelfristige Angebotsplanung auch weitere Informationen, beispielsweise aus dem Monitoring oder der bereits in Auftrag gegebenen Evaluation (vgl. Faas et al. 2021) des Gute-KiTa-Gesetzes, allen relevanten Akteuren, also den Ländern, Kommunen und Trägern, zur

²⁸ Expertengespräch mit Anke Odrig, Gründerin und Geschäftsführerin der *LITTLE BIRD* GmbH, am 16.08.2022.

Verfügung gestellt werden, damit diese in die Bedarfsplanung eingehen²⁹. Sofern es sich dabei um Mikrodaten handelt, könnten diese – bei Bedarf und auf Nachfrage - in einer anonymisierten Form den Akteuren bereitgestellt werden. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Monitoringberichte – wie im aktuellen Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz) vorgeschlagen – nur noch alle zwei Jahre erscheinen sollen.

4. Verbesserung des „Matchings“ zwischen Familien und KiTas im Vergabeprozess unter Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts

Der empirische Befund aus Kapitel II, dass es sowohl einen nicht unerheblichen ungedeckten Stundenbedarf als auch einen Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten gibt, spricht dafür, dass viele Familien ein Platzangebot nutzen, das nicht ihrem individuellen Bedarf entspricht. Neben der Empfehlung, Verbesserungen der kommunalen Bedarfsermittlung und Angebotsplanung durchzuführen, lässt sich auch am **Vergabeverfahren** von Plätzen bzw. dem „Matching“ zwischen KiTa und Familie ansetzen, denn dort existieren nicht ausgeschöpfte Potenziale (vgl. Carlsson und Thomsen 2014). Eine Verbesserung des „Matching“ bedeutet, dass besser abgestimmt wird, welche Einrichtungen welchen Familien wann und in welchem Umfang einen Betreuungsplatz anbieten können. Ein geeignetes Vergabeverfahren, das die Vergabe von Plätzen zielgerichtet an den Bedarfen der Eltern und Kinder unter Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts ausrichtet, kann dazu beitragen die Diskrepanzen zwischen gewünschten und realisierten Betreuungsumfängen zu verkleinern. So haben beispielsweise Reischmann et al. (2021) einen Algorithmus entwickelt, der anhand von Rankings und Präferenzen den besten „Match“ zwischen KiTa und Familie findet (Fugger et al. 2017). Dabei können Wünsche der Eltern hinsichtlich des Betreuungsumfangs und der -zeiten sowie weitere Präferenzen für bestimmte Einrichtungen oder Konzepte auf der einen Seite und personelle und räumliche Kapazitäten der KiTas auf der anderen Seite berücksichtigt werden. Idealerweise würden solche Algorithmen auch berücksichtigen, dass mit zunehmendem Betreuungsumfang auch pädagogische Fachkräfte bereitstehen, die diesen abdecken, ohne dass das Kind zu viele Betreuungspersonen an einem Tag erlebt. Das Verfahren, das sich im europäischen Ausland schon vielfach in der Praxis bewährt hat, wird derzeit in weiteren deutschen Städten erprobt. Ein weiterer Vorteil solcher digitalen, standardisierten Vergabeverfahren ist, dass die Betreuungsplätze frühzeitig vergeben werden können, sodass Eltern in ihrer Planung berücksichtigen können, ob, ab wann, wie lange und wo ihr Kind betreut werden kann. In den KiTas müssen dadurch weniger personelle Ressourcen für den Prozess der Platzvergabe eingestellt werden.

²⁹ Dies ist auch eine Empfehlung des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (Der Paritätische 2022).

Insgesamt sollten die Kommunen entweder direkt (in Kommunen, in denen die Vergabeverfahren kommunal gesteuert werden) oder indirekt – durch Unterstützung der zuständigen KiTas - darauf hinwirken die Vergabeverfahren zu verbessern, um die Vergabe eines KiTa-Platzes besser an den Bedarfen der Familien hinsichtlich des Betreuungsumfangs und -zeiten auszurichten. Auch dies könnte bundeseinheitlich geregelt werden. Ob dies (verfassungs-)rechtlich möglich ist, konnte im Rahmen dieser Expertise nicht geprüft werden.

In diesem Kontext ist auch die Initiative einer weiteren Digitalisierung im KiTa-Bereich von Relevanz (Spieß 2021). Der vielfach geforderte Digitalpakt für KiTas (Digitalpakt Kitas 2022) könnte die Einrichtungen vermehrt in die Lage versetzen, bei der Platzvergabe auf digitale Programme zurückzugreifen. Entsprechend könnte die Kita-Verwaltung und auch die Personalplanung stärker auf digitale Unterstützungsangebote zurückgreifen, um bedarfsorientierter zu agieren. Mithilfe von Kita-Apps für Eltern – unter Wahrung des Datenschutzes - könnten die individuellen Bedarfe gegenüber der Kita bzw. den Trägern besser kommuniziert werden und die Personalplanung vereinfacht werden (z.B. Optimierung der Abstimmungsprozesse, Sonderabsprachen zur Abholung des Kindes, Krankmeldung von Kindern, Verspätungen durch Arztbesuche etc.). Umgekehrt können die Träger bzw. KiTas die Apps gezielt nutzen, um die Eltern schneller zu erreichen und insgesamt den Dialog zu optimieren.

5. Bundeseinheitliche Begrenzung der maximalen Schließtage und Rahmendaten für die Festlegung von Öffnungs- und Betreuungszeiten

Bedarfsorientierung wurde in dieser Expertise vorrangig im Hinblick auf tägliche Betreuungsumfänge diskutiert. Jedoch sind auch die Anzahl der Schließtage, die Flexibilität der Angebote sowie die (maximalen) Öffnungs- und Betreuungszeiten wesentliche Kriterien für bedarfsgerechte Angebote in der Kindertagesbetreuung. So zeigen die empirischen Ergebnisse dieser Expertise, dass Eltern insbesondere Verbesserungsbedarf bei der Flexibilisierung der Betreuungsangebote sehen³⁰ und geschlossene Einrichtungen sowie unregelmäßige Betreuungsbedarfe ein besonders triftiger Grund für die Nichtabdeckung von Betreuungsbedarfen sind. Auch der Anteil der Familien, denen keine passende Lösung für die Abdeckung der Erwerbszeiten angeboten wurde, ist relativ groß. Im Hinblick auf die Schließtage, die Öffnungszeiten sowie die Flexibilisierung der Angebote treffen nur wenige Bundesländer gesetzliche Regelungen (s. Kapitel III) und diese unterscheiden sich darüber hinaus stark. Es könnte deshalb erwogen werden, die maximalen Schließtage (z. B. 29 Tage im Jahr, entsprechend des durchschnittlichen Urlaubsanspruchs von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern)

³⁰ Wie in Kapitel II diskutiert, kann die beobachtbare Diskrepanz zwischen vertraglich vereinbarten und tatsächlich genutzten Betreuungsumfängen auch teilweise das Ergebnis einer fehlenden Flexibilität der Angebote sein.

bundeseinheitlich zu regeln, sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Kindertagespflege, und grundsätzlich von einer maximalen Betreuungszeit von 12 Stunden auszugehen. Sonderbedarfe könnten im Einzelfall über die Kindertagespflege geregelt werden, wobei hier der Übergang von der KiTa in die Kindertagespflege organisiert sein muss, wenn Eltern diesen aufgrund von Erwerbszeiten nicht abdecken können.³¹ Zudem gilt es systematisch die Wahlfreiheit der Familien im Hinblick auf die Buchungsumfänge und -zeiten durch eine Flexibilisierung der Angebote zu verbessern.

4.2 Herausforderungen, zeitlicher Horizont und begleitende Maßnahmen

Eine große Herausforderung bei dem weiteren Ausbau bedarfsgerechter Angebote für Kinder vom ersten Lebensjahr bis zu Einschulung und der Umsetzung der Empfehlungen ist der Fachkräftemangel. Die Bundesagentur für Arbeit erklärte 2020 die Erziehungsberufe zum „Engpassberuf“ und verzeichnete 2020 rund 10.900 offene sozialversicherungspflichtige Stellen für Erzieherinnen und Erzieher. Demgegenüber meldeten sich nur etwa 7.600 Personen mit diesem Zielberuf arbeitslos. Laut Prognose der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder und Jugendhilfestatistik wird sich der hohe Personalbedarf in KiTas noch bis Mitte dieses Jahrzehnts fortsetzen, und zwar aufgrund noch nicht gedeckter Betreuungsbedarfe sowie anstehender Renteneinstiege vor allem in den westdeutschen Ländern (z. B. Rauschenbach et al. 2020). Die Personalengpässe werden sich durch die schrittweise Einführung eines Rechtsanspruchs für die ganztägige Bildung und Betreuung von Grundschulkindern verschärfen (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021).

Diesen Fachkräftemangel gilt es durch entsprechende Aus-, Fort- und Weiterbildungsanstrengungen (weiterhin) zu flankieren, denn ohne weitere Fachkräfte lassen sich die oben dargestellten Empfehlungen nicht umsetzen. In diesem Kontext ist das Bundesprogramm Fachkräfteoffensive Erzieherinnen und Erzieher, das Länder und Träger dabei unterstützt pädagogische Fachkräfte zu gewinnen und bereits ausgebildete Fachkräfte im Beruf zu halten und ihre Kompetenzen zu stärken, sowie die Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte (WiFF) ein guter Ansatzpunkt. Letzteres zielt darauf ab, die KiTa bzw. die Elementarpädagogik als Basis des Bildungssystems zu stärken, indem die Qualität der pädagogischen Arbeit durch die Professionalisierung der Fachkräfte verbessert wird. Diese ist jedoch nicht ausreichend. Es sind, wie im „Gute-KiTa-Gesetz“ verankert und im KiTa-Qualitätsgesetz ab 2023 vorgesehen, weitere Maßnahmen im Handlungsfeld 3 „Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte“ notwendig. Es sollte von daher dringend sichergestellt werden, dass bedarfsgerechte Ausbildungskapazitäten für einschlägige pädagogische Berufe vorhanden sind. Außerdem sollte die im Koalitionsvertrag

³¹ Entsprechende Sonderbedarfe bestehen auch dann, wenn aufgrund von Krankheit oder anderen Abwesenheitsgründen Vertretungsregelungen für pädagogische Fachkräfte gefunden werden müssen. Hier könnten im regionalen Nahraum entsprechende Lösungen gefunden werden, die das Kindeswohl mitbedenken.

der derzeitigen Regierungskoalition angekündigte vollständige Abschaffung des Schulgeldes, die Zahlung eines angemessenen Ausbildungsentgeltes sowie ausreichend Zeit für Praxisanleitungen ausgeweitet werden (vgl. auch Der Paritätische 2022). Neben dem Bund sind hier insbesondere auch die Länder in der Verantwortung. Sie müssen weiterhin an innovativen Konzepten arbeiten, um dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken. Entsprechende Konzepte könnten z.B. auch im Rahmen der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder systematisch ausgetauscht und adressiert werden, wie es in Ansätzen bereits erfolgt. Die KiTas können sich nur so weiter als zentrale Bildungsorte etablieren.

Mit Bezug auf bedarfsgerechte Betreuungsangebote kommt erschwerend hinzu, dass nur ein geringer Anteil der KiTa-Fachkräfte in Vollzeit arbeiten. So waren im Jahr 2021 fast zwei Drittel aller Beschäftigten (61 Prozent) in KiTas in Teilzeit beschäftigt (Statistisches Bundesamt 2022b). Vor dem Hintergrund der Bedeutung stabiler Betreuungsumgebungen für das Wohlergehen der Kinder (vgl. Kasten 3), sollten vielfache Wechsel bei den betreuenden pädagogischen Fachkräften an einem Betreuungstag, aber auch über die KiTa-Zeit eines Kindes hinweg auf ein notwendiges Maß reduziert werden. Dies wiederum setzt für die Fachkräfte ein Arbeitsumfeld voraus, das es so attraktiv macht, dass diese einen längeren Zeitraum darin verbleiben (vgl. Hatch 2009; Hale-Jinks und Knopf 2006). Es setzt ferner voraus, dass das Berufsfeld so attraktiv ist, dass sich vermehrt auch Personen dafür entscheiden, die eine Vollzeiterwerbstätigkeit anstreben. Dies kann unter anderem durch eine höhere Entlohnung und eine attraktivere Personalentwicklung im KiTa-Bereich geschehen (Gambaro et al. 2021b). Letzteres gilt insbesondere auch im Hinblick darauf, dass eine bessere Passung der Betreuungsangebote an die Bedarfe der Familien, z. B. durch Ausweitung bzw. Flexibilisierung der Öffnungszeiten, die Arbeitsbedingungen der Fachkräfte durch atypische Arbeitszeiten verschlechtern kann.

Angesichts der Vielfalt der elterlichen und kindlichen Bedarfe stehen die zuständigen Jugendämter und Planungsstellen sowie die Träger vor der komplexen Aufgabe, eine bedarfsorientierte Angebotsstruktur zu entwickeln und bereitzustellen. Die in Empfehlung 3 vorgesehenen umfassenderen Verpflichtungen zur verbesserten Bedarfsermittlung und Angebotsplanung könnten dies weiter verschärfen. Fort- und Weiterbildung zu diesen Themen sowie personelle Kapazitäten sind im Hinblick auf die Empfehlungen 3 und 4 auch für die Kita-Leitung und insbesondere für die örtlichen Träger der Jugendhilfe und die Träger, d.h. die Jugendämter und die freien Träger zu stärken.

Ein weiterer Ansatzpunkt, die Bedarfsorientierung der KiTa-Angebote zu verbessern und damit die Angebote besser an die Bedarfe der Familien anzupassen, d. h. sowohl ungedeckte Bedarfe zu verringern als auch Bedarfen nach kürzeren Betreuungsumfängen entgegenzukommen, sollte darin bestehen, entsprechende Planungs- und Umsetzungskompetenzen in den KiTas zu etablieren. Dazu ist zusätzliches Personal notwendig und neben pädagogischen Kompetenzen

sind unterschiedliche Management-Kompetenzen eine zentrale Voraussetzung. Sofern diese in KiTas gestärkt sind, kann dies erheblich dazu beitragen, die Wahlfreiheit der Familien im Hinblick auf die Betreuungsumfänge und -zeiten zu verbessern sowie die Angebote zu flexibilisieren, um kurzfristige Bedarfe nach weniger oder mehr Stunden abzudecken. In größeren Kitas kann dies insbesondere durch multiprofessionelle Teams erreicht werden, bei denen die Kita-Leitung entsprechende Kenntnisse bereits mitbringt oder entsprechende Fort- und Weiterbildungen erhält. Je nach Größe der Einrichtungen können entsprechende koordinierende Tätigkeiten von zusätzlichen Fachkräften erbracht werden. In kleineren Einrichtungen müsste diese Kompetenz bei einer Fachkraft vorhanden sein, die diese gezielt einsetzen kann. Diese Fachkräfte sollten auch eine besondere Kompetenz mitbringen, um digitale Unterstützungssoftware entsprechend gewinnbringend einsetzen zu können, welche bei der Platzvergabe und der Personalplanung künftig eingesetzt werden könnten.

Hinsichtlich der Umsetzung von Empfehlung 2 (Verpflichtende Bereitstellung eines Mittagessens) ist festzuhalten, dass die Qualität der Mittagsverpflegung gemessen an den Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) in den meisten deutschen KiTas nicht sehr gut abschneidet. Auch die personellen und räumlichen Rahmenbedingungen sind für die Bereitstellung guter Verpflegung in vielen KiTas unzureichend (vgl. Arens-Azevêdo et al. 2014). Im Hinblick auf die Umsetzung von Empfehlung 2 (Verpflichtende Bereitstellung eines Mittagessens) bedarf es deshalb Verbesserungen der (finanziellen) Rahmenbedingungen für die Bereitstellung einer guten Verpflegung in KiTas. Dies gilt insbesondere angesichts der stark gestiegenen Lebensmittelpreise. Die Verpflegung wird bei der Finanzausstattung der KiTas selten systematisch berücksichtigt. In den meisten Bundesländern ist die Finanzierung der notwendigen personellen und räumlichen Ausstattung sowie der Betriebskosten und auch der Lebensmittelkosten nicht verbindlich und einheitlich geregelt (s. auch Kapitel III). Verpflegungsangebote werden häufig ausschließlich über die Essensentgelte der Eltern finanziert. Elternbeiträge variieren zudem stark zwischen den Einrichtungen (vgl. Arens-Azevedo et al. 2014).

Zur Realisierung einer guten KiTa-Verpflegung bedarf es darüber hinaus Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. Die "Vernetzungsstellen KiTa- und Schulverpflegung", die gemeinsam von Bund und Ländern eingerichtet wurden, sind hier ein guter Ansatz. Sie informieren, beraten und vernetzen die Akteure im Umfeld von Tageseinrichtungen für Kinder und bieten Qualifizierungsmaßnahmen an.

Eine zeitliche Einschätzung, bis wann die empfohlenen Standards aus fachlicher Sicht erreicht werden können, erscheint derzeit aufgrund der teilweise sehr unterschiedlichen Ausgangslagen in den Bundesländern schwierig und ist letztendlich abhängig vom politischen Willen. Hinzu kommen die genannten Herausforderungen hinsichtlich der finanziellen und personellen Kapazitäten und Qualifizierungen in der frühen Bildung und Betreuung. Zudem muss bedacht

werden, dass sich die Bedarfe der Eltern und Kinder mit der Zeit verändern können und das Ziel, ein bedarfsgerechtes Angebot in der Kindertagesbetreuung zu schaffen, keine feste Zielgröße darstellt, sondern stetig abgeglichen und angepasst werden muss.

V. Literatur

Ahnert, Lieselotte; Pinquart, Martin; Lamb, Michael E. (2006): Security of children's relationships with nonparental care providers: a meta-analysis. In: *Child development* 77 (3), S. 664–679.

Anders, Yvonne (2013): Stichwort: Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Betreuung und Bildung. In: *Z Erziehungswiss* 16 (2), S. 237–275.

Anton, Jeffrey; Hubert, Sandra; Kuger, Susanne (2021a): Der Betreuungsbedarf bei U3- und U6-Kindern. DJI Kinderbetreuungsreport 2020.

Anton, Jeffrey; Kayed, Theresia; Kuger, Susanne (2021b): Wegzeiten und Erreichbarkeit von Kindertagesbetreuung. DJI-Kinderbetreuungsreport 2020. Hg. v. Deutsches Jugendinstitut e.V. München.

Arens-Azevêdo, Ulrike; Pfannes, Ulrike; Tecklenburg, M. Ernestine (2014): Is(s)t KiTa gut? KiTa-Verpflegung in Deutschland: Status quo und Handlungsbedarfe. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Atteberry, Allison; Bassok, Daphna; Wong, Vivian C. (2019): The Effects of Full-Day Prekindergarten: Experimental Evidence of Impacts on Children's School Readiness. In: *Educational Evaluation and Policy Analysis* 41 (4), S. 537–562.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Hg. v. W. Bertelsmann Verlag. Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Hg. v. wbv Media GmbH & Co. KG. Bielefeld.

Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021. Weiterbildungsinitiative Frühpädagogische Fachkräfte. München.

Bach, Stefan; Jessen, Jonas; Haan, Peter; Peter, Frauke; Spieß, C. Katharina; Wrohlich, Katharina; Ziege, Elena (2020): Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unter Mitarbeit von Niklas Isaak, Louisanne Knierim und Jan Marcus. Berlin: DIW Berlin Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin, 146).

Baker, Michael; Gruber, Jonathan; Milligan, Kevin (2008): Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well Being. In: *Journal of Political Economy* 116 (4), S. 709–745.

Baker, Michael; Gruber, Jonathan; Milligan, Kevin (2019): The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. In: *American Economic Journal: Economic Policy* 11 (3), S. 1–26..

Barschkett, Mara; Gambaro, Ludovica; Schäper, Clara; Spieß, C. Katharina; Ziege, Elena (2022): Oma und Opa gefragt? Veränderungen in der Enkelbetreuung - Wohlbefinden von Eltern - Wohlergehen von Kindern. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden (BIB.BEVÖLKERUNGS.STUDIEN 1 | 2022).

Becker, Rolf (2011): Integration von Migranten durch Bildung und Ausbildung – theoretische Erklärungen und empirische Befunde. In: Rolf Becker (Hg.): Integration durch Bildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 11–36.

BeckOGK (2022): beck-online.GROSSKOMMENTAR zum Zivilrecht. Begründet von Beate Gsell, Wolfgang Krüger, Stephan Lorenz und Christoph Reymann. München: C.H. Beck (Beck-online Bücher).

BeckOK (2022): Sozialrecht. 66. Aufl. Begründet von Christian Rolfs, Richard Giesen, Ralf Kreikebohm, Miriam Meßling und Peter Udsching. München: C.H. Beck (Beck-online Bücher).

Belsky, Jay (2002): Quantity Counts: Amount of Child Care and Children's Socioemotional Development. In: *Journal of Developmental & Behavioral Pediatrics* 23 (3).

Belsky, Jay; Vandell, Deborah Lowe; Burchinal, Margaret; Clarke-Stewart, K. Alison; McCartney, Kathleen; Owen, Margaret Tresch (2007): Are there long-term effects of early child care? In: *Child development* 78 (2), S. 681–701.

Berger, Eva M.; Spieß, C. Katharina (2011): Maternal Life Satisfaction and Child Outcomes: Are They Related? In: *Journal of Economic Psychology* 32 (1), S. 142–158.

Blau, David; Currie, Janet (2006): Pre-School, Day Care, and After-School Care: Who's Minding the Kids? In: *Handbook of the Economics of Education* 2, S. 1163–1278.

Blöhmer, Maximilian; Fischer, Lilly; Pannier, Manuel; Peichl, Andreas (2021): Mögliche Reformen der Einkommensbesteuerung nach der Bundestagswahl 2021. ifo Institut (ifo Schnelldienst digital).

Bock-Famulla, Kathrin; Münchow, Anne; Sander, Felicitas; Akko, Davin Patrik; Schütz, Julia (2021): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2021. Transparenz schaffen - Governance stärken. Hg. v. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Bratsch-Hines, Mary E.; Mokrova, Irina; Vernon-Feagans, Lynne (2015): Child care instability from 6 to 36 months and the social adjustment of children in prekindergarten. In: *Early Childhood Research Quarterly* 30, S. 106–116.

Brewer, Mike; Cattan, Sarah; Crawford, Claire; Rabe, Birgitta (2022): Does more free childcare help parents work more? In: *Labour Economics* 74, S. 102100.

Büchel, Felix; Spieß, C. Katharina (2002): Kindertageseinrichtungen und Müttererwerbstätigkeit – Neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 71 (1), S. 95–113.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung für Familien. Das Bundesprogramm "KitaPlus" und seine fachlichen und gesellschaftspolitischen Grundlagen. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Wie gelingen bedarfsgerechte Öffnungszeiten? Erfahrungen aus dem Bundesprogramm „KitaPlus“, Drittes Arbeitspapier zur Evaluation des Bundesprogramms „KitaPlus“. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022a): Gute-KiTa-Bericht 2021. Berlin.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2022b): Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2021. Berlin.

Busse, Anna; Gathmann, Christina (2020): Free daycare policies, family choices and child development. In: *Journal of Economic Behavior & Organization* (179), S. 240–260.

Camehl, Georg F.; Schober, Pia S.; Spieß, C. Katharina (2018): Information asymmetries between parents and educators in German childcare institutions. In: *Education Economics* 6 (26), S. 624–646.

Cannon, J. S.; Jacknowitz, A.; Painter, G.; Cannon, Jill S.; Jacknowitz, Alison; Painter, Gary (2006a): Is full better than half? Examining the longitudinal effects of full-day kindergarten attendance. In: *Journal of policy analysis and management : the journal of the Association for Public Policy Analysis and Management* 25 (2), S. 299–321.

Cannon, Jill S.; Jacknowitz, Alison; Painter, Gary (2006b): Is full better than half? Examining the longitudinal effects of full-day kindergarten attendance. In: *J. Pol. Anal. Manage.* 25 (2), S. 299–321. DOI: 10.1002/pam.20174.

Carlsson, Sissa; Thomsen, Stephan (2014): Nicht ausgeschöpfte Potenziale in der Kita-Platzvergabe. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 83 (1), S. 183–198.

Cooper, Harris; Allen, Ashley Batts; Patall, Erika A.; Dent, Amy L. (2010): Effects of Full-Day Kindergarten on Academic Achievement and Social Development. In: *Review of Educational Research* 80 (1), S. 34–70.

Datta Gupta, Nabanita; Simonsen, Marianne (2010): Non-cognitive child outcomes and universal high quality child care. In: *Journal of Public Economics* 94 (1), S. 30–43.

DeCicca, Philip (2007): Does full-day kindergarten matter? Evidence from the first two years of schooling. In: *Economics of Education Review* 26 (1), S. 67–82.

Der Paritätische (2022): Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes zu dem Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz). Berlin.

Dhuey, Elisabeth; Eid, Jean; Neill, Christine (2020): Parental Employment Effects of Switching from Half-Day to Full-Day Kindergarten: Evidence from Ontario's French Schools. In: *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques* 46 (1), S. 145–174.

Dhuey, Elisabeth; Lamontagne, Jessie; Zhang, Tingting (2021): Full-Day Kindergarten: Effects on Maternal Labor Supply. In: *Education Finance and Policy* 16 (4), S. 533–557.

Diabate, Sabine (2015): Mutterleitbilder. Spagat zwischen Autonomie und Aufopferung. In: Norbert F. Schneider, Sabine Diabaté und Kerstin Ruckdeschel (Hg.): Familienleitbilder in Deutschland. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich (Beiträge zur Bevölkerungswissenschaft, 48), S. 207–226.

Digitalpakt Kitas (2022): Digitalpakt Kitas. Online verfügbar unter <https://digitalpaktkitas.de/>.

Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- & Jugendhilfestatistik (2022): KOMDAT. Kommentierte Daten der Kinder- & Jugendhilfe. 22. Aufl. Technische Universität Dortmund (1).

Dürbeck, Werner (2022): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe : Kommentar. 6. Auflage. Hg. v. Reinhard Wiesner und Friederike Wapler. München: C.H. Beck (Beck-online Bücher). Online verfügbar unter https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/WiesnerKoSGBVIII_6/cont/WiesnerKoSGBVIII.htm.

Europäische Union (2018): Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Barcelona objectives on the development of childcare facilities for young children with a view to increase female labour participation, strike a work-life balance for working parents and bring about sustainable and inclusive growth in Europe (the "Barcelona objectives"). Brüssel.

Faas, Stefan; Kluczniok, Katharina; Stöbe-Blossey, Sybille; Dahlheimer, Sabrina; Fischer, Sandra; Köhling, Karola et al. (2021): Zwischenbericht der Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)).

Felfe, Christina; Lalive, Rafael (2014): Does Early Child Care Help or Hurt Children's Development? IZA (Discussion Paper Series, 8484).

Felfe, Christina; Nollenberger, Natalia; Rodriguez-Planas, Núria (2015): Can't buy mommy's love? Universal childcare and children's long-term cognitive development. In: *Journal of Population Economics* 28 (2), S. 393–422.

Felfe, Christina; Zierow, Larissa (2018): From dawn till dusk: Implications of full-day care for children's development. In: *Labour Economics* 55, S. 259–281.

Fitzpatrick, Maria D. (2008): Starting School at Four: The Effect of Universal Pre-Kindergarten on Children's Academic Achievement. In: *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 8 (1).

Fugger, Nicolas; Klein, Thilo; Riehm, Tobias (2017): Dezentrale Kitaplatzvergabe ohne Warteschlange: Ein Leitfaden. In: *ZEW policy brief* (4).

Gambaro, Ludovica; Neidhöfer, Guido; Spieß, C. Katharina (2021a): The effect of early childhood education and care services on the integration of refugee families. In: *Labour Economics* 72, S. 102053.

Gambaro, Ludovica; Spieß, C. Katharina; Westermaier, Franz G. (2021b): Erzieherinnen empfinden vielfache Belastungen und wenig Anerkennung. DIW Berlin (DIW Wochenbericht, 19).

Haeck, Catherine; Lebihan, Laetitia; Merrigan, Philip (2018): Universal Child Care and Long-Term Effects on Child Well-Being: Evidence from Canada. In: *Journal of Human Capital* 12 (1), S. 38–98.

Haeck, Catherine; Lefebvre, Pierre; Merrigan, Philip (2015): Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: The good and the bad. In: *Labour Economics* 36, S. 137–157.

Hahn, Robert A.; Rammohan, Veda; Truman, Benedict I.; Milstein, Bobby; Johnson, Robert L.; Muntañer, Carles et al. (2014): Effects of full-day kindergarten on the long-term health prospects of children in low-income and racial/ethnic-minority populations: a community guide systematic review. In: *American journal of preventive medicine* 46 (3), S. 312–323.

Hale-Jinks, Claudia; Knopf, Herman (2006): Tackling Teacher Turnover in Child Care: Understanding Causes and Consequences, Identifying Solutions. In: *Childhood Education* 82 (4), S. 219–226.

Hank, Karsten; Kreyenfeld, Michaela; Spieß, C. Katharina (2004): Kinderbetreuung und Fertilität in Deutschland / Child Care and Fertility in Germany. In: *Zeitschrift für Soziologie* 33 (3), S. 228–244.

Harnisch, Michelle; Müller, Kai-Uwe; Neumann, Michael (2018): Teilzeitbeschäftigte würden gerne mehr Stunden arbeiten, Vollzeitbeschäftigte lieber reduzieren. In: *DIW Wochenbericht* 85 (38), S. 837–846.

Hatch, Lynn A. (2009): *Labor Turnover in the Child-Care Industry: Voice and Exit*. Amherst.

Hermes, Henning; Lergetporer, Philipp; Peter, Frauke; Wiederhold, Simon; Freudl, Vera; Wirth, Olivia (2021): *Bewerbungsunterstützung erhöht die Kita-Inanspruchnahme von Kindern aus bildungsferneren Familien*. In: *ifo Schnelldienst* 74 (9), S. 41–45.

Heseker, H.; Beer, S. (2004): *Ernährung und ernährungsbezogener Unterricht in der Schule*. In: *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz* 47 (3), S. 240–245.

Hubert, Sandra; Anton, Jeffrey; Kuger, Susanne (2021): *Randzeiten in der Kindertagesbetreuung: Der Bedarf an erweiterten Betreuungszeiten*. DJI-Kinderbetreuungsreport 2020. Hg. v. Deutsches Jugendinstitut e.V. München.

Huebener, Mathias; Pape, Astrid; Spieß, C. Katharina (2020): *Parental labour supply responses to the abolition of day care fees*. In: *Journal of Economic Behavior & Organization* (180), S. 510–543.

Jessen, Jonas; Schmitz, Sophia; Spieß, C. Katharina; Waights, Sevrin (2018): *Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab*. In: *DIW Wochenbericht* 85 (38), S. 825–835.

Jessen, Jonas; Schmitz, Sophia; Waights, Sevrin (2020a): *Understanding day care enrolment gaps*. In: *Journal of Public Economics* 190, S. 104252.

Jessen, Jonas; Spieß, C. Katharina; Waights, Sevrin; Judy, Andrew (2020b): *Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig* (DIW Wochenbericht, 14).

Kayed, Theresia; Anton, Jeffrey; Kuger, Susanne (2022): *Der Betreuungsbedarf bei U3- und U6-Kindern*. DJI-Kinderbetreuungsreport 2021. Deutsches Jugendinstitut e.V. München.

Kottelenberg, Michael J.; Lehrer, Steven (2017): *New Evidence on the Impacts of Access to and Attending Universal Child-Care in Canada*. In: *Canadian Public Policy, University of Toronto Press* 39 (2), S. 263–286.

Krebs, Tom; Scheffel, Martin (2016): *Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland*. Universität Mannheim (Working Paper Series No. 16-13).

Krug, Susanne; Finger, Jonas D.; Lange, Cornelia; Richter, Almut; Mensink, Gert B. M. (2018): *Sport- und Ernährungsverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Welle 2 und Trends*. Robert-Koch-Institut.

Kuntz, Benjamin; Rattay, Petra; Poethko-Müller, Christina; Thamm, Roma; Hölling, Heike; Lampert, Thomas (2018): *Soziale Unterschiede im Gesundheitszustand von Kindern und Jugend*

lichen in Deutschland – Querschnittergebnisse aus KiGGS Wele 2. In: *Journal of Health Monitoring* 3 (3), S. 19–37.

Lauber, Verena; Storck, Johanna; Spieß, C. Katharina; Fuchs, Nittaya (2014): Vereinbarkeit von Beruf und Familie von Paaren mit nicht schulpflichtigen Kindern. Unter spezifischer Berücksichtigung der Erwerbskonstellation beider Partner ; ausgewählte Ergebnisse auf der Basis der FiD-Daten ("Familien in Deutschland"). Berlin: DIW (DIW Berlin: Politikberatung kompakt, 88).

Lefebvre, Pierre; Merrigan, Philip (2008): Child-Care Policy and the Labor Supply of Mothers with Young Children: A Natural Experiment from Canada. In: *Journal of Labor Economics* 26 (3), S. 519–548.

Lefebvre, Pierre; Merrigan, Philip; Verstraete, Matthieu (2009): Dynamic labour supply effects of childcare subsidies: Evidence from a Canadian natural experiment on low-fee universal child care. In: *Labour Economics* 16 (5), S. 490–502.

Loeb, Susanna; Bridges, Margaret; Bassok, Daphna; Fullerm Bruce; Rumberger, Russ (2005): How much is too much? The Influence of Preschool Centers on Children's Social and Cognitive Development. National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA (NBER Working Paper Series, 11812).

Morgan, Stephen L.; Winship, Christopher (2015): Counterfactuals and Causal Inference. Cambridge: Cambridge University Press.

Müller, Kai-Uwe; Spieß, C. Katharina; Tsiassioti, Chrysanthi; Wrohlich, Katharina; Bügelmayer, Elisabeth; Haywood, Luke et al. (2013): Evaluationsmodul. Förderung und Wohlergehen von Kindern; [Endbericht. Hg. v. Kai-Uwe Müller. Berlin (DIW Berlin).

Müller, Kai-Uwe; Wrohlich, Katharina (2020): Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. In: *Labour Economics* 62, S. 101776.

National Institute of Child Health and Human Development Early Child Care Research Network (NICHD ECCRN) (2003): Does Amount of Time Spent in Child Care Predict Socioemotional Adjustment During the Transition to Kindergarten? In: *Child development* 74 (4), S. 967–1005.

Neuberger, Franz; Rüttenauer, Tobias; Bujard, Martin (2022): Where does public childcare boost female labor force participation? Exploring geographical heterogeneity across Germany 2007–2017. In: *DemRes* 46, Artikel 24, S. 693–722.

Nollenberger, Natalia; Rodríguez-Planas, Núria (2015): Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain. In: *Labour Economics* 36, S. 124–136.

OECD (2016): Typology of childcare and early education services.

Rainer, Helmut; Bauernschuster, Stefan; Auer, Wolfgang; Danzer, Natalia; Hancioglu, Mine; Hartmann, Bastian et al. (2013): Kinderbetreuung. Im Auftrag der Geschäftsstelle Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland. [Stand:] Dez. 2011. München: Ifo-Inst (ifo-Forschungsberichte, 59).

Rathbun, Amy; West, Jerry (2004): From Kindergarten Through Third Grade. Children's Beginning School Experiences. U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Washington DC.

Rauschenbach, Thomas; Meiner-Teubner, Christiane; Böwing-Schmalenbrock, Melanie; Olszenka, Ninja (2020): Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 1: Kinder Vor Dem Schuleintritt. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund. Dortmund.

Reischmann, Tobias; Klein, Thilo; Giegerich, Sven (2021): A deferred acceptance mechanism for decentralized, fast, and fair childcare assignment. In: *Journal of Mechanism and Institution Design* 6 (1), S. 59–100.

Rey-Guerra, Catalina; Zachrisson, Henrik D.; Dearing, Eric; Berry, Daniel; Kuger, Susanne; Burchinal, Margaret R. et al. (2022): Do more hours in center-based care cause more externalizing problems? A cross-national replication study. In: *Child development*.

Reynolds, Arthur J.; Richardson, Brandt A.; Hayakawa, Momoko; Lease, Erin M.; Warner-Richter, Mallory; Englund, Michelle M. et al. (2014): Association of a full-day vs part-day preschool intervention with school readiness, attendance, and parent involvement. In: *JAMA* 312 (20), S. 2126–2134.

Roßbach, Hans-Günther; Spieß, C. Katharina (2019): Frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen: Rahmenbedingungen und Entwicklungen. In: *Das Bildungswesen in Deutschland*, S. 409–440.

Schipper, J. Clasien de; van IJzendoorn, Marinus H.; Tavecchio, Louis W. C. (2004): Stability in Center Day Care: Relations with Children's Well-being and Problem Behavior in Day Care1. In: *Social Development* 13 (4), S. 531–550.

Schmitz, Sophia; Kröger, Antonia (2017): Effizienzanalysen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote: Mehr differenzierte Analysen für Deutschland erforderlich. DIW (DIW Roundup: Politik im Fokus, 112).

Schober, Pia S.; Spieß, C. Katharina; Stahl, Juliane F. (2016): Gute Gründe für gute Kitas! Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit? Friedrich Ebert Stiftung.

Schober, Pia S.; Stahl, Juliane F. (2016): Expansion of Full-Day Childcare and Subjective Well-Being of Mothers: Interdependencies with Culture and Resources. In: *European Sociological Review* 32 (5), S. 593–606.

Spieß, C. Katharina (2013): Effizienzanalysen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsprogramme. In: *Z Erziehungswiss* 16 (2), S. 333–354.

Spieß, C. Katharina (2021): Zehn Ansatzpunkte für die Kita-Politik der nächsten Legislaturperiode (DIW aktuell, 70(8): Sonderausgaben zur Bundestagswahl).

Spieß, C. Katharina (2022): Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 23 (1), S. 25–37.

Spieß, C. Katharina; Büchel, Felix (2003): Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern (Schmäl, W. (Hrsg.). Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt. Reihe "Schriften des Vereins für Sozialpolitik". Berlin).

Spieß, C. Katharina; Koebe, Josefine (2019): Die frühe Bildung und Betreuung in Deutschland: Familien-oder Bildungspolitik? Oder beides? In: *GWP–Gesellschaft. Wirtschaft. Politik* 68 (1), S. 29–30.

Spieß, C. Katharina; Schupp, Jürgen; Grabka, Markus; Haisken-DeNew, John P.; Jakobeit, Heike; Wagner, Gert G. (2002): Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Baden-Baden.

Statistisches Bundesamt (2018): Zeitaufwand für den Weg zum Arbeitsplatz. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/zeitaufwand-weg-arbeit.html>.

Statistisches Bundesamt (2021a): Qualität der Arbeit - Abend- und Nachtarbeit. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-3/abend-nachtarbeit.html>.

Statistisches Bundesamt (2021b): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2021. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022a): 66 % der erwerbstätigen Mütter arbeiten Teilzeit, aber nur 7 % der Väter. Pressemitteilung Nr. N 012 vom 7. März 2022. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022b): Karten zur Statistik der Kindertagesbetreuung. Anteil betreuter Kinder in Kindertagesbetreuung (Ganztagsbetreuung). Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kindertagesbetreuung/kindertagesbetreuung-karte.html>, zuletzt geprüft am 07.09.2022.

Statistisches Bundesamt (2022c): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2022. Wiesbaden.

Stein, Anette; Menne, Sarah (2018): Kinderarmut hängt stark von Berufstätigkeit der Mütter ab. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Sulak, Harun; Fiedler, Christian; Klüsener, Sebastian; Loichinger, Elke; Spieß, C. Katharina; Stawarz, Nico; Weinmann, Martin (2022): Demografischen Wandel neu entdecken. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.

van Huizen, Thomas; Plantenga, Janneke (2018): Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. In: *Economics of Education Review* 66, S. 206–222.

Walson, Jill; West, Jerry (2004): Full-day and Half-day Kindergarten in the United States. Findings from the Early Childhood Longitudinal Study, Kindergarten Class of 1998–99. Washington DC: U.S. Government Printing Office.

Zoch, Gundula (2020): Public childcare provision and employment participation of East and West German mothers with different educational backgrounds. In: *Journal of European Social Policy* 30 (3), S. 370–385.

Zoch, Gundula; Schober, Pia S. (2018): Public Child-Care Expansion and Changing Gender Ideologies of Parents in Germany. In: *J. Marriage Fam* 80 (4), S. 1020–1039.

Langzusammenfassung

Die Qualität der Kindertagesbetreuung (KiTa) ist neben der Quantität der Bildungs- und Betreuungsangebote in der KiTa ein zentraler Aspekt, wenn es darum geht den Aufgaben von KiTas gerecht zu werden. KiTas sollen dazu beitragen die Entwicklung von Kindern zu fördern und Eltern bei der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit zu unterstützen. Die Qualität von KiTas umfasst vielfältige Dimensionen, von denen zentrale Aspekte in den Gesetzen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung– „Gute-KiTa-Gesetz“ und dem nachfolgenden „KiTa-Qualitätsgesetz“ festgehalten sind. Die Regelungen dieser Gesetze sollen – so der Koalitionsvertrag – bis zum Ende dieser Legislaturperiode in ein „Qualitätsentwicklungsgesetz“ mit bundesweiten Standards weiterentwickelt werden. Damit soll neben den bisherigen Regelungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz, dem SGB VIII, bundesweit einheitlich ein Rahmen für eine Qualitätsverbesserung im Bereich der Kindertagesbetreuung gesetzt werden.

Die Orientierung an den Bedarfen von Kindern und Eltern, die mit dem täglichen Betreuungsumfang und deren Schließzeiten von KiTas zusammenhängt, ist ein wesentlicher Aspekt qualitativ hochwertiger Angebote in der Kindertagesbetreuung. Ein bedarfsorientiertes Betreuungsangebot kann Eltern, nach wie vor insbesondere Mütter, bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und ermöglicht es ihnen, Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung besser miteinander zu vereinbaren. Zunehmend mehr Väter wollen mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen, was darauf hindeutet, dass auch sie zunehmend eine bessere Vereinbarkeit bzw. eine andere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit anstreben. Zudem kann ein bedarfsorientiertes Angebot in der KiTa dazu beitragen, Kinder entsprechend ihren Potenzialen zu fördern. Damit kann aus einer bevölkerungswissenschaftlichen Perspektive ein bedarfsgerechtes KiTa-Angebot zu einer Förderung des Humanpotenzials von heute und morgen beitragen.

Ziel dieser Expertise ist es, auf der Basis des aktuellen Forschungsstandes, der Ausgangslage in den Bundesländern sowie von eigenen empirischen Analysen zum Stand der Bedarfsorientierung der Angebote in der Kindertagesbetreuung in Deutschland, forschungsbasierte Empfehlungen für bundesweite Standards für bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung für Kinder bis zum Schuleintritt zu formulieren.

Der systematische **Überblick über den aktuellen Forschungsstand** zu den Wirkungen ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder bis zum Schuleintritt fokussiert primär auf familien- und bildungsökonomische Studien, da diese vermehrt auf kausale Effekte abstellen und damit über die Beschreibung von Zusammenhängen hinausgehen. Allen Studien gemeinsam ist es, dass sie auf Mikrodaten basieren und kausalanalytische Methoden anwenden. Es werden Studien zusammengetragen, die Wirkungen auf Kinder und Eltern sowie die Gesellschaft insgesamt

untersuchen. Insgesamt zeigt dies, dass die kausalen Effekte ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf die kindliche Entwicklung in der bisherigen Literatur nicht eindeutig sind. Die Ergebnisse der internationalen und nationalen Studien variieren in Abhängigkeit davon, welche kindlichen Entwicklungsmaße untersucht wurden und wie die pädagogische Qualität der Angebote sich darstellt. Darüber hinaus variieren die Ergebnisse in Abhängigkeit der sozioökonomischen Merkmale der Kinder und Familien. Insgesamt lässt sich festhalten: Eine ganztätige Bildung und Betreuung in Einrichtungen verbessert insbesondere die kognitiven Fähigkeiten von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien, wenn diese Bildungs- und Betreuungsangebote eine hohe pädagogische Qualität aufweisen. Die analysierten Studien zeigen, dass eine gute pädagogische Qualität auch dazu beitragen kann, mögliche negative Auswirkungen auf die nicht kognitive bzw. sozio-emotionale Entwicklung der Kinder – wie sie in einigen Studien festgestellt wurde – abzuschwächen.

Im Hinblick auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Eltern zeigen zwei aktuelle Studien auf Basis deutscher Daten, dass der Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote keine zusätzlichen Effekte (zusätzlich zur allgemeinen Verfügbarkeit von KiTa-Plätzen per se) auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen hat. Allerdings erhöhen ganztägige Angebote die Wahrscheinlichkeit, dass Mütter einer Teilzeitbeschäftigung mit höherem Stundenumfang nachgehen, damit haben sie weniger einen Effekt auf die Erwerbstätigkeit von Müttern als auf deren Erwerbsvolumen. Auf Basis internationaler Daten liegen umfassendere Erkenntnisse zu den Effekten ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern, insbesondere der Mütter, vor. Diese Studien zeigen, dass sowohl eine Ausweitung des täglichen Bildungs- und Betreuungsumfangs in Kitas als auch die Schaffung zusätzlicher ganztägiger Angebote die Erwerbsbeteiligung und den Erwerbsumfang von Frauen mit jungen Kindern erheblich steigern können. Die Größe und Persistenz der Effekte sind dabei abhängig vom Kontext des jeweiligen Landes, z.B. der Arbeitsmarktlage, der Ausgangslage bei den Bildungs- und Betreuungsangeboten und dem Niveau der Erwerbsbeteiligung von Müttern. Außerdem variieren die Effekte nach Merkmalen der Familien, u.a. sind die Wirkungen ganztägiger Angebote auf Erwerbsbeteiligung und -umfang für Alleinerziehende häufig größer als für Mütter, welche mit einem Partner gemeinsam erziehen. In keiner der uns bekannten Studien konnten Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Vätern nachgewiesen werden.

Zu den gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote liegen bisher kaum fundierte Studien vor. Im Hinblick auf die fiskalischen Auswirkungen ist nicht zu erwarten, dass sich die hohen gesamtwirtschaftlichen Renditen der frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebote (unabhängig vom Bildungs- und Betreuungsumfang), die in den fundierten Kosten-Nutzen-Studien nachgewiesen wurden, vollständig auf die vorliegende Fragestellung übertragen lassen. Allerdings ist in Analogie zu Studien, welche die Effekte des

Ausbau ganztägiger Angebote für Schulkinder fokussieren, anzunehmen, dass es durch den Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote in der KiTa zu Mehreinnahmen im Bereich der Einkommenssteuer und der Sozialversicherungen kommen kann und die Ausgaben für soziale Fürsorgeleistungen abnehmen könnten.

In den eigenen **empirischen Analysen** auf Basis von Daten der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des DJI München werden zunächst die gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Bildungs- und Betreuungsumfänge in KiTas gegenübergestellt, um dann auf Basis differenzierterer Auswertungen ein besseres Verständnis für das Ausmaß und die Ursachen der ungedeckten Bildungs- und Betreuungsbedarfe auf der einen Seite und Bedarfe an kürzeren Betreuungsumfängen auf der anderen Seite zu erlangen. Damit wird eine große Lücke in der bisherigen Forschung geschlossen, die sich vermehrt auf bisher ungedeckte Bedarfe fokussierte und kaum identifizierte, wie hoch der Anteil an Familien ist, deren vertraglich vereinbarte Betreuungszeit, die tatsächlich in Anspruch genommene übersteigt. Die Analysen beziehen sich weitgehend auf das Jahr 2019, um mögliche Verzerrungen der Ergebnisse durch Einschränkungen des (regulären) KiTa-Betriebs in Folge der COVID-19-Pandemie zu vermeiden.

Die Ergebnisse der eigenen empirischen Analysen bestätigen, dass die Bedarfe der Familien in Deutschland sehr vielfältig sind: Zwar war in den vergangenen Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der gewünschten täglichen bzw. wöchentlichen Bildungs- und Betreuungsumfänge, insbesondere für Kinder unter drei Jahren, zu beobachten, doch längst nicht jede Familie wünscht sich eine ganztägige Betreuung für ihr Kind. Bundesweit beträgt der im Jahr 2019 für Kinder bis zum Schuleintritt durchschnittlich gewünschte Bildungs- und Betreuungsumfang 26 Stunden pro Woche und der tatsächlich genutzte Betreuungsumfang 22 Stunden pro Woche. Diese Zahlen variieren stark mit dem Alter der Kinder: Der Umfang der durchschnittlich gewünschten und genutzten Bildungs- und Betreuungsstunden für Kinder unter einem Jahr ist sehr gering, nimmt dann bis zum Alter von ca. drei Jahren zu und bleibt bis zum Schuleintritt relativ konstant bei ca. 30 bzw. 35 Stunden pro Woche.

Bei Kindern, die bereits eine KiTa besuchen, stellt der erweiterte Halbtagsplatz (mehr als 25 aber weniger als 35 Stunden pro Woche) mit 34 Prozent den am häufigsten gewünschten Bildungs- und Betreuungsumfang dar. Erst danach folgen Ganztagsplätze mit 31 Prozent (also Plätze, welche mehr als 35, aber weniger als 45 Stunden pro Woche abdecken). Dies unterscheidet sich nur geringfügig zwischen Kindern im sogenannten U3- und Ü3-Bereich. Weitere 18 Prozent der Familien wünschen sich einen erweiterten Ganztagsplatz (mit 45 oder mehr Stunden pro Woche) und 17 Prozent einen Halbtagsplatz (bis zu 25 Stunden pro Woche). Jedoch gibt es hier größere Unterschiede nach Altersgruppen: Im U3-Bereich wünschen sich 19 Prozent einen erweiterten Ganztagsplatz bzw. 13 Prozent einen Halbtagsplatz und im Ü3-Bereich sind es in beiden Fällen 18 Prozent. Eltern, deren Kinder trotz Betreuungswunsch keine KiTa besuchen, wünschen sich

tendenziell kleinere Bildungs- und Betreuungsumfänge als Eltern, deren Kind eine KiTa besucht. Der Anteil der Eltern, die noch keinen KiTa-Platz haben und die sich einen ganztägigen oder erweiterten Ganztagsplatz wünschen, beläuft sich auf 19 Prozent bzw. knapp 10 Prozent.

Nach wie vor ist eine signifikante Diskrepanz zwischen den gewünschten, genutzten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen in der KiTa zu beobachten: Viele Eltern können für ihr Kind keinen Bildungs- und Betreuungsplatz in dem von ihnen gewünschten Umfang nutzen. Der Anteil der Kinder mit ungedeckten Bedarfen im weiteren Sinne, definiert als positive Differenz zwischen gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang von wöchentlich mindestens fünf Stunden, liegt bundesweit im U3-Bereich bei 29 Prozent und im Ü3-Bereich bei 37 Prozent, d.h. dies sind die Anteile von **Familien, die mehr Bildungs- und Betreuungsstunden benötigen**. Über beide Altersgruppen hinweg hat jedes dritte Kind in Deutschland einen ungedeckten Bedarf an Betreuungsstunden. Definiert man einen ungedeckten Bedarf ab einer Differenz von gewünschtem und genutztem Betreuungsumfang von 10 Wochenstunden, ist sowohl im U3- als auch im Ü3-Bereich rund jedes fünfte Kind betroffen. Ungedeckte Bedarfe bestehen sowohl bei Kindern, die bereits eine KiTa besuchen, als auch bei Kindern, die trotz Bildungs- und Betreuungswunsch der Eltern keine KiTa besuchen. Das durchschnittliche Stundendefizit bei den Kindern, die in der KiTa betreut werden und die einen ungedeckten Bedarf haben, ist mit knapp 15 Wochenstunden im U3-Bereich und knapp 13 Wochenstunden im Ü3-Bereich relativ groß.

Ungedeckte Bedarfe sind besonders ausgeprägt bei Kindern, die einen Halbtagsplatz (bis zu 25 Stunden pro Woche) nutzen: Hier wird für jedes zweite Kind eine Ausweitung der Betreuungsumfänge gewünscht. Wenn Stunden im Umfang von einem erweiterten Halbtags- oder Ganztagsplatz genutzt werden, haben immer noch 38 bzw. 31 Prozent einen ungedeckten Bedarf, d.h. sie benötigen mehr Stunden an Bildungs- und Betreuungsangeboten in Kitas.

Zudem sind insbesondere bei Kindern unter drei Jahren große Unterschiede im Ausmaß der gewünschten und genutzten Betreuungsumfänge nach sozio-ökonomischen Merkmalen der Familien auszumachen. Diese Unterschiede in den gewünschten und genutzten Betreuungsumfängen gehen im U3-Bereich allesamt auch mit Unterschieden in den ungedeckten Bedarfen einher und fallen für Familien mit Migrationshintergrund, geringer gebildeten Eltern und Alleinerziehenden im statistisch signifikanten Sinne höher aus. Das bedeutet, dass es im U3-Bereich von sozioökonomischen Merkmalen abhängt, wie erfolgreich Familien darin sind, ihre zum Teil sehr unterschiedlichen Bildungs- und Betreuungsbedarfe tatsächlich auch zu realisieren. Im Ü3-Bereich fallen sowohl die sozioökonomischen Unterschiede im genutzten und gewünschten Betreuungsumfang als auch die Unterschiede in den ungedeckten Bedarfen tendenziell kleiner aus und sind häufig nicht statistisch signifikant. So sind die ungedeckten Bedarfe im Ü3-Bereich lediglich in Ostdeutschland und für Familien, die zu Hause hauptsächlich eine andere Sprache

sprechen, stärker ausgeprägt, d.h. insbesondere diese Familien benötigen weitere Bildungs- und Betreuungsstunden.

Diesen ungedeckten Bedarfen steht auch ein erheblicher Anteil von Kindern gegenüber, die einen **geringeren Betreuungsumfang als vertraglich vereinbart nutzen**. Insgesamt beträgt der Anteil der Kinder, deren tatsächlich genutzte Betreuungsstunden in der KiTa mindestens fünf Stunden unter dem vertraglich vereinbarten „kategorialen“³² Bildungs- Betreuungsumfang liegen, 23 Prozent (im U3-Bereich 27 Prozent und im Ü3-Bereich 22 Prozent). Somit kann für fast jedes vierte KiTa-Kind ein Bedarf nach kürzeren Bildungs- und Betreuungszeiten im weiteren Sinne festgestellt werden. Besonders große ungenutzte Kapazitäten bestehen bei vertraglich vereinbarten erweiterten Ganztagsplätzen: Zwei von drei Kindern, deren Eltern für sie einen erweiterten Ganztagsplatz vertraglich vereinbart haben, nutzen diesen nicht im entsprechenden Umfang. Diese Diskrepanzen können mehrere Gründe haben, die auf Basis des vorliegenden Datensatzes nicht voneinander getrennt werden können.

Auch bei den Bedarfen an kürzeren Betreuungszeiten lassen sich Unterschiede nach familiären Merkmalen feststellen, wenn auch etwas geringer ausgeprägt als bei den ungedeckten Bedarfen. So ist die Wahrscheinlichkeit, einen geringeren Betreuungsumfang zu nutzen als vertraglich vereinbart, in Ostdeutschland im U3-Bereich um 10 Prozentpunkte und im Ü3-Bereich um sieben Prozentpunkte größer als in Westdeutschland. Familien ohne Migrationshintergrund haben im U3-Bereich eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit für einen Bedarf an kürzeren Betreuungszeiten als Familien mit Migrationshintergrund, wenn der Migrationshintergrund über die zuhause gesprochene Sprache definiert wird. Nach dem Familienstand oder der Erwerbstätigkeit lassen sich keine statistisch signifikanten Unterschiede feststellen, was die „Bedarfe“ an kürzeren Betreuungszeiten angeht.

Explorative Analysen auf der Basis der KiBS-Daten zur subjektiven Einschätzung der Bedarfsorientierung der Angebote zeigen, dass Eltern überwiegend zufrieden mit der aktuellen Bildungs- und Betreuungssituation und den Öffnungszeiten sind. Allerdings wird ein Verbesserungsbedarf bei der Flexibilisierung von Betreuungszeiten gesehen. Außerdem berichten Eltern von der Nichtabdeckung ihrer Betreuungsbedarfe aufgrund von geschlossenen Einrichtungen während der KiTa-Schließzeiten oder aufgrund fehlender passender Lösungen für die Bildungs- und Betreuungssituation und unregelmäßiger Bildungs- und Betreuungsbedarfe.

Die gegenwärtigen **gesetzlichen Regelungen, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften in den Bundesländern**, die verschiedene Aspekte bedarfsgerechter Angebote, insbesondere der

³² Aufgrund der Datenlage können hier nur Differenzen in den Bildungs- und Betreuungsumfängen erfasst werden, welche als Kategorien erfasst werden. Für die Berechnungen wurden die unteren Grenzen der kategorial erfassten vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge verwendet. Die Annahme ist somit sehr konservativ.

Ganztagsangebote, für Kinder bis zum Schuleintritt regeln, unterscheiden sich sehr stark zwischen den Ländern. Dies betrifft sowohl die Bedarfsermittlung und Angebotsplanung als auch Regelungen zu den Öffnungszeiten, Schließzeiten und der Mittagsverpflegung. Darüber hinaus zeigen die Bundesländer sehr unterschiedliche Prioritäten und Strategieprofile, um die im Gute-KiTa-Gesetz vorgesehenen zehn Handlungsfelder und insbesondere das Handlungsfeld zu „bedarfsgerechten Angeboten“ umzusetzen.

Entsprechend den heterogenen Regelungsinhalten variiert auch der beobachtbare Unterschied zwischen tatsächlichen, gewünschten und vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten je nach Bundesland. Der Anteil der Kinder mit ungedecktem Bedarf im weiteren Sinne unterscheidet sich stark zwischen den Bundesländern, mit Anteilen im U3-Bereich zwischen 24 Prozent in Bayern und 37 Prozent im Saarland und in Berlin. Im Ü3-Bereich liegen die Anteile zwischen 29 Prozent in Nordrhein-Westfalen und 48 Prozent in Hessen. Die Unterschiede in den Bedarfen an einem kürzeren Betreuungsumfang sind zum Teil noch stärker ausgeprägt und liegen zwischen knapp 13 Prozent im Ü3-Bereich in Bayern und knapp 60 Prozent im U3-Bereich im Saarland.

Vor all diesen Hintergründen und auch vor dem Hintergrund des im Grundgesetz verankerten Gebots der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bedarf es bundeseinheitlicher Standards, um im gesamten Bundesgebiet das Ziel zu erreichen, allen Kindern vom ersten Lebensjahr bis zur Einschulung ein bedarfsorientiertes Angebot in der Kindertagesbetreuung bereitzustellen. Dies kann dazu beitragen, die Teilhabemöglichkeiten und Entwicklungspotenziale von allen Kindern und Eltern zu sichern. Volkswirtschaftlich betrachtet kann dies zu einer Sicherung des Humanvermögens von heute und der Zukunft beitragen.

Neben einem weiteren bundesweiten quantitativen Ausbau der Plätze mit höheren Bildungs- und Betreuungsumfängen in einer Woche, von dem grundsätzlich *alle* Kinder profitieren sollten, werden auf Basis der Analysen und Recherchen in dieser Expertise folgende **Empfehlungen für bundesweite Standards eines bedarfsorientierten Angebots in KiTas** abgeleitet:

- 1. Anspruch auf bedarfsorientierten Bildungs- und Betreuungsumfang: Angleichung der gesetzlichen Regelungen im U3- und Ü3-Bereich**

Auf der Basis bisheriger empirischer Studien sowie der Analysen im Rahmen dieser Expertise sind die derzeit geltenden Unterschiede in der bundesweiten Gesetzgebung zwischen ein- bis unterdreijährigen Kindern und Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt hinsichtlich des Betreuungsumfangs nicht begründbar. Es wird deshalb empfohlen, die „Bedarfsorientierung“ von Bildungs- und Betreuungsplätzen auch im Ü3-Bereich gesetzlich zu verankern, d. h. wie beim Rechtsanspruch im U3-Bereich sollte sich der Betreuungsumfang auch im Ü3-Bereich entsprechend § 24 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII nach dem individuellen Bedarf der Eltern und Kinder richten.

2. Verpflichtende Bereitstellung eines Mittagessens bei Angeboten, die eine Betreuung über die Mittagszeit einschließen, verbunden mit verbindlichen Qualitätsstandards für eine KiTa-Verpflegung am Mittag

Die Bereitstellung eines Mittagessens in der KiTa und damit die Vermeidung einer Unterbrechung des KiTa-Aufenthalts über die Mittagspause aufgrund fehlender Verpflegung trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit bei und kann auch Kindern eine kontinuierliche Bildungs- und Betreuungsumgebung bieten, wenn sie über die Mittagszeit in einer KiTa sind und mit anderen Kindern die Mittagsmahlzeit einnehmen. Zeitgleich sind eine gute Ernährung und Ernährungsbildung in der KiTa ein wichtiger Bestandteil eines gesunden Aufwachsens und Teil einer umfassenden Förderung der Kinder, wie in § 22 Absatz 3 Satz 1 SGB VIII vorgesehen. Eine verpflichtende Bereitstellung eines Mittagessens – wie in einigen Bundesländern bereits gesetzlich verankert – bei Angeboten, die eine Betreuung über die Mittagszeit oder einen Bildungs- Betreuungsumfang von mehr als fünf Stunden pro Tag umfassen – ist deshalb wesentlicher Bestandteil eines bedarfsorientierten Angebots in der Kindertagesbetreuung und sollte bundeseinheitlich gesetzlich festgeschrieben werden. Das angebotene Mittagessen muss dabei von hoher Qualität sein und bestimmte Qualitätsstandards erfüllen. Zudem wird empfohlen, auf Bundesebene eine einkommensabhängige Beteiligung am Verpflegungsentgelt festzuhalten.

3. Verbindliche und differenzierte, rechtzeitige und kontinuierliche Bedarfsermittlung und Angebotsplanung auf kommunaler Ebene, die auch Bedarfe bzgl. des Betreuungsumfangs und der -zeiten berücksichtigen

Eine differenzierte, rechtzeitige (12 Monate vor Inanspruchnahme) und kontinuierliche (jährliche) Bedarfsermittlung und Angebotsplanung unter Berücksichtigung des jeweiligen Sozialraums, die auch Bedarfe der Eltern und Kinder bezüglich des Bildungs- und Betreuungsumfangs und der Betreuungszeiten berücksichtigen, kann dabei helfen, dass Angebote zielgerichteter an den Bedarfen der Familien ausgerichtet werden. Dies sollte bundeseinheitlich verpflichtend geregelt werden. Digitale Lösungen der Bedarfsermittlung bieten dabei ein großes Potenzial und können die Kommunikation zwischen den Jugendämtern, den Trägern und den Einrichtungen verbessern sowie ein einheitliches Vorgehen innerhalb und zwischen den Ländern ermöglichen.

4. Verbesserung der Passung (des „Matchings“) zwischen Familien und Kitas im Vergabeprozess unter Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern

Die empirischen Analysen zeigen, dass viele Familien in Deutschland einen Kita-Platz nutzen, der nicht ihrem individuellen Bedarf entspricht. Um die Passung an die Bedarfe der Kinder und Eltern zu verbessern, lässt sich auch am Vergabeverfahren von Plätzen bzw.

dem „Matching“ zwischen KiTa und Familie ansetzen. Es wird empfohlen, dass die Kommunen entweder direkt (in Kommunen, in denen die Vergabeverfahren kommunal gesteuert werden) oder indirekt – durch Unterstützung der zuständigen Träger und KiTas - darauf hinwirken die Vergabeverfahren zu verbessern, um die Vergabe eines KiTa-Platzes besser an den Bedarfen der Familien hinsichtlich des Betreuungsumfangs und -zeiten auszurichten. Dies soll es ermöglichen, dass ungedeckte Bedarfe und ungenutzte, aber vertraglich vereinbarte Bildungs- und Betreuungszeiten besser auf die Familien hin angepasst werden.

5. Bundeseinheitliche Begrenzung der maximalen Anzahl an Schließtagen und Rahmendaten für die Festlegung von wöchentliche Öffnungs- und Betreuungszeiten

Bedarfsorientierung wurde in dieser Expertise vorrangig im Hinblick auf täglichen bzw. wöchentlichen Betreuungsumfänge diskutiert und analysiert. Jedoch auch die Anzahl der Schließtage, die Flexibilität der Angebote sowie die (maximalen) Öffnungs- und Betreuungszeiten sind wesentliche Kriterien für bedarfsgerechte Angebote in der Kindertagesbetreuung. Es könnte deshalb erwogen werden, die maximale Anzahl an Schließtagen bundeseinheitlich zu begrenzen. Darüber hinaus könnte man vor dem Hintergrund der empirischen Studien, welche sich mit den Wirkungen langer Bildungs- und Betreuungszeiten auf Kinder befassen, erwägen, sowohl für die Kindertageseinrichtungen als auch für die Kindertagespflege grundsätzlich von einer maximalen Bildungs- und Betreuungszeit von 12 Stunden pro Tag auszugehen.

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass der Bildungs- und Betreuungsumfang eine zentrale Komponente der Bedarfsorientierung von KiTas ist. Er kann zu einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen und sowohl die Potenziale von Eltern als auch die der Kinder fördern. Hierzu sind bundeseinheitliche Regelungen erforderlich, wenn verhindert werden soll, dass die Chancen für Kinder und Eltern bundesweit unterschiedlich verteilt sind. Auch vor dem Hintergrund einer alternden Gesellschaft und des damit verbundenen sinkenden Erwerbspersonenpotenzials ist es maßgeblich bedarfsgerechte Bildungs- und Betreuungsangebote zu gewährleisten.

Appendix:

Appendix Abbildungen

Abbildung 19: Gewünschter und genutzter Betreuungsumfang in Kategorien über die Zeit - U3/Ü3

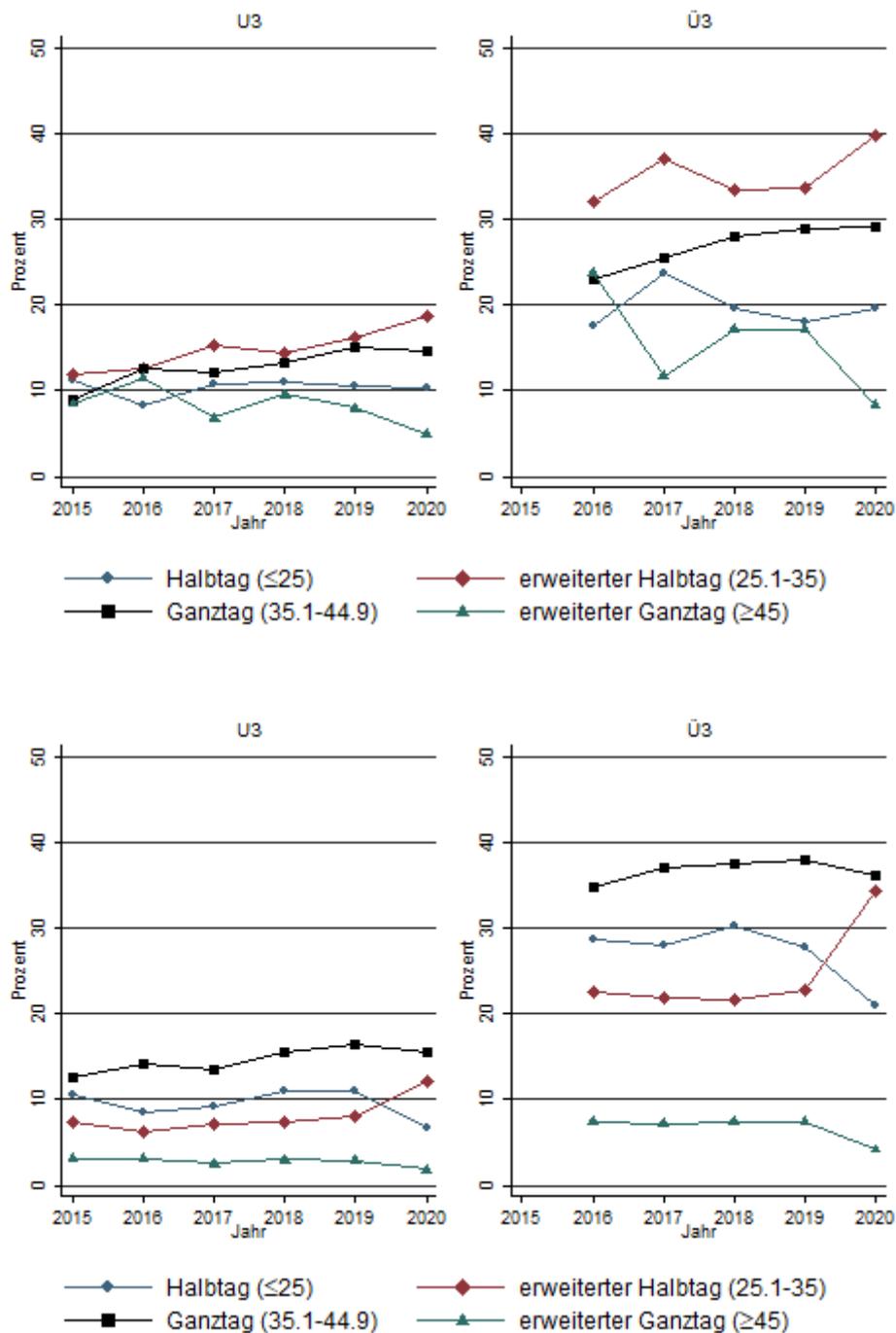


Abbildung 19 zeigt die Entwicklung des Anteils der Kinder, deren Eltern sich einen Betreuungsumfang in der dargestellten Größenordnung wünschen. Grundgesamtheit sind alle Kinder, d. h. unabhängig davon, ob diese Kinder tatsächlich eine KiTa nutzen. Die eingeschränkte Interpretierbarkeit und zeitliche Vergleichbarkeit der Werte aus dem Jahr 2020 gilt es zu beachten.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2012 - 2020, eigene Berechnung.

Abbildung 20: Gewünschter, genutzter und vertraglich vereinbarter Betreuungsumfang in Kategorien nach Alter

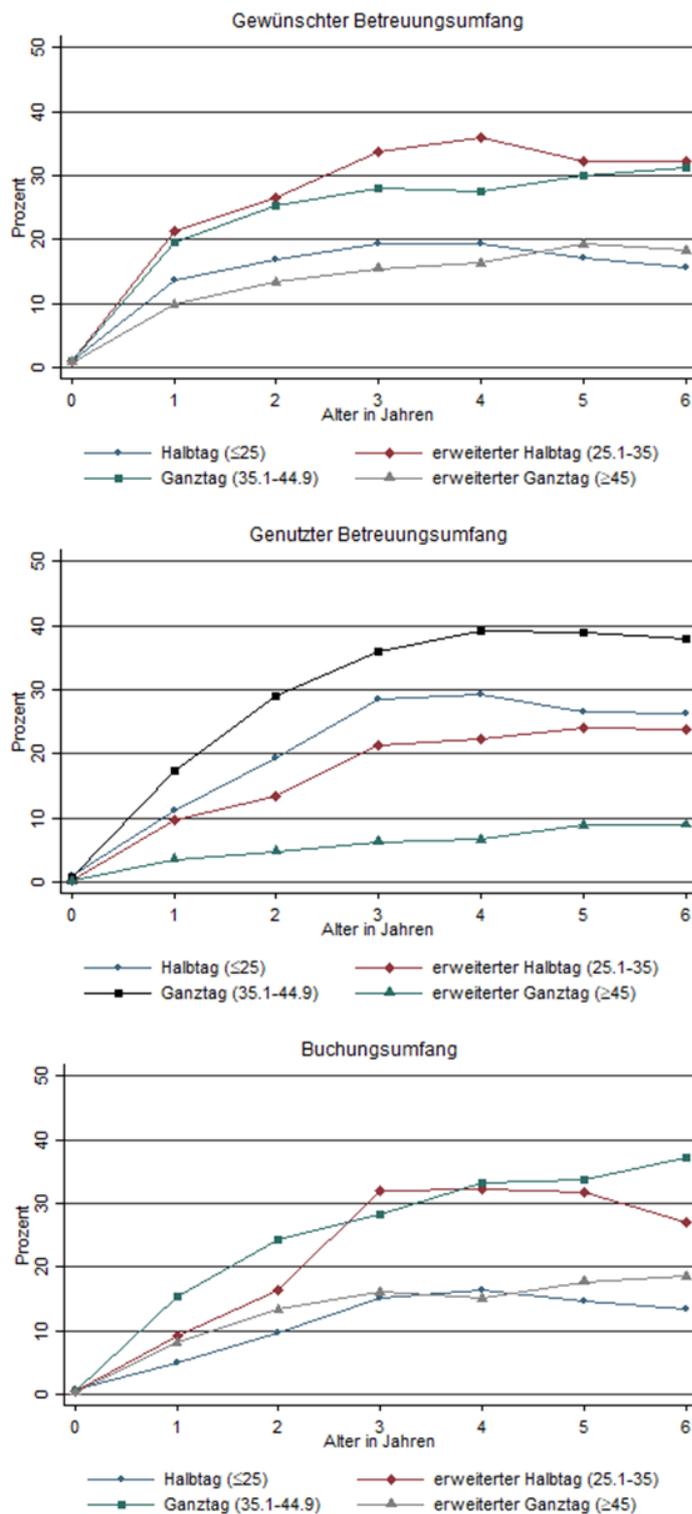
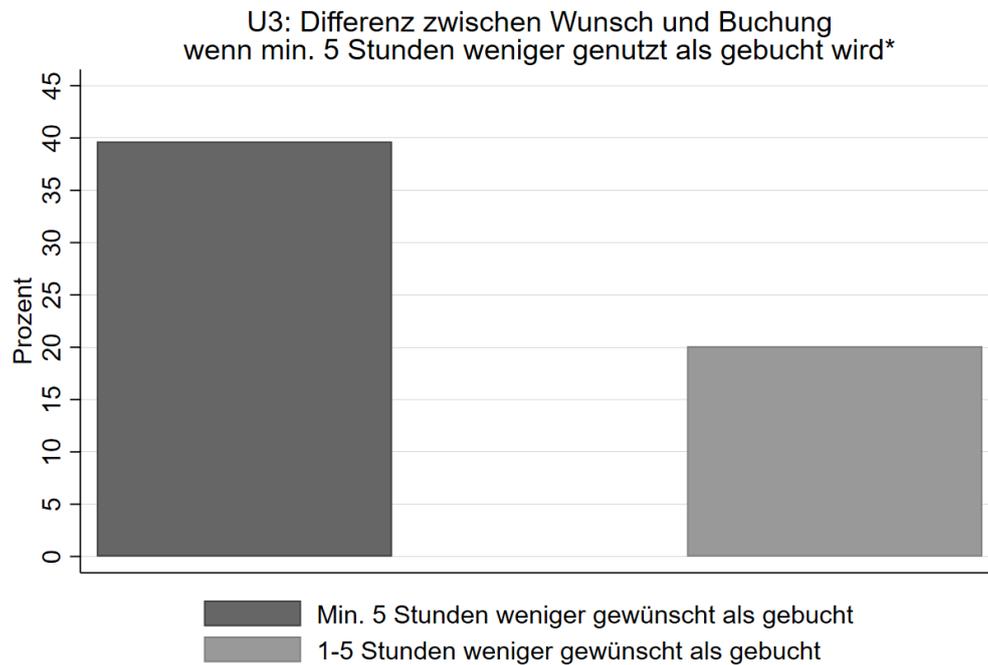


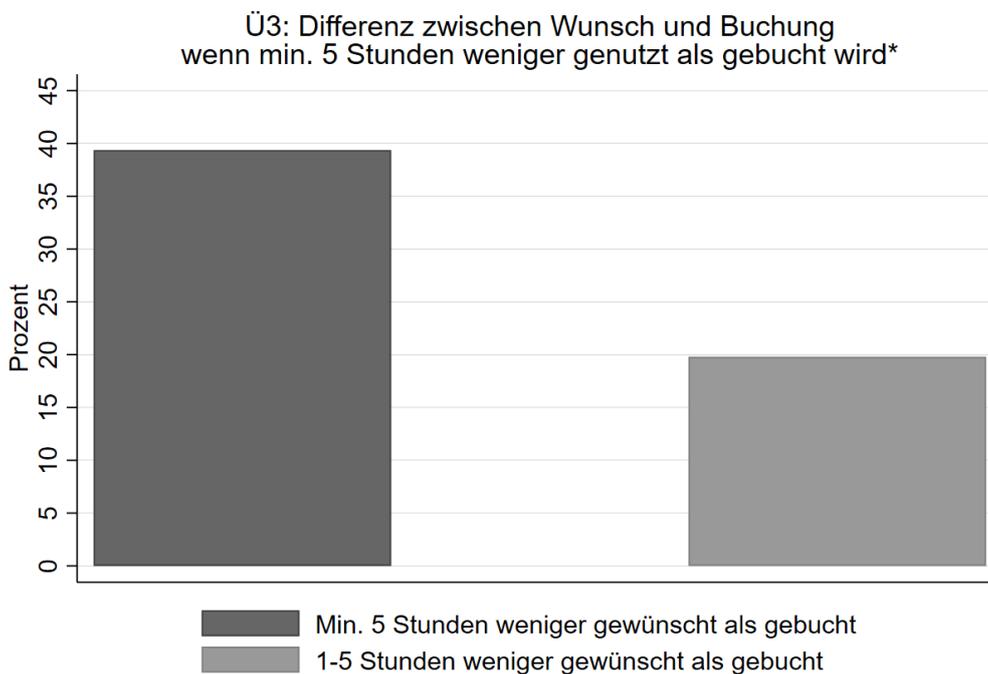
Abbildung 20 zeigt den Anteil der Eltern von Kindern, die einen Betreuungsumfang in der Größenordnung eines (erweiterten) Halb-/Ganztagsplatzes nutzen sowie den Anteil der Eltern, die sich einen entsprechenden Betreuungsumfang für ihr Kind wünschen. Zusätzlich ist auch der Anteil der Eltern dargestellt, die einen Betreuungsplatz mit entsprechendem Betreuungsumfang für ihr Kind vertraglich vereinbart haben. Grundgesamtheit für die Darstellung sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen, um die Anteile unmittelbar miteinander vergleichen zu können.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Abbildung 21: Differenz zwischen gewünschten und vertraglich vereinbarten Betreuungsumfängen für Kinder, deren Eltern einen höheren Betreuungsumfang vereinbart haben als das Kind tatsächlich nutzt



* 26.8% aller Familien



* 21.9% aller Familien

Abbildung 21 zeigt den Anteil der Eltern von Kindern, die einen Betreuungsumfang in der Größenordnung eines (erweiterten) Halb-/Ganztagsplatzes nutzen sowie den Anteil der Eltern, die sich einen entsprechenden Betreuungsumfang für ihr Kind wünschen. Zusätzlich ist auch der Anteil der Eltern dargestellt, die einen Betreuungsplatz mit entsprechendem Betreuungsumfang für ihr Kind vertraglich vereinbart haben. Grundgesamtheit für die Darstellung sind alle Kinder, die eine KiTa nutzen, um die Anteile unmittelbar miteinander vergleichen zu können.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Appendix Tabellen

Tabelle 1: Genutzte und gewünschte Stunden im U3-Bereich

Merkmalsausprägung	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
	Genutzte Stunden	Genutzte Stunden	KiTa	Gewünschte Stunden	Gewünschte Stunden	KiTa	Diff. Wunsch - Nutzung	Diff. Wunsch - Nutzung	Diff. Wunsch - Nutzung	Genwünscht-genutzt \geq 5h	Genwünscht-genutzt \geq 5h	Genwünscht-genutzt \geq 5h	N
	Nein	Ja	(2)-(1)	Nein	Ja	(5-4)	Nein	Ja	(8)-(7)	Nein	Ja	(11)-(10)	
Ostdeutschland	10.088	18.500	8.412*** (0.534)	15.252	24.364	9.112*** (0.651)	6.045	6.967	0.921** (0.369)	0.289	0.307	0.018 (0.013)	9789
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	12.036	10.551	-1.485** (0.577)	16.858	17.311	0.452 (0.752)	5.831	7.689	1.858*** (0.504)	0.283	0.329	0.045** (0.018)	9777
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	11.937	8.144	-3.793*** (0.901)	16.977	16.730	-0.248 (1.291)	5.984	10.116	4.133*** (1.006)	0.286	0.401	0.115*** (0.035)	9754
Höchster Schulabschluss Abitur	8.889	13.564	4.675*** (0.458)	14.743	18.447	3.705*** (0.595)	6.800	5.859	-0.941** (0.388)	0.286	0.297	0.011 (0.014)	9776
In einer festen Partnerschaft	15.104	11.620	-3.484** (1.395)	24.027	16.778	-7.249*** (1.730)	9.172	6.147	-3.025** (1.501)	0.403	0.290	-0.113*** (0.042)	9771
Beide Partner erwerbstätig	4.675	21.127	16.453*** (0.424)	9.662	27.744	18.081*** (0.516)	5.391	7.301	1.910*** (0.360)	0.218	0.393	0.175*** (0.013)	9728

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den durchschnittlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfang in Stunden pro Tag nach unterschiedlichen Merkmalen der Kinder und Familien (in den Spalten (1)–(6)). Zusätzlich ist auch die Diskrepanz zwischen dem tatsächlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfängen (in den Spalten (7)–(9)) sowie die Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne (in den Spalten (10)–(12)) zu haben abgetragen. ***, **, *: Gruppenunterschiede signifikant auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder unter drei Jahren.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 2: Genutzte und gewünschte Stunden im Ü3-Bereich

Merkmalsausprägung	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
	Genutzte Stunden Nein	Genutzte Stunden Ja	KiTa (2)-(1)	Gewünschte Stunden Nein	Gewünschte Stunden Ja	KiTa (5-4)	Diff. Wunsch - Nutzung Nein	Diff. Wunsch - Nutzung Ja	Nutzung (8)-(7)	Genwünscht-genutzt $\geq 5h$ Nein	Genwünscht-genutzt $\geq 5h$ Ja	Genwünscht-genutzt $\geq 5h$ (11)-(10)	N
Ostdeutschland	28.795	33.429	4.634*** (0.294)	32.820	39.852	7.032*** (0.245)	4.041	6.444	2.403*** (0.280)	0.360	0.400	0.039*** (0.012)	9854
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	29.955	28.742	-1.212*** (0.421)	34.383	33.623	-0.760* (0.397)	4.419	4.930	0.511 (0.403)	0.365	0.382	0.017 (0.017)	9837
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	29.850	26.330	-3.520*** (1.055)	34.279	33.208	-1.071 (0.978)	4.436	6.822	2.386** (1.195)	0.366	0.440	0.074* (0.040)	9834
Höchster Schulabschluss Abitur	28.005	30.848	2.842*** (0.307)	32.261	35.509	3.248*** (0.306)	4.280	4.671	0.391 (0.284)	0.350	0.379	0.030** (0.014)	9834
In einer festen Partnerschaft	31.135	29.653	-1.482** (0.702)	35.717	34.175	-1.542** (0.661)	4.644	4.519	-0.125 (0.727)	0.381	0.367	-0.014 (0.030)	9833
Beide Partner erwerbstätig	26.324	31.202	4.878*** (0.338)	30.861	35.713	4.852*** (0.324)	4.658	4.475	-0.183 (0.313)	0.363	0.371	0.007 (0.014)	9815

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den durchschnittlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfang in Stunden pro Tag nach unterschiedlichen Merkmalen der Kinder und Familien (in den Spalten (1)–(6)). Zusätzlich ist auch die Diskrepanz zwischen dem tatsächlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfängen (in den Spalten (7)–(9)) sowie die Wahrscheinlichkeit einen ungedeckten Bedarf im weiteren Sinne (in den Spalten (10)–(12)) zu haben abgetragen. ***, **, *: Gruppenunterschiede signifikant auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 3: Genutzte und gewünschte Stunden von Familien, deren Kinder eine KiTa nutzen im U3-Bereich

Merkmalsausprägung	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Genutzte Stunden Nein	Stunden Ja	KiTa (2)-(1) (0.352)	Gewünschte Stunden Nein	Stunden Ja	KiTa (5-4) (0.317)	Diff. Wunsch - Nutzung Nein	Wunsch - Nutzung Ja	(8)-(7) (0.363)	N
Ostdeutschland	29.411	33.039	3.628*** (0.352)	34.125	40.247	6.121*** (0.317)	4.882	7.155	2.273*** (0.363)	6407
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	30.448	30.400	-0.049 (0.497)	35.773	36.106	0.333 (0.462)	5.430	5.915	0.486 (0.465)	6400
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	30.382	31.916	1.534 (0.949)	35.743	37.988	2.244*** (0.847)	5.481	6.214	0.733 (0.849)	6387
Höchster Schulabschluss Abitur	29.593	30.809	1.215*** (0.408)	35.343	36.044	0.701 (0.467)	6.099	5.262	-0.837** (0.402)	6399
In einer festen Partnerschaft	31.399	30.392	-1.007 (1.019)	36.369	35.806	-0.563 (1.224)	5.035	5.528	0.494 (1.319)	6396
Beide Partner erwerbstätig	27.552	31.435	3.883*** (0.458)	32.697	36.939	4.242*** (0.583)	5.612	5.500	-0.112 (0.586)	6376

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den durchschnittlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfang in Stunden pro Tag nach unterschiedlichen Merkmalen der Kinder und Familien (in den Spalten (1)–(6)). Zusätzlich ist auch die Diskrepanz zwischen dem tatsächlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfängen (in den Spalten (7)–(9)) für KiTa-Kinder abgetragen. ***, **, *: Gruppenunterschiede signifikant auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder unter drei Jahren, die eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 4: Genutzte und gewünschte Stunden von Familien, deren Kinder eine KiTa nutzen - Ü3-Bereich

Merkmalsausprägung	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
	Genutzte Stunden Nein	Stunden Ja	KiTa (2)-(1)	Gewünschte Stunden Nein	Stunden Ja	KiTa (5-4)	Diff. Wunsch - Nutzung Nein	Wunsch - Nutzung Ja	(8)-(7)	N
Ostdeutschland	30.067	34.295	4.229*** (0.253)	33.690	40.313	6.623*** (0.221)	3.551	5.945	2.393*** (0.257)	9621
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	30.946	30.822	-0.124 (0.352)	35.120	34.708	-0.412 (0.368)	4.089	3.777	-0.312 (0.363)	9604
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	30.964	29.714	-1.251 (0.842)	35.072	34.249	-0.823 (0.949)	4.034	4.026	-0.009 (1.023)	9604
Höchster Schulabschluss Abitur	29.806	31.613	1.808*** (0.261)	33.365	36.063	2.698*** (0.285)	3.480	4.374	0.894*** (0.265)	9607
In einer festen Partnerschaft	32.411	30.850	-1.561** (0.609)	36.436	34.983	-1.453** (0.623)	3.896	4.045	0.149 (0.668)	9603
Beide Partner erwerbstätig	28.600	31.867	3.266*** (0.284)	32.280	36.163	3.883*** (0.296)	3.592	4.224	0.632** (0.285)	9585

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den durchschnittlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfang in Stunden pro Tag nach unterschiedlichen Merkmalen der Kinder und Familien (in den Spalten (1)–(6)). Zusätzlich ist auch die Diskrepanz zwischen dem tatsächlich genutzten und gewünschten Betreuungsumfängen (in den Spalten (7)–(9)) für KiTa-Kinder abgetragen. ***, **, *: Gruppenunterschiede signifikant auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt, die eine KiTa nutzen.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 5: Diskrepanz zwischen vertraglich vereinbartem und genutztem Betreuungsumfang - U3-Bereich

<i>Merkmalsausprägung</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Nutzungskategorie < Buchungskategorie			≥ 5 Stunden weniger Nutzung als Buchung			N
	Nein	Ja	(2)-(1)	Nein	Ja	(5-4)	
Ostdeutschland	0.298	0.387	0.089*** (0.015)	0.238	0.343	0.105*** (0.014)	6471
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	0.329	0.294	-0.035* (0.021)	0.271	0.252	-0.019 (0.020)	6464
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	0.326	0.242	-0.084** (0.040)	0.270	0.192	-0.078** (0.036)	6450
Höchster Schulabschluss Abitur	0.305	0.331	0.025 (0.017)	0.250	0.275	0.025 (0.016)	6465
In einer festen Partnerschaft	0.273	0.324	0.052 (0.039)	0.245	0.268	0.023 (0.037)	6458
Beide Partner erwerbstätig	0.300	0.330	0.030 (0.019)	0.254	0.271	0.017 (0.017)	6440

*Anmerkung: Die Tabelle zeigt den Anteil der Kinder, deren genutzter Betreuungsumfang geringer ist als die untere Grenze des kategorial erfassten Buchungsumfang nach Merkmalen der Kinder und Familien (in den Spalten (1)–(3)). Zusätzlich ist auch der Anteil der Kinder abgetragen, deren genutzter Betreuungsumfang um mind. 5 Stunden unter der unteren Grenze des kategorial erfassten Buchungsumfangs liegt (in den Spalten (4)–(6)). ***, **, *: Gruppenunterschiede signifikant auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder unter drei Jahren.*

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 6: Diskrepanz zwischen vertraglich vereinbartem und genutztem Betreuungsumfang im Ü3-Bereich

Merkmalsausprägung	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Nutzungskategorie < Buchungskategorie			≥ 5 Stunden weniger Nutzung als Buchung			N
	Nein	Ja	(2)-(1)	Nein	Ja	(5-4)	
Ostdeutschland	0.286	0.317	0.031*** (0.011)	0.206	0.278	0.072*** (0.010)	9980
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	0.298	0.269	-0.029* (0.016)	0.223	0.208	-0.015 (0.014)	9963
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	0.292	0.305	0.014 (0.037)	0.219	0.231	0.012 (0.034)	9959
Höchster Schulabschluss Abitur	0.251	0.318	0.067*** (0.013)	0.184	0.243	0.060*** (0.011)	9966
In einer festen Partnerschaft	0.320	0.291	-0.029 (0.029)	0.267	0.218	-0.049* (0.027)	9959
Beide Partner erwerbstätig	0.284	0.296	0.012 (0.014)	0.215	0.222	0.007 (0.012)	9942

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den Anteil der Kinder, deren genutzter Betreuungsumfang geringer ist als die untere Grenze des kategorial erfassten Buchungsumfang nach Merkmalen der Kinder und Familien (in den Spalten (1)–(3)). Zusätzlich ist auch der Anteil der Kinder abgetragen, deren genutzter Betreuungsumfang um mind. 5 Stunden unter der unteren Grenze des kategorial erfassten Buchungsumfangs liegt (in den Spalten (4)–(6)). ***, **, *: Gruppenunterschiede signifikant auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 7: Multivariate Regressionen - Genutzte und gewünschte Stunden im U3-Bereich

	(1)	(2)	(3)	
	Genutzte Stunden KiTa	Gewünschte Stunden KiTa	Diff. Wunsch - Nutzung	Gewünscht-genutzt \geq 5h
Ostdeutschland	6.629*** (0.462)	7.449*** (0.563)	0.937** (0.370)	0.003 (0.013)
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	0.418 (0.549)	1.839*** (0.711)	1.175** (0.535)	0.028 (0.018)
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	0.546 (0.838)	3.014** (1.259)	3.535*** (1.071)	0.133*** (0.037)
Höchster Schulabschluss Abitur	2.941*** (0.387)	1.992*** (0.500)	-0.947** (0.385)	0.004 (0.014)
In einer festen Partnerschaft	-10.545*** (1.421)	-13.903*** (1.800)	-3.362** (1.540)	-0.189*** (0.044)
Beide Partner erwerbstätig	16.399*** (0.423)	18.402*** (0.513)	2.345*** (0.362)	0.191*** (0.013)
Konstante	11.766*** (1.424)	19.952*** (1.790)	8.434*** (1.548)	0.379*** (0.044)
N	9552	9948	9182	9182

Anmerkung: Die Tabelle zeigt multivariate lineare Regressionsmodelle, die den Zusammenhang zwischen den ungedeckten Bedarfen und mehreren sozio-ökonomischen Merkmalen zeitgleich untersuchen. ***, **, *: Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder unter drei Jahren.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.

Tabelle 8: Multivariate Regressionen - Genutzte und gewünschte Stunden im U3-Bereich

	(1) Genutzte Stunden KiTa	(2) Gewünschte Stunden KiTa	(3) Diff. Wunsch - Nutzung	Gewünscht-genutzt \geq 5h
Ostdeutschland	4.370*** (0.288)	6.860*** (0.239)	2.457*** (0.281)	0.040*** (0.012)
Mindestens ein Elternteil nicht in Deutschland geboren	0.082 (0.420)	0.442 (0.396)	0.360 (0.398)	0.009 (0.018)
Hauptsächlich andere Sprache als Deutsch zu Hause gesprochen	-1.257 (1.095)	1.134 (1.003)	2.497** (1.271)	0.078* (0.043)
Höchster Schulabschluss Abitur	2.451*** (0.297)	2.777*** (0.293)	0.329 (0.281)	0.029** (0.014)
In einer festen Partnerschaft	-5.542*** (0.763)	-5.700*** (0.678)	0.014 (0.779)	-0.031 (0.032)
Beide Partner erwerbstätig	5.498*** (0.359)	5.623*** (0.338)	-0.086 (0.326)	0.014 (0.016)
Konstante	28.846*** (0.721)	32.534*** (0.641)	3.717*** (0.747)	0.358*** (0.031)
N	9764	9409	9306	9306

Anmerkung: Die Tabelle zeigt multivariate lineare Regressionsmodelle, die den Zusammenhang zwischen den ungedeckten Bedarfen und mehreren sozio-ökonomischen Merkmalen zeitgleich untersuchen. ***, **, *: Signifikanz auf dem Ein-, Fünf- und Zehn-Prozent-Niveau. Standardfehler in Klammern. Grundgesamtheit sind alle Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt.

Quelle: Kinderbetreuungsstudie (KiBS), Jahr 2019, eigene Berechnung.