

ERiK-Bericht auch
erhältlich über
www.dji.de/erik



Forschungsbericht I

Konzeption und Befunde des indikatorengestützten Monitorings zum KiQuTG

Forschungsverbund



Deutsches Jugendinstitut
Technische Universität Dortmund



Deutsches
Jugendinstitut



ERiK Forschungsbericht I

Konzeption und Befunde des
indikatorengestützten Monitorings zum KiQuTG

ERiK

Forschungsbericht I

Konzeption und Befunde des indikatorengestützten Monitorings zum KiQuTG

Forschungsverbund

tu+dji

Deutsches Jugendinstitut
Technische Universität Dortmund

dji

Deutsches
Jugendinstitut

wbv

Das Deutsche Jugendinstitut e. V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit über 50 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Träger des 1963 gegründeten Instituts ist ein gemeinnütziger Verein mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält das DJI im Rahmen von Projektförderungen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Aktuell arbeiten und forschen ca. 400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an den beiden Standorten München und Halle (Saale).

Herausgebende:

Nicole Klinkhammer, Bernhard Kalicki, Susanne Kuger,
Christiane Meiner-Teubner, Birgit Riedel, Diana D. Schacht,
Thomas Rauschenbach

Autorinnen und Autoren:

Janette Buchmann, Doris Drexler, Ulrike Hegemann, Alexandra Jähnert,
Bernhard Kalicki, Nicole Klinkhammer, Susanne Kuger, Christiane Meiner-
Teubner, Michael Müller, Christopher Peterle, Susanne Rahmann,
Birgit Riedel, Diana D. Schacht, Nicole Sturmhöfel, Catherine Tiedemann,
Lisa Ulrich, Felix Wenger, Tim Ziesmann

Gestaltung und Layout Innenteil:

Christiane Zay, Passau

Satz Innenteil:

Marei Peischl, Hamburg

Lektorat:

Susanne John, München

2021 wbv Publikation
ein Geschäftsbereich der
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld

Gesamtherstellung:
wbv Media GmbH & Co. KG, Bielefeld
wbv.de

Umschlaggestaltung:
Christiane Zay, Passau

Bestell-Nr.: 6004862
ISBN (Print): 978-3-7639-6694-3
ISBN (E-Book): 978-3-7639-6695-0
DOI: 10.3278/6004862w

Printed in Germany

Diese Publikation ist frei verfügbar zum
Download unter **wbv-open-access.de**

Diese Publikation mit Ausnahme des Coverfotos
ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz
veröffentlicht:
creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/de



Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen
sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können
Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als sol-
che gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem
Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei
verfügbar seien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Zusammenfassung Nicole Klinkhammer	7
I Fachliche Einordnung und konzeptionelle Rahmung	13
1 Einleitung: Fachpolitischer Hintergrund und Entstehungsprozess des KiQuTG-Monitorings Nicole Klinkhammer, Bernhard Kalicki, Susanne Kuger, Birgit Riedel, Diana Schacht, Christiane Meiner-Teubner	15
1.1 Stationen der bundesdeutschen Qualitätsdebatte seit den 1990er-Jahren: Positionen und Diskurslinien	16
1.2 Vom Bundesqualitätsentwicklungsprozess zum KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz	18
1.3 Der Monitoringauftrag im KiQuTG	21
1.4 Aufbau und Inhalt des vorliegenden Berichts	23
Literatur	25
2 Grundlagen des Monitorings: Qualitätskonzept und Indikatorenmodell Birgit Riedel, Nicole Klinkhammer, Susanne Kuger	27
2.1 Systemmonitoring als Grundlage politischen Steuerungshandelns	27
2.2 Konzeptionelle Zugänge zum Monitoring	28
2.3 Qualitätsmodell und Qualitätsdimensionen in der FBBE	29
2.4 Zur Mehrebenen- und multiperspektivischen Konzeptionalisierung von Monitoring im FBBE-System	31
2.5 Verständnis und Systematisierung von Indikatoren	35
2.6 Vorgehen bei der Indikatorenentwicklung	37
Literatur	39
II Handlungsfeldspezifische Kapitel	43
Einleitung	44
HF-01 Bedarfsgerechtes Angebot Alexandra Jähnert, Tim Ziesmann	45
HF-01.1 Einleitung	45

HF-01.2 Stand der Forschung	46
HF-01.3 Herleitung der Indikatoren	49
HF-01.4 Beschreibung der Ausgangslage	50
HF-01.5 Zusammenfassung	59
Literatur	63
HF-02 Fachkraft-Kind-Schlüssel	
Catherine Tiedemann, Felix Wenger	65
HF-02.1 Einleitung	65
HF-02.2 Stand der Forschung	66
HF-02.3 Herleitung der Indikatoren	67
HF-02.4 Beschreibung der Ausgangslage	69
HF-02.5 Zusammenfassung	72
Literatur	75
HF-03 Gewinnung und Sicherung qualifizierter Arbeitskräfte	
Doris Drexl, Felix Wenger, Janette Buchmann, Tim Ziesmann	77
HF-03.1 Einleitung	77
HF-03.2 Stand der Forschung	77
HF-03.3 Herleitung der Indikatoren	85
HF-03.4 Beschreibung der Ausgangslage	86
HF-03.5 Zusammenfassung	97
Literatur	99
HF-04 Stärkung der Leitung	
Nicole Klinkhammer, Tim Ziesmann, Janette Buchmann	101
HF-04.1 Einleitung	101
HF-04.2 Stand der Forschung	102
HF-04.3 Herleitung der Indikatoren	111
HF-04.4 Beschreibung der Ausgangslage	112
HF-04.5 Zusammenfassung	125
Literatur	129
HF-05 Verbesserung der räumlichen Gestaltung	
Susanne Rahmann	131
HF-05.1 Einleitung	131
HF-05.2 Stand der Forschung	132
HF-05.3 Herleitung der Indikatoren	135
HF-05.4 Beschreibung der Ausgangslage	135
HF-05.5 Zusammenfassung	139

Literatur	143
HF-06 Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung	
Lisa Ulrich, Michael Müller	145
HF-06.1 Einleitung	145
HF-06.2 Stand der Forschung	145
HF-06.3 Herleitung der Indikatoren	150
HF-06.4 Beschreibung der Ausgangslage	152
HF-06.5 Zusammenfassung	157
Literatur	161
HF-07 Förderung der sprachlichen Bildung	
Felix Wenger, Doris Drexler	165
HF-07.1 Einleitung	165
HF-07.2 Stand der Forschung	165
HF-07.3 Herleitung der Indikatoren	168
HF-07.4 Beschreibung der Ausgangslage	169
HF-07.5 Zusammenfassung	174
Literatur	175
HF-08 Stärkung der Kindertagespflege	
Michael Müller, Ulrike Hegemann, Tim Ziesmann	177
HF-08.1 Einleitung	177
HF-08.2 Stand der Forschung	178
HF-08.3 Herleitung der Indikatoren	182
HF-08.4 Beschreibung der Ausgangslage	185
HF-08.5 Zusammenfassung	198
Literatur	201
HF-09 Verbesserung der Steuerung des Systems	
Ulrike Hegemann, Lisa Ulrich	203
HF-09.1 Einleitung	203
HF-09.2 Stand der Forschung	204
HF-09.3 Herleitung der Indikatoren	209
HF-09.4 Beschreibung der Ausgangslage	210
HF-09.5 Zusammenfassung	216
Literatur	219
HF-10 Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen	
Nicole Sturmhöfel, Birgit Riedel, Susanne Rahmann	221
HF-10.1 Einleitung	221

HF-10.2	Stand der Forschung	222
HF-10.3	Herleitung der Indikatoren	227
HF-10.4	Beschreibung der Ausgangslage	229
HF-10.5	Zusammenfassung	236
	Literatur	239
HF-11	Entlastung der Eltern bei den Gebühren	
	Alexandra Jähnert, Ulrike Hegemann	243
HF-11.1	Einleitung	243
HF-11.2	Stand der Forschung	243
HF-11.3	Herleitung der Indikatoren	245
HF-11.4	Beschreibung der Ausgangslage	246
HF-11.5	Zusammenfassung	255
	Literatur	257
12	Fazit und methodisch-methodologische Einordnung des KiQuTG-Monitorings	
	Susanne Kuger, Diana Schacht, Birgit Riedel, Bernhard Kalicki, Nicole Klinkhammer, Christiane Meiner-Teubner	259
12.1	Einordnung der Befundlage in den Forschungsstand	260
12.2	Methodologisch-methodische Einordnung des Monitorings	262
12.3	Gesamtdesign des Monitorings zum KiQuTG	267
	Literatur	273
III	Hintergrundinformationen	275
	Berichtete Indikatoren und Kennzahlen auf einen Blick	277
	Datenquellen	
	Diana Schacht, Janette Buchmann, Doris Drexl, Alexandra Jähnert, Michael Müller, Christopher Peterle, Lisa Ulrich, Felix Wenger, Tim Ziesmann	281
	Literatur	287
	Abbildungsverzeichnis	289
	Tabellenverzeichnis	292
	Tabellen im Internet (Anhang)	294
	Tabellen im Internet (zu den Abbildungen)	299

Vorwort

Mit dem vorliegenden Forschungsbericht liegt der erste Band zur Indikatorenentwicklung und zu empirischen Analysen im Rahmen des Monitorings zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiQuTG) vor. Die entlang der Handlungsfelder des Gesetzes erarbeiteten Indikatoren bilden die Ausgangslage vor Einführung bzw. zum Zeitpunkt der Einführung des Gesetzes ab und liefern damit die Basis für die künftige jährliche Berichterstattung.

Der Bericht stellt ein gemeinsames Produkt aus dem Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut und Technische Universität Dortmund dar, der im Rahmen von zwei Projekten die Monitoringstelle zum KiQuTG bildet. Der Aufgabenschwerpunkt im Projekt „Weiterentwicklung der amtlichen Daten zur Kindertagesbetreuung als Quelle der systematischen Beobachtung von Qualitätsverbesserungen in der Frühen Bildung (K-IDA)“ an der TU Dortmund liegt bei der Auswertung und Bearbeitung der amtlichen Daten, insbesondere der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik. Das Projekt „Entwicklung eines indikatorengestützten multiperspektivischen Beobachtungsinstrumentes für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (ERiK)“ am Deutschen Jugendinstitut e. V. ist zuständig für die Konzeption, Durchführung und Auswertung von insgesamt sieben Befragungssträngen; Leitungen von Kindertageseinrichtungen, pädagogisches Personal, Kindertagespflegepersonen, Träger von Kindertageseinrichtungen und Jugendämter sowie Kinder und Eltern. Wenngleich der Titel das ERiK-Akronym trägt, so wird der vorliegende Forschungsbericht von beiden Projekten in gemeinsamer Verantwortung erarbeitet.

Zahlreiche Kolleginnen und Kollegen am Deutschen Jugendinstitut e. V. haben die Herausgeberinnen und Herausgeber sowie die Autorinnen und Autoren der einzelnen Kapitel durch ihre kri-

tische Beratung und ihre Expertise bei der Erarbeitung unterstützt. Dank gilt dabei insbesondere Karin Beher, Dr. Katja Flämig, Prof. Dr. Kirsten Fuchs-Rechlin, Mariana Grgic, Katharina Groth, Dr. Alexandra Langmeyer-Tornier, Hilke Lipowski, Liane Pluto, Nicole Spiekermann und Claudia Ullrich-Runge, die sich mit ihrer Expertise eingebracht haben.

Das Monitoringvorhaben ist zudem Bestandteil eines wichtigen diskursiven Prozesses zur Weiterentwicklung von Qualität im System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Deshalb profitiert die Publikation von den vielfältigen Diskussionen mit den Kolleginnen und Kollegen aus dem Referat 513 des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF), aus den Ministerien der Länder sowie dem Expertengremium. Der Austausch mit den verschiedenen Gremien und Akteuren hat wichtige fachliche Impulse für die Berichtslegung gegeben.

Prof. Dr. Günther Roßbach danken wir für die Begutachtung und kritische Würdigung des durchaus umfassenden Berichtes.

Die Finalisierung des Berichtes hat neben der fachlichen Begleitung die ganz praktische Unterstützung vieler helfender Hände benötigt. Daher gilt unserer besonderer Dank Phoebe Bostan-Engel, Nina Kuljian und Gitta Metzger für die wichtige organisatorische Unterstützung, Susanne John für das sorgsame Lektorat, Marei Peischl für den technischen Support sowie unseren studentischen Hilfskräften im Team, insbesondere Felix Eggers.

München im Juli 2021

Nicole Klinkhammer
Bernhard Kalicki
Susanne Kuger
Christiane Meiner-Teubner
Birgit Riedel
Diana Schacht
Thomas Rauschenbach

Zusammenfassung

Nicole Klinkhammer

Der vorliegende ERiK-Forschungsbericht bildet den Startpunkt für eine Veröffentlichungsreihe über die Grundlagen, Analysen und Ergebnisse des Monitorings zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz, KiQuTG). Inhalt des Monitorings ist die Beobachtung der Entwicklung von Rahmenbedingungen im System der Kindertagesbetreuung mittels ausgewählter Indikatoren, die Aussagen über die Qualität dieses Systems zulassen. Diese Indikatoren wurden entlang der zehn Handlungsfelder des Gesetzes sowie der Maßnahmen zur Gebührenentlastung von Eltern entwickelt (§ 2 Satz 2 KiQuTG). Der vorliegende Bericht bildete die empirische Grundlage für den ersten Monitoringbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), der erstmals am 18. Dezember 2020 unter dem Titel „Gute-KiTa-Bericht 2020“ veröffentlicht wurde.

Neben der umfassenden Aufarbeitung und Analyse empirischer Daten, die zu den Handlungsfeldern vorliegen, bildet die Erarbeitung der konzeptionellen, theoretischen sowie methodisch-methodologischen Grundlagen des Monitorings einen wesentlichen Bestandteil des Forschungsberichtes. Dies umfasst zum einen die fachwissenschaftliche Einordnung und konzeptionelle Entwicklung der Indikatoren für das Monitoring. Das auf Basis des Zwischenberichtes „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ erstellte erste Set an Indikatoren für das länderübergreifende und länderspezifische Monitoring wird weiterentwickelt und auf Basis der herausgearbeiteten fachwissenschaftlichen Befunde theoretisch fundiert.

Über die Fundierung der Indikatoren hinaus wird zum anderen eine konzeptionelle Heuristik entwickelt, die eine Verortung der zu berichtenden Indikatoren im Kontext eines

mehrebenen- und multiperspektivischen Monitoringansatzes ermöglicht und Qualitätsentwicklungen auf den verschiedenen Ebenen des frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems (FBBE) beschreibbar macht. Dazu werden zwei aufeinander aufbauende Konzepte aus der Qualitäts- und Steuerungsforschung herangezogen und neu modelliert, um das komplexe Zusammenwirken der Akteure und der verschiedenen Systemebenen analytisch berücksichtigen zu können. Dabei soll der Blick nicht allein auf die Rahmenbedingungen gerichtet werden, unter denen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen arbeiten. In Rekurs auf stärker akteurssensible und handlungstheoretische Ansätze des Bildungswesens steht vielmehr die Frage im Fokus, wie auf den verschiedenen Handlungsebenen des FBBE-Systems der zentrale Auftrag von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ausbuchstabiert wird. Mit der Aufnahme dieser Fragestellung beschränkt sich der entwickelte Monitoringansatz nicht alleine auf eine Systembeobachtung, sondern legt einen Fokus auch auf das Verstehen des Systems, seiner internen Logiken, Schnittstellen und Dynamiken. Ziel ist es, mithilfe der gewonnenen Ergebnisse Handlungsbedarfe und Gestaltungsspielräume für das KiQuTG sowie dessen Umsetzung in den Ländern zu identifizieren.

Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Ergebnisse aus den empirischen Erhebungen des ERiK-Projektes vorliegen, wurde neben den amtlichen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie den Daten aus der DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS) auf frühere quantitativ empirische Erhebungen zurückgegriffen, um die Ausgangslage zum Zeitpunkt der Einführung des Gesetzes über entsprechende Indikatoren abzubilden. Wenngleich die Entwicklungen im FBBE-System, dessen Angebote und die dort tätigen Fachkräfte bereits im Rahmen der bestehenden Bildungs- und Sozialberichterstattung der vergangenen Jahre

betrachtet wurden, so geht der vorliegende Bericht deutlich darüber hinaus und nimmt erstmals eine umfassende empirische Aufarbeitung der verschiedenen Dimensionen von Qualität und Teilhabe im bundesdeutschen FBBE-System vor.

Auf der Homepage des ERiK-Projektes (www.dji.de/erik) sind neben dem Forschungsbericht sämtliche Tabellen als elektronische Datenblätter sowie Hintergrundmaterial zum landesspezifischen Monitoring abrufbar.

Highlights aus den Handlungsfeldkapiteln

Bedarfsgerechtes Angebot: Dieses Handlungsfeldkapitel befasst sich mit der Bildungsbeteiligung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, den Bedarfen der Eltern sowie der Passgenauigkeit und Flexibilität des Betreuungsangebots. Für die Ausgangslage liegen folgende zentrale Befunde vor:

- › Zwischen der aktuellen Inanspruchnahmequote (34,3 %) und dem von Eltern geäußerten Betreuungsbedarf mit Kindern unter drei Jahren (49 %) besteht 2019 nach wie vor eine Lücke von 15 Prozentpunkten im bundesweiten Durchschnitt.
- › Bei den Gründen für eine Nicht-Inanspruchnahme werden von Seiten der Eltern unter anderem Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen, das Alter des Kindes oder gute Erfahrungen mit der Betreuung zu Hause genannt; die anfallenden Kosten sind für eine relevante Minderheit ein Hinderungsgrund.
- › Kinder mit Migrationshintergrund im Alter unter drei Jahren nehmen signifikant seltener an öffentlicher frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung teil.

Fachkraft-Kind-Schlüssel: Im Rahmen des Monitorings zum KiQuTG werden in diesem Handlungsfeldkapitel zwei Indikatoren ausgewertet: der Personalschlüssel sowie die Zufriedenheit von Eltern und Fachkräften mit den Angeboten. Zentrale Ergebnisse für das Berichtsjahr 2019 sind:

- › Der Personalschlüssel liegt für Gruppen mit Kindern unter drei Jahren bundesweit bei 3,9 ganztagsbetreuten Kindern, die einer Vollzeit-

kraft gegenüberstehen. In Gruppen mit Kindern zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt sind es 8,2 ganztagsbetreute Kinder.

- › Es wird zumeist mehr Personal in den Gruppen eingesetzt, in denen der Anteil von Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache höher ist.
- › Pädagogisches Personal, das für Kinder über drei Jahren zuständig ist, hat etwas mehr Zeit für mittelbar pädagogische Arbeit als diejenigen, die im Bereich der unter Dreijährigen tätig sind.
- › Die Zufriedenheitswerte mit der Gruppengröße und der Fachkraft-Kind-Relation liegen beim pädagogischen Personal und insbesondere bei den Leitungen nur im mittleren Bereich. Eltern sind insgesamt zufrieden mit diesen beiden Aspekten.

Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte: Im Rahmen des Monitorings zum KiQuTG werden in diesem Handlungsfeldkapitel insgesamt fünf Indikatoren berichtet: allgemeine Angaben zum Personal, Ausbildung und Qualifikation, Fort- und Weiterbildung, Fachberatung sowie Arbeitsbedingungen und Personalbindung. Es gibt zum aktuellen Berichtsjahr keine belastbaren Daten zur Anzahl der Fachberatungen, der Qualifikation der Fachberatungen sowie zu den Zeitkontingenzen für Praxisanleitung. Folgende Befunde liegen u. a. für die Ausgangslage 2019 vor:

- › Im Berichtsjahr 2019 steigt die Anzahl der Beschäftigten weiter an und umfasst 609.700 Personen (Pädagogisches Personal inkl. Leitungen).
- › Die Mehrheit (69 %) der pädagogisch Tätigen in der frühen Bildung verfügt mindestens über einen einschlägigen Fachschulabschluss, während der Anteil von akademisch Qualifizierten bei ca. 6 % liegt. Einen einschlägigen Berufsabschluss haben 13 % des pädagogischen Personals. Somit dominieren die einschlägigen Fachschulabsolventinnen und -absolventen das Feld.
- › Die unterschiedlichen Ausbildungswege und Qualifikationen des pädagogischen Personals lassen sich an der Teamzusammensetzung auf Einrichtungsebene ablesen. Die Teams werden häufig durch Personen mit akademischen Abschlüssen ergänzt. Am häufigs-

ten sind 2019 akademisch erweiterte sozialpädagogische Teams bzw. akademisch erweiterte Erzieherinnen- und Erzieher-Teams (30,7 %) in Kindertageseinrichtungen vorzufinden. Der bundesweite Anteil sozialpädagogischer Teams liegt bei 26,2 %, während 19,2 % der Teams sich ausschließlich aus Erzieherinnen und Erziehern zusammensetzen.

- › Die Teilzeitbeschäftigung prägt das Arbeitsfeld der frühen Bildung: Während 59 % des pädagogischen Personals in Teilzeit beschäftigt sind, gehen 41 % einer Vollzeitbeschäftigung nach.
- › Einen häufig genannten Grund für die Aufgabe der pädagogischen Tätigkeit stellt der Übergang in den Ruhestand dar. Daneben nennt knapp ein Viertel des pädagogischen Personals gesundheitliche Probleme, wie körperliche Beschwerden oder Burnout, als Ausscheidungsgrund.

Stärkung der Leitung: Leitungsprofile der Kindertageseinrichtung, Arbeitsbedingungen von Leitungen, Ausbildung und Qualifikation sowie Fort- und Weiterbildung von Leitungskräften sind die Indikatoren zum Handlungsfeld 4. Die Ausgangslage kennzeichnet sich u. a. durch die folgenden Befunde:

- › Im Berichtsjahr 2019 ist die Leitung einer Kindertageseinrichtung zu 80 % und damit mehrheitlich in den Händen von Personen mit einem einschlägigen Berufs- oder Fachschulabschluss als Erzieherin oder Erzieher. Häufig haben diese eine Zusatzausbildung zur Leitung absolviert, und/oder sie erfüllen die Voraussetzung einer (einschlägigen) Berufserfahrung im FBBE-Feld.
- › Wenngleich Leitungen mit einem Anteil von 19,1 % gegenüber dem pädagogischen Personal (5,6 %) häufiger akademisch qualifiziert sind, ist das Feld bzw. auch diese Position im Feld insgesamt durch eine eher geringe Akademisierung gekennzeichnet.
- › Bundesweit ist in den meisten Kindertageseinrichtungen eine Person mit Leitungsaufgaben betraut: In 33 % der Einrichtungen übernimmt eine Person ausschließlich Leitungsaufgaben und in 45,9 % der Einrichtungen ist eine Person neben der Leitungsaufgabe auch für andere Aufgaben angestellt. Der Anteil von Einrichtungen, in denen keine Person für Lei-

tungsaufgaben vertraglich beschäftigt ist, beläuft sich lediglich auf 9,3 %. Leitungsteams sind in 11,8 % der Kindertageseinrichtungen tätig.

- › Der Umfang an Leitungsressourcen steht in einem deutlichen Zusammenhang mit der Größe der Einrichtung; je größer diese ist, desto besser ist die Ressourcenausstattung.
- › Zugleich sind es fehlende Personal- und Zeitressourcen sowie Verwaltungsarbeiten, die als Belastung von Leitungspersonen empfunden werden. Dies hat nicht nur Konsequenzen für die Gesundheit und die Ausübung der Leitungstätigkeit, sondern auch für die Möglichkeiten der Teilnahme an Fort- und Weiterbildungen.

Verbesserung der räumlichen Gestaltung: Zur Beschreibung der Ausgangslage in diesem Handlungsfeld wird der Indikator Räume und Ausstattung in Kindertageseinrichtungen mit den Kennzahlen Größe der Innen- und Außenflächen, Anzahl und Art der Räume sowie der Einschätzung zu räumlichen Bedingungen, der Ausstattung und Materialien aus der Perspektive von Leitungen, Erzieherinnen und Erziehern sowie Eltern berichtet. Bisher liegen keine wissenschaftlich begründeten Standards für die räumliche Gestaltung von Kindertageseinrichtungen vor, wenn gleich deren Voraussetzungen im Rahmen der Erteilung der Betriebserlaubnis erfüllt sein müssen. Diese sind wiederum in den Ländern unterschiedlich geregelt. Das spiegeln die wenigen empirischen Befunde zu diesem Handlungsfeld wider. Folgende zentrale Ergebnisse sind für das Berichtsjahr 2019 zu nennen:

- › Bei der Größe von Innen- und Außenflächen der Kindertageseinrichtungen zeigt sich eine große Varianz zwischen den Ländern als auch zwischen ländlichen und städtischen Gebieten. So beträgt der Medianwert für den Innenraum in ländlichen Regionen 7,3 Quadratmeter pro Kind, während dieser in städtischen Regionen bei 8,0 Quadratmeter pro Kind liegt. Mit einem Median von 15,2 Quadratmetern pro Kind für den Außenraum liegt der Wert in ländlichen Regionen höher als in städtischen, wo dieser 12,2 Quadratmeter pro Kind umfasst.
- › Ein hoher Anteil der Einrichtungen (88 %) verfügt über mindestens einen Funktionsraum,

der ausschließlich für Lern- und Entwicklungsangebote für die Kinder genutzt wird. Es zeigen sich Unterschiede nach der Region, der Anzahl der betreuten Kinder und dem Konzept der Einrichtung. Einrichtungen mit offenem Konzept verfügen häufiger über Funktionsräume als Einrichtungen mit einem geschlossenen Konzept.

- › Leitungen, Erzieherinnen und Erzieher sowie Eltern sind mit dem Platz etwas weniger zufrieden als mit den in den Einrichtungen vorhandenen Spiel- und Lernmaterialien sowie dem Garten bzw. der Außenfläche. Ein größerer Anteil der Leitungen ist mit dem Außengelände und den Materialien zufriedener als mit den räumlichen Möglichkeiten und der Akustik.

Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung: Basierend auf den vier Indikatoren Gesundheitsförderung als Querschnittsthema im pädagogischen Alltag, Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und -partnern im Bereich Gesundheit, qualitativ hochwertige, gesunde und ausgewogene Ernährung sowie Bewegungsförderung sind für das Berichtsjahr 2019 folgende Befunde zentral:

- › Durch die hohe Betreuungsquote können gesundheitsfördernde Maßnahmen in Kindertageseinrichtungen 95 % aller Kinder unter sechs Jahren erreichen.
- › Bei einem Großteil der Kindertageseinrichtungen bildet der Bereich „Bewegung“ einen thematischen Schwerpunkt. „Ernährung und Ernährungsbildung“ werden seltener priorisiert.
- › Größere Kindertageseinrichtungen können eher auf die Unterstützung durch externe Fachkräfte bzw. Fachdienste im Gesundheitsbereich zurückgreifen.
- › Rund 89 % der Kindertageseinrichtungen in Deutschland bieten eine Mittagsverpflegung an, die von fast 2,5 Millionen Kindern in Anspruch genommen wird.
- › Etwa einem Drittel der Leitungskräfte sind die Qualitätsstandards der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE-Standards) für die Verpflegung von Kindern in Tageseinrichtungen nicht bekannt.

Förderung der sprachlichen Entwicklung: Im Rahmen des KiQuTG-Monitorings wird die Qualität

der sprachlichen Bildung anhand von drei Indikatoren beobachtet. So werden Daten zur sprachlichen Bildung in der Aus-, Fort- und Weiterbildung von pädagogischem Personal, der Mehrsprachigkeit im Alltag von Kindertageseinrichtungen sowie der Umsetzung von Sprachförderkonzepten berichtet. Zentrale Ergebnisse für das Berichtsjahr 2019 sind:

- › Ein Fünftel der Kinder in Deutschland wächst mehrsprachig auf, in knapp der Hälfte der Kindertageseinrichtungen werden von den Kindern auch andere Sprachen als Deutsch gesprochen, jedoch nur von 5 % des pädagogischen Personals. Von Seiten der Fachkräfte wird somit kaum eine andere Sprache als Deutsch in der Kommunikation mit den Kindern verwendet, jedoch sprechen die Kinder untereinander in anderen Sprachen.
- › Für 80 % der Fachkräfte bildet die Förderung des kindlichen Lernens im Bereich „Literacy/Sprache“ einen Bestandteil ihrer formalen Ausbildung. Aber nur gut 40 % der Fachkräfte wird wiederum auf die Arbeit mit zweisprachigen Kindern im Rahmen der Ausbildung vorbereitet. Dabei ist insbesondere bei den jüngeren Jahrgängen des pädagogischen Personals das Thema Mehrsprachigkeit breit vertreten.
- › Verfahren der Sprachstandserhebung sind mehrheitlich verbreitet. 85 % der Kinder werden in Einrichtungen betreut, in denen der Sprachstand durch ein spezielles Verfahren oder einen Test erhoben wird. Gut die Hälfte der Kinder (53 %) hat bei Bedarf Zugang zu einem speziellen Sprachförderangebot, das über die alltägliche Förderung in der Gesamtgruppe hinausgeht.
- › Sprachliche Fähigkeiten von Kindern werden von Seiten des pädagogischen Personals in erster Linie im Rahmen von Kleingruppen ohne vorstrukturierte Verfahren gefördert.

Stärkung der Kindertagespflege: Analog zu den Aspekten, die bei dem pädagogischen Personal betrachtet werden, stehen auch in diesem Handlungsfeld die Qualifizierung von Kindertagespflegepersonen, die Relation von Kindertagespflegeperson und Kind sowie die Tätigkeitsbedingungen für diese Angebotsform im Mittelpunkt. Berichtet werden diese Aspekte anhand von fünf

Indikatoren: Qualifizierung in der Kindertagespflege, Berufs- und Tätigkeitsverständnis, Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege, Fachberatung, Kooperation und Vernetzung in der Kindertagespflege sowie Räume und Ausstattung in der Kindertagespflege. Zentrale Befunde sind die folgenden:

- › 2019 befinden sich insgesamt 4,5 % aller Kinder in Kindertagesbetreuung in der Kindertagespflege. Mit einem Anteil von 16 % der Kinder unter drei Jahren wird deutlich, dass diese Angebotsform insbesondere für jüngere Kinder relevant ist.
- › Die meisten Kindertagespflegepersonen (91,8 %) nehmen an einem Qualifizierungskurs teil. Allerdings gibt es aufgrund der Länderregelungen erhebliche Unterschiede, was die Umfänge dieser Kurse betrifft. Nur 8,1 % nehmen an einem Kurs von mindestens 300 Stunden teil, während das Gros (65,4 %) in einem Kurs von mindestens 160 Stunden qualifiziert wird.
- › Ein Drittel (31,4 %) der Kindertagespflegepersonen verfügt über eine fachpädagogische Ausbildung.
- › Im Bundesdurchschnitt liegt die Kindertagespflege-Kind-Relation bei 3,8 Kindern pro Kindertagespflegeperson, in dieser Relationierung sind die Schulkinder mit inbegriffen.
- › Die Fachberatung nimmt als individuelle Begleitung der Kindertagespflegeperson eine zentrale Rolle ein. Bei der Nutzung gibt es leichte Unterschiede abhängig vom Qualifizierungsniveau der Kindertagespflegeperson, die Mehrheit der Kindertagespflegestellen nimmt jedoch bei vorhandener Möglichkeit eine Fachberatung in Anspruch.
- › Ein wesentlicher Aspekt in den Tätigkeitsbedingungen von Kindertagespflegepersonen sind Vertretungsmöglichkeiten im Krankheits- oder Urlaubsfall. Knapp die Hälfte (46 %) der Kindertagespflegepersonen verfügt im Krankheitsfall über ein Vertretungsangebot durch das Jugendamt, eine Urlaubsvertretung gibt es hingegen lediglich bei einem Drittel (32 %).

Steuerung des Systems: Die in diesem Handlungsfeld aufgearbeiteten Befunde berücksichtigen wichtige Aspekte, die mit einer qualitätsbezogenen Steuerung im Gesamtsystem der Kindertages-

betreuung einhergehen. Die über mehrere Ebenen verteilten Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche in der frühen Bildung spielen in der Analyse der Daten eine zentrale Rolle. Mithilfe der Indikatoren Kooperationen, Netzwerke und Steuerungskompetenzen von Akteuren, Maßnahmen der Qualitätsentwicklung und -sicherung sowie Systematisches Monitoring auf allen Ebenen wird die Ausgangslage in diesem Handlungsfeld skizziert. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es an aktuellen Datengrundlagen fehlt und Informationen beispielsweise zur Rolle der Fachberatung im Zuge der Steuerungsprozesse erst im kommenden Berichtsjahr vorliegen. Wesentliche Befunde für 2019 sind:

- › 32 % der Kindertageseinrichtungen in Deutschland befinden sich in öffentlicher und 68 % in freier Trägerschaft. Deren Anteile verteilen sich unterschiedlich in den Ländern: Während öffentliche Träger stärker in ostdeutschen Ländern zu finden sind, treten konfessionelle Träger als Akteure eher in westdeutschen Ländern auf.
- › Als Maßnahmen der Qualitätsentwicklung werden in Kindertageseinrichtungen häufig interne Evaluationen durchgeführt. Jedoch wird hier in der Regel kein standardisiertes Verfahren angewandt. Externe Evaluationen werden hingegen selten verpflichtend eingesetzt. Die gleichzeitige Umsetzung von Fremd- und Selbstevaluationsverfahren kommt kaum vor.
- › Träger machen selten verbindliche Vorgaben zu Qualitätsentwicklungsmaßnahmen. Insgesamt nehmen überdurchschnittlich häufig größere Einrichtungen mit mehr als 75 betreuten Kindern an Qualitätsentwicklungsmaßnahmen teil.
- › Für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität im FBBE-Sektor nimmt hingegen die Fort- und Weiterbildung eine zentrale Bedeutung ein. Bei rund 70 % der Träger sind regelmäßige Fort- und Weiterbildungen der pädagogisch Tätigen verpflichtend.

Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen: In diesem Handlungsfeld werden – teilweise allerdings erst perspektivisch – die Indikatoren Kinderschutz und Partizipation, Abbau geschlechtsspezifischer Stereotype, Diversität und Inklusion, Kooperation mit Eltern und Vernetzung im Sozial-

raum beschrieben. Die aktuelle empirische Datenbasis ermöglicht noch keine umfassende Darstellung dieser Aspekte, die inhaltliche Herausforderungen im Alltag von Kindertageseinrichtungen abbilden. Zentrale Befunde sind die folgenden:

- › Der Anteil von Männern am pädagogischen und leitenden Personal beträgt 6 %, variiert allerdings zwischen 4 % in Bayern und 12 % in Hamburg.
- › Der Anteil an Kindern mit nichtdeutscher Muttersprache in Kindertageseinrichtungen steigt seit Jahren stetig an. Lag der Anteil der unter Dreijährigen in der Kindertagesbetreuung, bei denen zuhause überwiegend nicht Deutsch gesprochen wird, 2015 bei 55 %, stieg er bis 2019 auf 61 %. Bei Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt stieg er von 61 % auf 68 %.
- › Im Jahr 2019 wurde knapp die Hälfte (48 %) der Kinder, die aufgrund von (drohender) Behinderung eine Eingliederungshilfe erhalten, in inklusionsorientierten Gruppen betreut, in denen der Anteil an Kindern mit Eingliederungshilfe unter 20 % liegt – gut 2.000 Kinder mehr als 2018.
- › Jedoch nur etwa die Hälfte der Beschäftigten mit pädagogischer Ausbildung wurde in ihrer Ausbildung auf die Tätigkeit mit Kindern mit Behinderungen vorbereitet. Etwas häufiger war die Arbeit mit Kindern unterschiedlichen kulturellen oder sozioökonomischen Hintergrundes Teil der Ausbildung.
- › In der Kooperation mit den Eltern sind einige Angebote weitgehend Standard: Tür- und Angelgespräche, Entwicklungsgespräche, Elternabende und Gremien zur Elternmitbestimmung werden von Eltern und Fachkräften gleichermaßen als wichtig erachtet.
- › Die Möglichkeiten des aktiven Mitwirkens im pädagogischen Alltag und zur Kritik schätzen Eltern geringer ein als pädagogische Fachkräfte.

Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren: Wie sich die Kosten für die Kindertagesbetreuung in Deutschland entwickeln, ist Gegenstand dieses Kapitels. Die empirische Beobachtung basiert auf dem Indikator Kosten der Kindertagesbetreuung für Familien, den Angaben

zu Elternbeiträgen und sonstigen Kosten für Familien sowie der Zufriedenheit der Eltern mit diesen.

- › Aufgrund der Unterschiede in den landesgesetzlichen Regelungen sowie in den Gestaltungsmöglichkeiten von Kommunen und freien Trägern bei der Festsetzung von Elternbeiträgen gibt es starke regionale Unterschiede bei der Ausgestaltung der Kosten. Entsprechend fallen in manchen Ländern keine bis sehr niedrige Kosten für die Kindertagesbetreuung an, während in anderen Ländern insbesondere die Kosten für Kinder unter drei Jahren im Mittel bei über 300 Euro für einen Ganztagsplatz liegen.
- › Im Vergleich sind die Kosten für Kinder unter drei Jahren, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, bundesweit mit einem Median von 214 Euro monatlich deutlich höher als für Kinder über drei Jahren. Hier liegt der Median bei 100 Euro.
- › Die Zufriedenheit der Eltern mit den Kosten der Kindertagesbetreuung unterscheidet sich nach dem Alter des Kindes und dem Bundesland, in dem die Familie lebt. Dabei lässt sich ein Zusammenhang zwischen hoher Zufriedenheit und niedrigen bis keinen Kosten für die Eltern beobachten.
- › Besonders belastend sind die Kosten für Familien mit einem niedrigen Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen. Diese Familien sind stärker durch die Beiträge belastet als Familien mit einem hohen Einkommen. Entsprechend geben 45 % der Familien mit einem niedrigen Einkommen an, dass die Höhe der Beiträge (sehr) wichtig bei der Auswahl der Kindertagesbetreuung ist.
- › Mit Blick auf mögliche Hinderungsgründe und Auswahlkriterien für den Besuch eines Kinderbetreuungsangebotes werden von 31 % der Eltern mit Kindern unter drei Jahren und einem niedrigen Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen die Kosten als ein Hinderungsgrund genannt. Je höher das Einkommen, desto weniger spielen die Kosten eine Rolle. Faktoren, wie das Alter des Kindes oder der Wunsch, das Kind selbst zu erziehen, beeinflussen ebenfalls die Entscheidung für oder gegen die Nutzung einer Kindertagesbetreuung.

Teil I

Fachliche Einordnung und konzeptionelle Rahmung



1. Einleitung: Fachpolitischer Hintergrund und Entstehungsprozess des KiQuTG-Monitorings

Nicole Klinkhammer, Bernhard Kalicki, Susanne Kuger,
Birgit Riedel, Diana Schacht und Christiane Meiner-Teubner

Das System der Kindertagesbetreuung in Deutschland hat in den zurückliegenden beiden Dekaden eine Reihe grundlegender Veränderungen und Reformen erfahren. Ausgelöst durch einen familienpolitischen Paradigmenwechsel Ende der 1990er-Jahre wurde der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) außerhalb der Familie eine zentrale Bedeutung zugewiesen (Esping-Andersen 2002). Unter dem Label sozialinvestiver Politikstrategien wurden primär drei Ziele von FBBE in den Vordergrund gestellt: die Förderung der kindlichen Bildungs- und Entwicklungsprozesse, die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (insbesondere für Mütter) sowie die Kompensation herkunftsbedingter Ungleichheiten und deren Einfluss auf den weiteren Bildungsverlauf von Kindern (Riedel o. D.; Klinkhammer/Riedel 2018). Dieser politische Kurswechsel war im Kontext der bis dahin konservativ ausgerichteten Bildungs- wie auch der Familienpolitik nicht unumstritten (Klinkhammer 2014; Olk/Hübenthal 2011). Dennoch gab er den Anstoß für einen quantitativen Ausbau frühkindlicher Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebote, insbesondere für Kinder unter drei Jahren. Seit dem Jahr 2005, dem Inkrafttreten des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) von 2008, das nicht nur einen weiteren Ausbau gesetzlich regulierte, sondern auch den Rechtsanspruch für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einführte¹, expandiert das FBBE-Feld massiv. Da trotz des

Ausbaus in vielen Regionen Deutschlands der Bedarf von Eltern nach weiteren Plätzen und erweiterten Öffnungszeiten (Alt u. a. 2018) (vgl. Kap. HF-01) zunimmt, vollzieht sich diese Entwicklung ohne einen absehbaren Abschluss. Entsprechend bleiben die Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots vor Ort und der Abbau von Zugangshürden – auch unter dem Aspekt der Erschwinglichkeit frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung – drängende Herausforderungen (Scholz u. a. 2019).

Die Expansion des Systems ist zugleich Ausdruck der gesellschaftlichen Anerkennung und Bedeutung des frühpädagogischen Feldes als öffentlichem Bildungsort für Kinder – auch unter drei Jahren. Bereits der „Gemeinsame Rahmen der Länder“ aus dem Jahr 2004 konkretisierte den Bildungsauftrag der Kindertagesbetreuung und betont etwa die Schlüsselfunktion der Sprache für die Entwicklung und das Weltverständnis des Kindes (JMK/KMK 2004). Zugleich verweist dieser Rahmen auf ein ganzheitliches Bildungsverständnis für die frühe Kindheit, das sich an den kindlichen Alltagswelten und Lebensvollzügen orientiert und eine an der Schuldidaktik ausgerichtete Fächerorientierung zurückweist. Bezugnehmend auf die hier formulierten Leitgedanken wurden in den letzten gut 15 Jahren Bildungspläne in den Ländern (weiter-)entwickelt und als wichtiges Steuerungsinstrument der Qualitätsentwicklung etabliert (Stöbe-Blossey 2012). Mit Blick auf die Weiterentwicklung und Profilierung

1 In Kraft getreten ist der Rechtsanspruch zum 1. August 2013.

des FBBE-Feldes haben die Bildungspläne wichtige Grundlagen und Impulse für die fachpraktische wie fachwissenschaftliche Auseinandersetzung mit frühkindlichen Bildungs- und Lernprozessen geliefert. Detlef Diskowski (2012) spricht in diesem Zusammenhang von einem „Abschied von der Unverbindlichkeit“, die darin deutlich wird, dass der Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen konzeptionell an Schärfe gewonnen hat.

Das skizzierte Wachstum wie auch die gestiegenen Anforderungen und Erwartungen an den Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsauftrag und die damit einhergehende konkrete Gestaltung der pädagogischen Arbeit fordern das System zugleich heraus. Zwar haben sich die strukturellen Rahmenbedingungen im Zuge des Angebotsausbaus nicht verschlechtert, aber es ist unverkennbar, dass etwa der vorherrschende und sich weiter verschärfende Mangel an qualifiziertem pädagogischen Personal in einigen Regionen Deutschlands den Handlungsspielraum zur Verbesserung struktureller Parameter, wie dem Fachkraft-Kind-Schlüssel, erschwert (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2019; Rauschenbach/Schilling/Meiner-Teubner 2017). Die pädagogische Qualitätsforschung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass Qualität in der Kindertagesbetreuung mehr umfasst als strukturelle Parameter, welche jedoch zugleich grundlegende Voraussetzungen für die Realisierung „guter“ pädagogischer Qualität in der Kindertagesbetreuung schaffen (vgl. Kap. 2). Da strukturelle Parameter administrativ reguliert und mit Gesetzen, Maßnahmen und Programmen politisch gestaltbar sind, bilden sie einen zentralen Ansatzpunkt, um Einfluss auf die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung in der pädagogischen Arbeit zu nehmen (Kalicki 2015). Angesichts der kompetenzrechtlichen Festschreibung der Verantwortungsbereiche im bundesdeutschen FBBE-System ringen Bund, Länder und Kommunen seit Jahren um die Frage, auf welche Weise und von wem die Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen verbindlich geregelt und nicht zuletzt finanziert werden (soll). Die Stationen dieser fachpolitischen Qualitätsdebatte werden im Folgenden kurz skizziert.

1.1 Stationen der bundesdeutschen Qualitätsdebatte seit den 1990er-Jahren: Positionen und Diskurslinien

Die allgemeinen Debatten um eine Verwaltungsmodernisierung in der Kinder- und Jugendhilfe und damit verbundener Konzepte der „Neuen Steuerung“ stießen in den 1990er-Jahren eine Diskussion über Qualitätskonzepte und Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit an (Stöbe-Blossey 2012; Olk 2008). Der Grundgedanke war hier, Steuerungsverfahren zu etablieren, die auch in der „Kinder- und Jugendhilfe eine Präzisierung ihrer Wirkungsziele, eine Offenlegung ihrer ‚Gütekriterien‘ und Vorgehensweisen sowie eine genauere Überprüfung und einen Nachweis ihrer Ergebnisse“ (ebd., S. 76) ermöglichen. Das Paradigma des Qualitätsmanagements (QM), die Güte von Produkten, Dienstleistungen und Arbeitsprozessen zu überprüfen, wie es in der industriellen Produktion entwickelt und in den Wirtschaftswissenschaften elaboriert wurde, wurde zunächst im Gesundheitssystem und in den 1980er Jahren in vielen Wirtschaftsbereichen aufgegriffen. Die in diesem Kontext entwickelten QM-Konzepte und Verfahren, wie z. B. die Normenreihe DIN EN ISO 9000ff, TQM sowie EFQM, wurden schließlich auch für die Belange sozialpädagogischer Praxisfelder adaptiert (Merchel 2013). Infolgedessen entstand auch im System der Kindertagesbetreuung eine Breite von QM-Ansätzen und -Verfahren, die vor allem von den Wohlfahrtsverbänden und konfessionellen Trägern aufgegriffen und für die Steuerung und Organisationsentwicklung ihrer sozialen Dienste eingesetzt wurden (Esch 2006; Diller/Rauschenbach/Leu 2005). Gemeinsam sind diesen verschiedenen Ansätzen und Verfahren ihr stark evaluativer Charakter, ihr hoher Grad an Formalisierung sowie die standardisierten Prozesse und Richtlinien (Schelle 2015). Wenngleich nicht unumstritten (Skalla 2012), so sind die unterschiedlichen Modelle und Verfahren des Qualitätsmanagements inzwischen fest verankerte Steuerungsinstrumente bei den Trägern von Kindertageseinrichtungen.

Einen wichtigen Beitrag zur Qualitätsdebatte leistete zudem die 1999 von Seiten des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend (BMFSFJ) gestartete „Nationale Qualitätsinitiative im System der Kindertagesbetreuung (NQI)“. Im Rahmen von insgesamt fünf Teilprojekten wurden Qualitätskriterien für die Kindertagesbetreuung erstellt sowie Evaluationsverfahren entwickelt und in der Praxis erprobt (Preissing/Heller 2003; Tietze/Viernickel 2002). Zwar erreichte die Initiative durch Informationsveranstaltungen und systematische Fortbildungsmaßnahmen mehrere tausend FBBE-Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet, jedoch herrscht Uneinigkeit über das tatsächliche Ausmaß der Einflussnahme der Initiative auf die Qualitätsentwicklung und -sicherung im FBBE-System (Schäfer/Eberhart 2017; Fröhlich-Gildhoff/Mischo 2011). Denn die Nutzung der entwickelten Instrumente war nicht bindend, sodass die Entscheidung über die Anwendung der Instrumente den Akteuren überlassen blieb.

Zugleich entstand im Rahmen von Verfahren wie dem Kronberger Kreis (1998) eine Debatte über ein stärker dialogisch orientiertes Konzept in der Qualitätsentwicklung. Teil dessen war der Ansatz, Qualitätsstandards nicht auf Bundes- oder Landesebene bindend vorzugeben, sondern deren Erarbeitung als Teil des Qualitätssicherungsprozesses zu verstehen (Ulber 2017). Qualitätsstandards sind in diesem Verständnis also eher die Beschreibung guter Fachpraxis als die Festlegung einheitlicher Zielmarken. Aktuelle Ansätze, wie „Qualität im Diskurs entwickeln“ in Rheinland-Pfalz, stellen eine Weiterentwicklung dieser eher diskursiv ausgerichteten Verfahren dar (Schneider 2019, 2017).

Die Debatte über die Implementierung verbindlicher Qualitätsstandards wurde in den folgenden Jahren insbesondere von Fachverbänden und Wissenschaft vorangetrieben. Die Länder implementierten verschiedene Ansätze und eine Vielzahl an Programmen, um die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung voranzutreiben. Einen besonderen inhaltlichen Schwerpunkt in der Qualitätsentwicklung und Professionalisierung der frühen Bildung stellt der Bereich der Sprachbildung und Sprachförderung dar. Belege hierfür sind die breit angelegten Bundesprogramme „Schwerpunkt-Kitas Sprache und Integration“ (2011–2015) und „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ (2016–2022), die Bund-Länder-Initiative „Bildung durch Sprache und Schrift – BISS und BISS-Transfer“ (seit

2013), aber auch die prominente Erforschung der Sprachentwicklung im Nationalen Bildungspanel (NEPS; Berendes u. a. 2015). Ebenso nehmen der Ausbau und die Weiterentwicklung der Kindertagespflege seit der Verabschiedung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) eine wichtige Rolle ein. Dies zeigt sich unter anderem auch anhand der verschiedenen Programme auf der Bundesebene wie dem Aktionsprogramm Kindertagespflege (2008–2015), dem Bundesprogramm „Kindertagespflege: Weil die Kleinsten große Nähe brauchen“ (2016–2018) oder dem aktuell laufenden Bundesprogramm „ProKindertagespflege: Wo Bildung für die Kleinsten beginnt“ (2019–2021).²

Eine Wende in der Debatte brachte das im Mai 2012 verabschiedete „10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot“ („Kindertagesbetreuung 2013: 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot“ 2012). Neben Punkten wie der Stärkung der Kindertagespflege und der Gewinnung von Fachpersonal bildete die Einführung eines Qualitätsgesetzes einen Punkt dieses Programms. Mithilfe von Mindeststandards sollte der Förderauftrag der Kindertagesbetreuung konkretisiert werden (Roth 2019). Die Idee des Qualitätsgesetzes wurde insbesondere von Seiten der Trägerverbände sowie der Bildungsgewerkschaft GEW aufgegriffen und im fachpolitischen Diskurs vorangetrieben. So starteten der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Bundesverband Katholischer Kindertageseinrichtungen für Kinder (KTK) mit der GEW eine Dialogworkshopreihe zur Einführung eines Bundesgesetzes (ebd.). Das Bündnis erhielt Unterstützung durch weitere Verbände wie das Diakonische Werk, das Deutsche Rote Kreuz, der Paritätische, die Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland sowie die Gewerkschaft ver.di. Wenngleich nicht alle Verbände für einheitliche Bundesstandards eintraten, so war es jedoch das gemeinsame Ziel, eine länderübergreifende Verständigung zur Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung zu erreichen.

Diese Forderung wurde untermauert durch wissenschaftliche Befunde, die auf die Schwachstellen im System aufmerksam machten. Studien, wie die „Schlüsselstudien“ (Viernickel/Voss 2013; Viernickel/Schwarz 2009) als auch die „Nationale

² Für einen aktuellen Überblick über die laufenden Bundesprogramme vgl. <https://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/bundesprogramme-initiativen/>.

Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit“ (NUBBEK; Tietze 2013) lieferten eine recht kritische Diagnose der Struktur- und Prozessqualität in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, so dass auch wissenschaftlich begründete Empfehlungen für die Weiterentwicklung der pädagogischen Qualität in der Kindertagesbetreuung den Handlungsdruck auf die Akteure erhöhten.

1.2 Vom Bundesqualitätsentwicklungsprozess zum KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz

Nachdem zahlreiche Studien den Bedarf systematischer und bundesweiter Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung aufgezeigt hatten und Forderungen nach einem höheren Maß an Verbindlichkeit der Qualitätsvorgaben von Seiten der Fachverbände lauter wurden, setzten die Jugend- und Familienministerkonferenz zusammen mit der Bundesfamilienministerin auf der ersten Bundesländer-Konferenz vom 6.11.2014 mit dem Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ (BMFSFJ 2014) den Rahmen für einen auf zwei Jahre angelegten Qualitätsentwicklungsprozess. Das Communiqué umreißt zu diesem Zeitpunkt neun Handlungsfelder, die überwiegend strukturelle Rahmenbedingungen, aber auch inhaltliche Aspekte in der Kindertagesbetreuung umfassen. Gemeint sind damit u. a. Aspekte wie die formale Qualifikation der pädagogischen Fachkräfte, der Personal- bzw. Fachkraft-Kind-Schlüssel oder Leitungsressourcen als auch Aspekte, die politisch reguliert oder regulierbar sind (Viernickel 2017). Außerdem rückte die Frage einer nachhaltigen Finanzierung von Qualitätsmaßnahmen in den Mittelpunkt und kündigt einen dialogischen Prozess zur Zielerreichung unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände sowie der verantwortlichen Verbände und Organisationen an (Roth 2019).

Zur Vorbereitung und Begleitung des Prozesses wurde eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus Vertretern von Ländern, Bund und kommunalen Spitzenverbänden (AG „Frühe Bildung“) berufen. Diese AG erhielt den Auftrag, binnen zweier Jahre einen Zwischenbericht vorzulegen, der eine Grundlage für die Umsetzung der formulierten

Ziele und das weitere Handeln von Bund, Ländern und Kommunen schafft. Der im November 2016 vorgelegte Zwischenbericht (BMFSFJ 2016) identifiziert und begründet den politischen Handlungsbedarf, definiert handlungsfeldspezifische Qualitätsziele und entwirft Ansätze zur Zielerreichung; ein zweiter Berichtsteil enthält Kostenschätzungen zu ausgewählten Qualitätsmaßnahmen und zeigt Wege für eine Bundesbeteiligung an der Finanzierung auf. Die Erstellung des Zwischenberichts wurde durch Expertendialoge mit Verbänden und Organisationen aus dem Praxisfeld und durch den Einbezug wissenschaftlicher Expertise unterstützt (Viernickel 2016). Bereits das Communiqué, mit dem Bund und Länder den Qualitätsprozess initiierten, hebt die Bedeutung des Zusammenwirkens der unterschiedlichen Akteure auf den verschiedenen Steuerungsebenen des Systems der Kindertagesbetreuung hervor. Hohe pädagogische Qualität ist das Ergebnis erfolgreicher Kooperationen in einem „kompetenten System“ (Urban u. a. 2011), bei dem die Verantwortlichen abgestimmt handeln und ihre unterschiedlichen Kompetenzen und Perspektiven einbringen. Dieses dialogische Qualitätsverständnis liegt dem Qualitätsprozess zugrunde und spiegelt sich im Expertendialog sowie der damit einhergehenden Einbindung relevanter Stakeholder im bundesdeutschen FBBE-System wider.

Die AG „Frühe Bildung“ wurde ständig begleitet und unterstützt durch das Deutsche Jugendinstitut, die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der TU Dortmund sowie Ramboll Management Consulting. Zusammen mit dem Zwischenbericht sind Positionspapiere der am Expertendialog beteiligten Organisationen und Verbände veröffentlicht und dokumentiert worden (BMFSFJ 2016). Zudem wurden während der zweijährigen Arbeit der AG Expertisen zu den unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen im bundesdeutschen FBBE-System und zur Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes für ein Qualitätsentwicklungsgesetz vergeben (Wieland 2017).

Basierend auf diesen Arbeitsergebnissen verfasste die AG „Frühe Bildung“ ein Eckpunktepapier für die Erarbeitung eines Qualitätsentwicklungsgesetzes, das an das Communiqué sowie den Zwischenbericht anschließt und im Mai 2017 von der Jugend- und Familienministerkonferenz verabschiedet wurde.

Infobox 1.1 Etappen des Qualitätsentwicklungsprozesses: Bund-Länder-Konferenzen und Beschlüsse im Rahmen des Bund-Länder-Prozesses (Roth 2019, S. 40)

- › Mai 2014, JFMK, Mainz JFMK-Beschluss „Ausbau der frühkindlichen Bildung mit hoher Qualität fortsetzen und finanziell sichern“
- › 6. November 2014, Bund-Länder-Konferenz, Berlin: Bund und Länder verabschieden das Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“
- › 5. November 2015, Bund-Länder-Konferenz „Frühe Bildung lohnt sich“, Berlin: Bund, Länder, Kommunen, Arbeitgeber und Gewerkschaften tauschen sich über die Bedeutung von Qualität der Kindertagesbetreuung aus und unterzeichnen eine gemeinsame Erklärung „Investitionen in frühe Bildung lohnen sich“
- › 14./15. November 2016, Bund-Länder-Konferenz, Berlin: Bund und Länder veröffentlichen den Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“. Im Rahmen der Konferenz verabschieden Bund und Länder eine gemeinsame Erklärung. Darin bekräftigen sie ihr gemeinsames Ziel, die Qualität in der Kinderbetreuung durch gemeinsame Qualitätsentwicklungsziele und eine solide Finanzierungsgrundlage auf Grundlage des Zwischenberichtes dauerhaft zu garantieren.
- › Mai 2017, JFMK, Quedlinburg: Beschluss „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“

Die Kernidee des vorgeschlagenen Qualitätsentwicklungsgesetzes zielte darauf ab, einerseits die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung möglichst dauerhaft zu sichern, sowie andererseits, bei den Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe an die unterschiedlichen Stärken, Entwicklungsbedarfe und damit die Entwicklungsstände in den Ländern anzuknüpfen. Das bedeutet, die Basis des Gesetzes sollten landesspezifische Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern darstellen,

in denen entsprechend der jeweiligen Entwicklungsbedarfe Handlungsfelder im Sinne eines „Instrumentenkastens“ ausgewählt, Qualitätsziele festgelegt und entsprechende Maßnahmen in den Ländern umgesetzt werden.

Mit diesem gewählten Vorgehen waren bestehende Bedenken und Kontroversen keinesfalls überwunden. Während insbesondere von Seiten der Fachverbände und der Wissenschaft möglichst bundesweite Einheitlichkeit mit Blick auf zentrale Qualitätsstandards gefordert wurde, lehnten Länder und Kommunen eine starre Festlegung von Vorgaben durch die Bundesebene ab. Es folgten zwei intensive Jahre mit kontroversen Diskussionen über die konkrete Ausgestaltung des Gesetzes, bei denen alle beteiligten Akteure ein „gesundes Maß an Frustrationstoleranz“ (ebd., S. 38) mitbringen mussten. Im Zuge des Gesetzgebungsprozesses gingen bis zum 6. Juli 2018 insgesamt 30 Stellungnahmen von Fachverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren beim federführenden BMFSFJ ein.³ Am 14. Dezember 2018 wurde das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ (das sogenannte „Gute-KiTa-Gesetz“) im Deutschen Bundestag sowie im Bundesrat verabschiedet.

Am 1. Januar 2019 ist das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) als Teil (Artikel 1) des Gute-KiTa-Gesetzes in Kraft getreten. Das Gesetz übernimmt weithin die Systematik der Handlungsfelder, ausgehend von der Annahme, dass für eine strukturelle Verbesserung der Rahmenbedingungen Handlungsbedarf in verschiedenen Bereichen und auf verschiedenen Ebenen des Systems der Kindertagesbetreuung besteht. Im Vergleich zum Zwischenbericht von Bund und Ländern werden zugleich die inhaltlichen Herausforderungen präzisiert. Neu aufgenommen wird das Handlungsfeld der sprachlichen Bildung. Um die Teilhabe an frühen Bildungsangeboten zu verbessern, werden außerdem Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren für die Kindertagesbetreuung im Tableau förderfähiger Maßnahmen explizit benannt. Diese waren

³ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zur-weiterentwicklung-der-qualitaet-und-zur-teilhabe-in-der-kindertagesbetreuung--gut-e-kita-gesetz-/127136>.

im Zwischenbericht von Bund und Ländern noch im Handlungsfeld 1 „Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ unter dem Handlungsziel „Hürden der Inanspruchnahme abbauen“ subsumiert worden. Demnach sind die folgenden Handlungsfelder zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in § 2 Satz 1 KiQuTG gesetzlich verankert:

- › Handlungsfeld 1: Bedarfsgerechtes Angebot;
- › Handlungsfeld 2: Fachkraft-Kind-Schlüssel;
- › Handlungsfeld 3: Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte;
- › Handlungsfeld 4: Stärkung der Leitung;
- › Handlungsfeld 5: Verbesserung der räumlichen Gestaltung;
- › Handlungsfeld 6: Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung;
- › Handlungsfeld 7: Förderung der sprachlichen Bildung;
- › Handlungsfeld 8: Stärkung der Kindertagespflege;
- › Handlungsfeld 9: Verbesserung der Steuerung des Systems;
- › Handlungsfeld 10: Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen.

Gesetzlich verankert sind in § 2 Satz 2 KiQuTG zusätzlich auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII geregelten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern.

Ziel des Gesetzes ist es, mithilfe der bereitgestellten finanziellen Mittel durch den Bund die Rahmenbedingungen für die Qualität in der Kindertagesbetreuung sowie die Teilhabe an Angeboten der Kindertagesbetreuung entlang dieser Handlungsfelder zu verbessern und bundesweit gleichwertige qualitative Standards anzustreben (§ 1 Abs. 3 KiQuTG). Der Bund stellt den Ländern bis 2022 insgesamt rund 5,5 Milliarden Euro für Maßnahmen in den genannten Handlungsfeldern sowie für Beitragssenkungen oder -befreiung der Eltern zur Verfügung. Das Gesetz sieht vor, dass die Länder auf der Grundlage eigener Analysen ihrer Ausgangslagen und unter Beteiligung der Akteure aus dem Bereich der Kindertagesbetreuung landesspezifische Handlungsfelder, Qualitätsziele und Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung wählen und zur Förderung entsprechender

Maßnahmen Verträge mit dem Bundesministerium schließen (§§ 3 und 4 KiQuTG). Diese bilden wiederum die Grundlage für eine Finanzierung der Maßnahmen durch den Bund. Im Rahmen dessen erhalten die Länder über einen höheren Anteil an den Umsatzsteuereinnahmen zusätzliche Finanzmittel für neue oder bereits begonnene, aber weiterentwickelte Maßnahmen⁴ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020).

Für die Planung und Umsetzung der mit Bundesmitteln geförderten Maßnahmen ist im Gesetz zudem die Aufforderung an die Länder formuliert, die regionalen Akteure – die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft – in geeigneter Weise zu beteiligen (§ 3 Abs. 3 KiQuTG). Damit sollen der im Rahmen des Qualitätsentwicklungsprozesses bereits vollzogene Ansatz der Einbindung zentraler Akteure weiter forciert und das dialogische Qualitätsverständnis auch in den weiteren Arbeitsvollzügen umgesetzt und gelebt werden.

Wenngleich die Handlungsfelder ein breites Spektrum an Maßnahmen ermöglichen, lassen sich deutliche Schwerpunkte erkennen: So setzen die Länder die finanziellen Mittel derzeit schwerpunktmäßig für die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels, die Qualifizierung und Stärkung von Leitung und pädagogischem Personal sowie zur Beitragssenkung oder -befreiung ein.

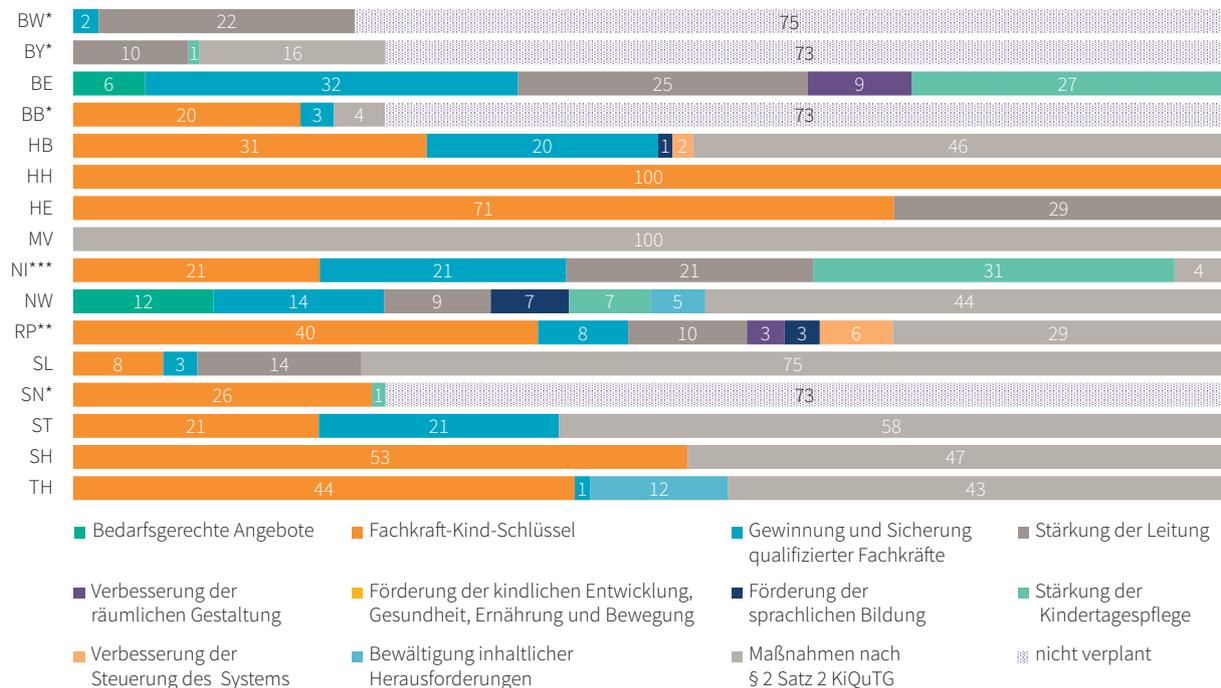
Mehrheitlich verteilt sich die Auswahl der Handlungsfelder wie folgt: Elf Länder investieren in das Handlungsfeld „Fachkraft-Kind-Schlüssel“ (2), zehn in das Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“ (3) sowie acht in das Handlungsfeld „Stärkung der Leitung“ (4). In Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren investieren ebenfalls elf Länder. Rund zwei Drittel der bisher verplanten Mittel fließen in die qualitativen Handlungsfelder und rund ein Drittel in die Maßnahmen zur Gebührensenkung bzw. -befreiung (ebd.).⁵

Vier Länder – Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen – haben ihre Verträge mit dem Bund jeweils zunächst nur über zwei

⁴ Stichtag ist das Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2019.

⁵ Eine Übersicht dazu sowie die landesspezifischen Analysen entlang der gewählten Handlungsfelder der Länder werden im Rahmen der landesspezifischen Berichte im Detail dargestellt (Ziesmann u. a. 2021).

Abb. 1.2-1: Geplante Aufteilung der Mittel aus dem KiQuTG nach Handlungsfeldern und den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren für 2019–2022 gemäß den Handlungs- und Finanzierungskonzepten der Länder



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

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

*** Die Mittel für HF 2–4 werden für eine Förderrichtlinie eingesetzt und nicht getrennt ausgewiesen. Für die grafische Darstellung wurde eine gleichmäßige Verteilung der Mittel auf diese Handlungsfelder zugrunde gelegt.

Quelle: BMFSFJ 2020, S.31

Jahre (2019 und 2020) geschlossen. Die Aktualisierung der Verträge mit der Anpassung der dazugehörigen Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder erfolgt bis zum Ende des Jahres 2020. Aufschluss über mögliche Handlungsbedarfe können die Handlungs- und Finanzierungskonzepte und die dort vorgenommenen Ausgangsanalysen der Länder sowie auch das Monitoring zum KiQuTG leisten.

1.3 Der Monitoringauftrag im KiQuTG

Das KiQuTG sieht in § 6 ein jährliches Monitoring und eine zweijährlich getaktete Evaluation vor. Das Monitoring besteht dabei gemäß den Anforderungen des Gesetzes aus einem länderübergreifenden Teil sowie einem länderspezifischen Teil. Ziel des Monitorings ist es, eine indikatorenbasierte Beobachtung der Rahmenbedingungen entlang der gesetzlich fixierten Handlungsfelder und der Maßnahmen nach § 2 Satz 2 durchzuführen (1.2). Bereits im Zwischenbericht

wird die Bedeutung von Monitoring für eine informierte und kompetente Systemsteuerung hervorgehoben: „Die Weiterentwicklung der Qualität setzt voraus, dass die jeweiligen Beteiligten und Verantwortlichen von der lokalen Ebene bis zum internationalen Vergleich über entsprechende Informationen und Kapazitäten zur Evaluation und Steuerung verfügen. Hier gilt es, bestehende Instrumente fortzuführen und auszubauen“ (BMFSFJ 2014, S. 5). Das BMFSFJ veröffentlicht dazu jährlich einen Monitoringbericht mit einem länderübergreifenden sowie einem länderspezifischen Teil. Die Fortschrittsberichte der Länder sind Bestandteil des länderspezifischen Monitorings. Die jährlichen Monitoringberichte des BMFSFJ bilden die Grundlage für die vom Monitoring unabhängige Evaluation des Gesetzes. Die empirische Grundlage für den Monitoringbericht des BMFSFJ wird im Rahmen der beiden vom BMFSFJ geförderten Projektvorhaben „Entwicklung von Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung (ERiK)“ sowie „Kindertagesbetreuung – Indikatoren gestützte Dauerbeobach-

Infobox 1.2 Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)

§ 6 Monitoring und Evaluation

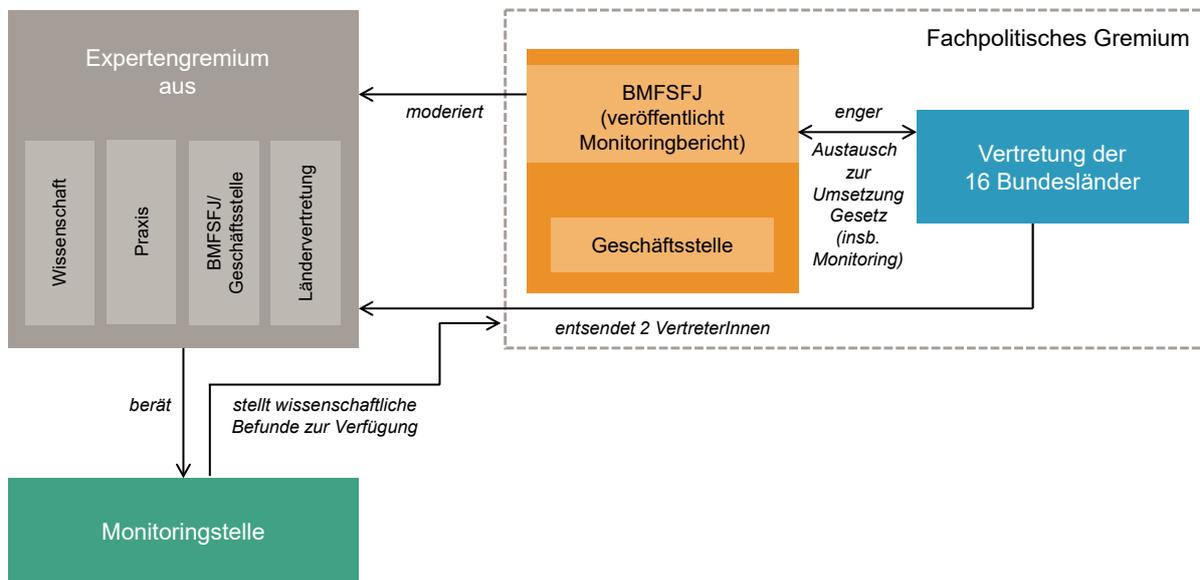
- (1) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt jährlich, erstmals im Jahr 2020 und letztmals im Jahr 2023, ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes qualifiziertes Monitoring durch. Das Monitoring ist nach den zehn Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 und Maßnahmen gemäß § 2 Satz 2 aufzuschlüsseln.
- (2) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht jährlich einen Monitoringbericht. Dieser Monitoringbericht umfasst 1. einen allgemeinen Teil zur bundesweiten Beobachtung der quantitativen und qualitativen Entwicklung des Angebotes früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege und 2. die von den Ländern gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 übermittelten Fortschrittsberichte.
- (3) Die Bundesregierung evaluiert die Wirksamkeit dieses Gesetzes und berichtet erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Evaluation. In den Evaluationsbericht fließen die Ergebnisse des Monitorings nach den Absätzen 1 und 2 ein.

tung mit amtlichen Daten (K-iDA)“ erarbeitet. Als bereits bestehendes Instrument für ein Systemmonitoring werden im K-iDA-Vorhaben umfassende Auswertungen von amtlichen Daten, insbesondere der Kinder- und Jugendhilfestatistik, vorgenommen. Ergänzt werden diese Grunddaten im Rahmen des ERiK-Projekts um repräsentative Befragungen der verschiedenen im FBBE-System involvierten Akteure. Denn das System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung erfüllt unterschiedliche Funktionen; die Beteiligten vertreten unterschiedliche Interessen

und Erwartungen, die es abzustimmen und auszuhandeln gilt. Für die Konzeption eines Monitorings bedeutet dies, die Beiträge und Perspektiven der Kinder, der Eltern, des pädagogischen Personals, der Träger sowie des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe abzubilden und systematisch aufeinander zu beziehen (vgl. Kap. 2; 12). Dieser gewählte multi-perspektivisch konzipierte Monitoringansatz entspricht auch dem skizzierten dialogischen Qualitätsverständnis, wie es in Konzepten und Verfahren der Qualitätsentwicklung Eingang gefunden hat (Schneider 2019; Kalicki 2015).

Zusammen bilden die beiden genannten Projekte die Monitoringstelle (vgl. Abb. 1.3-1). Die Auswertungsergebnisse aus den beiden Vorhaben werden mit den jährlichen Forschungsberichten des DJI und der TU Dortmund dokumentiert und den politischen Akteuren von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt. Das Monitoring wird durch verschiedene Gremien begleitet: dem Fachlichen Gremium bestehend aus BMFSFJ und den 16 Ländern sowie dem Expertengremium bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder, der Verbände und Organisationen des Praxisfeldes sowie der Wissenschaft. Damit wird im Rahmen des Monitoringprozesses die Beteiligung der verschiedenen Akteure aus Politik, Wissenschaft, Fachpraxis und der Zivilgesellschaft weiter fortgesetzt.

Das Monitoring zu diesem Bundesgesetz dient dazu, den aktuellen Status sowie perspektivisch die Entwicklung hinsichtlich der durch die Handlungsfelder umrissenen Rahmenbedingungen verlässlich wiederzugeben. Da die Berichtsdaten die Grundlage für die administrative Steuerung des FBBE-Systems bilden, müssen sie auf der Ebene der jeweiligen Steuerungs- oder Verwaltungseinheit vorliegen. Im Falle des Bundesgesetzes ist dies die Ebene der Länder. Anschlussfähig zu nationalen wie internationalen konzeptionellen Ansätzen des Monitorings und der Berichterstattung erfolgt die Bestandsaufnahme indikatorengestützt und periodisch, sie bleibt dabei rein deskriptiv. Die berichteten Kennzahlen und Indikatoren beanspruchen eine Verallgemeinerbarkeit insofern, als sie die vorherrschenden Rahmenbedingungen in den skizzierten Handlungsfeldern des Gesetzes belastbar (repräsentativ) abbilden (vgl. Kap. 2).

Abb. 1.3-1: **Beteiligte Akteure im Monitoringprozess zum KiQuTG**

Quelle: Eigene Darstellung

1.4 Aufbau und Inhalt des vorliegenden Berichts

Der vorliegende Bericht bildet den Startpunkt für das Monitoring zum KiQuTG sowie für die Erarbeitung von dessen notwendigen konzeptionellen wie methodisch-methodologischen Grundlagen. Der Entwurf einer konzeptionellen Heuristik für die Entwicklung und Verortung der zu berichtenden Indikatoren bildet damit eine zentrale Aufgabe dieses ersten ERIK-Forschungsberichts. Auf Basis des Zwischenberichts wurde ein erstes Set an Indikatoren für das länderübergreifende und länderspezifische Monitoring vorgeschlagen und mit den Vertreterinnen und Vertretern des Fachlichen Gremiums abgestimmt. Ziel ist es, diese Zusammenstellung ausgewählter Indikatoren und Kennzahlen wissenschaftlich zu begründen, zu fundieren und in den kommenden Jahren mit Blick auf empirische Leerstellen oder noch unzureichender empirischer Näherung an die für das Monitoring zum KiQuTG relevanten Merkmale weiterzuentwickeln. Hierfür bedarf es einer entsprechenden heuristischen Rahmung, die im nachfolgenden Kapitel 2 entfaltet wird. Erläutert wird dort die Rolle von Monitoring bei der Steue-

rung des FBBE-Systems, und es wird die konzeptionelle Gesamtrahmung des Monitorings zum KiQuTG mit Blick auf die zehn Handlungsfelder des Gesetzes und die Maßnahmen zur Gebührenentlastung der Eltern nach § 2 Abs. 2 KiQuTG hergeleitet. Ausgehend von einem mehrperspektivischen Mehrebenenmodell von Qualität dient diese Rahmung der Systematisierung der empirischen Befunde in den genannten thematischen Bereichen des Gesetzes.

Kapitel II beinhaltet die Aufarbeitung des Forschungsstandes zum jeweiligen Handlungsfeld des KiQuTG, die Herleitung und Begründung eines ersten Indikatorensets für dieses Handlungsfeld sowie die Aufarbeitung der empirischen Ausgangslage im ausgewählten Handlungsfeld. Aufgrund der Fokussierung auf die Ausgangslage vor der Umsetzung der Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG sind in diesem Bericht auch keine Entwicklungen abbildbar. Vielmehr geht es darum, eine länderübergreifende empirische Basis zu erarbeiten, die die Situation im FBBE-System vor Maßnahmenbeginn erfasst und dokumentiert.

In Kapitel 12 werden die dargestellten konzeptionellen Grundlagen und empirische Befunde resümierend für das Monitoring der Hand-

lungsfelder des KiQuTG aufgearbeitet, um darauf basierend das Gesamtdesign des Monitorings und dessen empirischen Grundlagen zu entwickeln. Dieses Kapitel liefert eine methodisch-methodologische Erklärung für die Entwicklung der multi-perspektivischen Befragungsdaten, bestehend aus den ERiK-Befragungen von Eltern und Kindern, Jugendämtern, Trägern von Kindertageseinrichtungen, Leitungskräften und pädagogischem Personal sowie von Tagespflegepersonen. Diese bilden mit den amtlichen Daten die zukünftigen Auskunftsquellen für die Berichterstattung ab 2021.

Da diese Befragungsdaten erst für den zweiten Forschungsbericht vorliegen, wurden im Rahmen des vorliegenden Berichts relevante Studien aus dem bundesdeutschen FBBE-Feld ausgewertet. Welche Studiendaten neben den amtlichen Daten re-analysiert und ausgewertet wurden, ist zentraler Inhalt von Kapitel III. Hier finden sich Informationen über relevante Parameter der herangezogenen Studien wie die Befragungspopulation, die Erhebungsinstrumente und -inhalte sowie auch die Erhebungszeiträume.

Während dieser Bericht das länderübergreifende Monitoring umfasst, werden die Ergebnisse aus dem länderspezifischen Monitoring in einem weiteren Bericht aufgearbeitet. Hier werden in länderspezifischen Kapiteln die für das jeweilige Bundesland relevanten Daten noch einmal gesondert ausgewertet. Im Unterschied zum länderübergreifenden Monitoring fokussieren diese Kapitel indikatorenbasiert ausgewählte Eckdaten zu den einzelnen Handlungsfeldern, die das jeweilige Bundesland gewählt hat. Eine der zentralen Herausforderungen im länderspezifischen Monitoring stellt die Herstellung einer Passgenauigkeit zwischen den gewählten Maßnahmen der Länder, den dadurch intendierten Entwicklungen und den Indikatoren für die empirische Beobachtung der Rahmenbedingungen dar. Somit bilden die vorliegenden Berichte den Startpunkt für die Konzeption eines komplexen Monitoringverfahrens, das die beiden Säulen – länderübergreifend und länderspezifisch – umfasst und sowohl die Ausgangslage in Deutschland insgesamt als auch in den Ländern im Einzelnen beschreibt.

Literatur

- Kindertagesbetreuung 2013: 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot (2012). In: URL: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/90586/0225a373ae3d5179f069c50183d1a3b7/zehn-punkteprogramm-kindertagesbetreuung-data.pdf>
- Alt, Christian/Gedon, Benjamin/Hubert, Sandra/Hüsken, Katrin/Lippert, Kerstin (2018): DJI-Kinderbetreuungsreport 2018: Inanspruchnahme und Bedarfe bei Kindern bis 14 Jahre aus Elternperspektive - ein Bundesländervergleich. München
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland: Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Bielefeld
- Autorengruppe Fachkräftebarometer (2019): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2019. München
- Berendes, Karin/Wagner, Wolfgang/Meurers, Detmar/Trautwein, Ulrich (2015): Grammatikverständnis von Kindern unterschiedlicher sprachlicher und sozioökonomischer Herkunft. In: Frühe Bildung, 4. Jg., H. 3, S. 126–134
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ); Rheinland-Pfalz
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern: Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Berlin
- Diller, Angelika/Rauschenbach, Thomas/Leu, Hans-Rudolf (Hrsg.) (2005): Der Streit ums Gütesiegel: Qualitätskonzepte für Kindertageseinrichtungen. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Bd. 3. München
- Diskowski, Detlef (2012): Bildung im Elementarbereich – Entwicklungslinien in der Steuerung und Koordinierung. In: Ratermann, Monique/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Governance von Schul- und Elementarbildung. Wiesbaden, S. 121–143
- Esch, Karin (2006): Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung: Ein Überblick. Wiesbaden
- Esping-Andersen, Gøsta (2002): Why we need a new welfare state. Oxford
- Fröhlich-Gildhoff, Klaus/Mischo, Christoph (2011): Schwerpunkt: Professionalisierung frühpädagogischen Personals. In: Frühe Bildung, 0. Jg., H. 0, S. 2–3
- Jugendmedienkommission (JMK)/Kultusministerkonferenz (KMK) (2004): Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen: Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004/Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004
- Kalicki, Bernhard (2015): Pädagogische Qualität und Qualitätssteuerung: Konzepte und Strategien. In: Kalicki, Bernhard/Wolff-Marting, Catrin (Hrsg.): Qualität in aller Munde. Freiburg, Basel, Wien, S. 12–22
- Klinkhammer, Nicole (2014): Kindheit im Diskurs: Kontinuität und Wandel in der deutschen Bildungs- und Betreuungspolitik. Marburg. URL: <http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10935114>
- Klinkhammer, Nicole/Riedel, Birgit (2018): An incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy. In: Miller, Linda/Cameron, Claire/Dalli, Carmen/Barbour, Nancy (Hrsg.): The SAGE handbook of early childhood policy. Los Angeles/London/New Delhi, S. 49–69
- Merchel, Joachim (2013): Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit: Eine Einführung. 4., aktualisierte Aufl. Weinheim/Basel. URL: http://www.content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783779950783
- Olk, Thomas (Hrsg.) (2008): Soziale Arbeit in Gesellschaft. Wiesbaden
- Olk, Thomas/Hübenthal, Maksim (2011): Kinder als Effective Citizens? Zur Reform der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im investierenden Sozialstaat. In: Deutsche Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Kommission Sozialpädagogik (Hrsg.): Bildung des Effective Citizen. Veröffentlichungen der Kommission Sozialpädagogik in der Sektion Sozialpädagogik der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Weinheim/München, S. 157–167
- Preissing, Christa/Heller, Elke (Hrsg.) (2003): Qualität im Situationsansatz: Qualitätskriterien und Materialien für die Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen. Weinheim
- Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias/Meiner-Teubner, Christiane (2017): Plätze. Personal. Finanzen - der Kita-Ausbau geht weiter: Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland. Version 2-2017. Dortmund
- Riedel, Birgit (o. D.): Ausgleich sozialer Benachteiligung durch frühkindliche Bildung? In: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 47. Jg., H. 3, S. 44–53
- Roth, Xenia (2019): Qualitätsentwicklung im Diskurs in administrativen Arbeitsvollzügen – der Bund-Länder-Prozess „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“. In: Schneider, Armin (Hrsg.): Qualität im Diskurs entwickeln. Erfahrungen und Perspektiven im kompetenten System der Kindertagesbetreuung. Weimar, S. 33–42
- Schäfer, Britta/Eberhart, Janina (2017): Qualitätsverbesserung durch Qualitätsmonitoring? Perspektiven pädagogischer Fachkräfte. In: Klinkhammer, Nicole/Schäfer, Britta/Harring, Dana/Gwinner, Anne (Hrsg.): Qualitätsmonitoring in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. DJI-Fachforum Bildung und Erziehung. München, S. 191–218
- Schelle, Regine (2015): Qualität und Qualitätsentwicklung in Kitas. In: Skalla, Sabine (Hrsg.): Handbuch für die Kita-Leitung. Köln/Kronach, S. 551–566

- Schneider, Armin (2017): Zwischen Standard und Diskurs – Qualität in der frühen Bildung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge, 97. Jg., H. 1, S. 19–21
- Schneider, Armin (Hrsg.) (2019): Qualität im Diskurs entwickeln: Erfahrungen und Perspektiven im kompetenten System der Kindertagesbetreuung. Weimar
- Scholz, Antonia/Erhard, Katharina/Hahn, Sophie/Harring, Dana (2019): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany: The Equal Access Study: ICEC Working Paper Series - Volume 2. München
- Skalla, Sabine (2012): DIN EN ISO: Ein Irrweg in der Kita-Qualitätsentwicklung. In: Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, 12. Jg., H. 4, S. 48–52
- Stöbe-Blossey, Sybille (2012): Governance und Qualität in der Elementarbildung. In: Ratermann, Monique/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Governance von Schul- und Elementarbildung. Wiesbaden, S. 81–120
- Tietze, Wolfgang (Hrsg.) (2013): Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUB-BEK). Weimar
- Tietze, Wolfgang/Viernickel, Susanne (Hrsg.) (2002): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder: Ein nationaler Kriterienkatalog. Weinheim
- Ulber, Daniela (2017): Qualitätsmanagement. In: Strehmel, Petra/Ulber, Daniela (Hrsg.): Kitas leiten und entwickeln. Stuttgart, S. 41–54
- Urban, Mathias/Lazzari, Arianna/Vandenbroeck, Michel/Peeters, Jan/van Laere, M. Katrien (2011): Competence Requirements in Early Childhood Education and Care: A study for the European Commission Directorate-General for Education and Culture. London/Ghent
- Viernickel, Susanne (2016): Identifikation struktureller Qualitätsmerkmale in der Kindertagespflege: Theoretische und empirische Analysen, steuerungsrelevante Konsequenzen. In: Viernickel, Susanne/Fuchs-Rechlin, Kirsten/Strehmel, Petra/Preissing, Christa/Bensel, Joachim/Haug-Schnabel, Gabriele (Hrsg.): Qualität für alle. Freiburg, Basel, Wien, S. 403–496
- Viernickel, Susanne (2017): Rahmenbedingungen für professionelles Handeln in Kindertageseinrichtungen. In: Balluseck, Hilde von (Hrsg.): Professionalisierung der Frühpädagogik. Opladen/Berlin/Toronto, S. 39–52
- Viernickel, Susanne/Schwarz, Stefanie (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung: Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. 2. korrigierte Aufl. Berlin
- Viernickel, Susanne/Voss, Anja (2013): Wissenschaftlicher Abschlussbericht: STEGE Strukturqualität und Erzieher_innengesundheit in Kindertageseinrichtungen
- Wieland, Joachim (2017): Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes für ein Qualitätsentwicklungsgesetz Kindertagesbetreuung: Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Speyer
- Ziesmann, Tim/Jähnert, Alexandra/Müller, Ulrike/Tiedemann, Catherine (2021): Länderberichte zum landesspezifischen Monitoring des KiQuTG: Ein kommentierter Datenband herausgegeben von Christiane Meiner-Teubner und Nicole Klinkhammer. München