

## KINDERBETREUUNG IN DEUTSCHLAND

als System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in der Kinder- und Jugendhilfe. Handreichung für die kommunale Verwaltung und politischen Entscheidungsträger.

---

Kindertagesbetreuung ist in der Bundesrepublik Deutschland Teil der Kinder- und Jugendhilfe und umfasst Angebote der

- Bildung,
- Betreuung und
- Erziehung

vor und neben der Schule von Kindern im Alter von 0 bis 14 Jahren. Bis August 2013 hatten Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung. Ab August 2013 gilt dieser Rechtsanspruch bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr.

Kindertagesbetreuung wird in verschiedenen Formen angeboten. So bestehen:

- Kindertageseinrichtungen, die Kinder bis zum dritten Lebensjahr betreuen
- Kindergärten werden in der Regel von Kindern ab dem dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt und
- Horte von Kindern im Schulalter bis zum 14. Lebensjahr besucht.

Insbesondere Kindergärten öffneten sich in den letzten Jahren auch für Kinder unter 3 Jahren (U 3), so dass sich die klassischen Angebotsformen auflösen bzw. vermischen. Im Zuge dessen haben sich in den letzten Jahren vielfältige Mischformen entwickelt, wie z. B.

- Kinderhäuser, Familien- oder Kindertageszentren, die eine Betreuung für Kinder aller genannten Altersstufen unter einem Dach bieten. Neben Kindertageseinrichtungen hat sich in Deutschland die Betreuungsform der
- Kindertagespflege,

einerseits als Betreuungsform und andererseits als Erwerbstätigkeit entwickelt. Diese gestaltet sich zunehmend von einem immer weniger privat organisierten, zu einem öffentlich geförderten und qualifizierten Angebot der Kinderbetreuung. Mit dem Inkrafttreten des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) im Jahre 2005 gelten die Kindertagespflege und die Betreuung in Kindertageseinrichtungen in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe als gleichrangig. Das TAG und das Gesetz zur Weiterentwicklung

der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) von 2005 haben nachhaltige Veränderungen der Kindertagespflege in Deutschland ausgelöst.

Die Kindertagesbetreuung wird in Deutschland als

Teil der öffentlichen Fürsorge verstanden,

für den eine geteilte Verantwortung zwischen

- Bund,
- Bundesländern und
- Landkreisen sowie Kommunen

gilt.

a) **Bund:**

Dem Bund obliegt die Kompetenz für eine Rahmengesetzgebung, in der allgemein verbindliche Ziele und Grundsätze festgeschrieben sind. Diese finden sich im Sozialgesetzbuch – Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII).

b) **Bundesländer**

Durch die Bundesländer werden die Verpflichtungen, die sich aus der bundesgesetzlich geregelten Kinder- und Jugendhilfe ergeben, durch Ausführungsgesetze zum SGB VIII konkretisiert und geregelt (vgl. § 26 SGB VIII). In allen 16 Bundesländern bestehen dazu landesspezifische Gesetze oder Verordnungen, die entsprechende Regelungen für die Kindertagesbetreuung beinhalten (z. B. die KITA Gesetze und KITA-Förderungsgesetze bzw. entsprechende Verwaltungsvorschriften, welche ergänzend wirken). Festgelegt werden hier Aufgaben und Ziele der Kindertagesbetreuung, die Bedarfsplanung oder der Bau, die Raumausstattung und Organisation von Kindertageseinrichtungen. Diese Regelungen, wie z. B. zum Personalschlüssel oder zu erforderlichen Raumgrößen, unterscheiden sich zwischen den Ländern zum Teil erheblich. Ein Überblick und detaillierte Informationen zu den Landesgesetzen finden sich auf dem Deutschen Bildungsserver oder entsprechenden Veröffentlichungen der Länder.

c) **Landkreise und Kommunen/Gemeinden**

Die Kommunen/Gemeinden sind in Verbindung mit ihrem örtlichen Träger, den Landkreisen, verantwortlich für die Planung, Durchführung und für den überwiegenden Teil der Finanzierung von Angeboten der Kindertagesbetreuung.

Diese geteilte Verantwortung für die Kindertagesbetreuung basiert auf der Idee der föderalen und dezentralen Organisation. Dabei geht es im Wesentlichen darum, die Verantwortung und Selbständigkeit der jeweils kleineren staatlichen Einheit bzw. des Einzelnen zu stärken.

Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) aus dem Jahre 2005 und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) aus 2008 hat der Bund den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung weiter vorangetrieben. Zentral ist dabei insbesondere die Erweiterung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Auch nach den Föderalismusreformen I und II bleibt der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und

Jugendhilfe als Teilbereich der öffentlichen Fürsorge zuständig (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG).

Plätze in der Kindertagesbetreuung werden in Deutschland über sogenannte Trägerschaften angeboten. Dabei wird zwischen

- öffentlichen Trägern und
- freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe unterschieden:
  - a) **Öffentliche Träger**  
Öffentliche Träger sind staatliche Verwaltungseinrichtungen (z. B. Jugendämter oder Landesjugendämter),
  - b) **Freie Träger**  
freie Träger sind häufig eingetragene oder nicht eingetragene Vereine, Verbände, Organisationen, Gesellschaften oder Unternehmen. Bei den freien Trägern unterscheidet man zwischen privat gewerblichen und privat gemeinnützigen Trägern.

Auf der kommunalen Ebene übernimmt das Jugendamt des zuständigen Landkreises die öffentliche Trägerschaft.

Als überörtlichem öffentlichen Träger, der die Aufsicht über die Träger von Tageseinrichtungen hat, schreibt das Kinder- und Jugendhilfegesetz die Landesjugendämter vor (vgl. § 69 SGB VIII).

Unter den freien bzw. frei gemeinnützigen Trägern bilden Kirchen-, Wohlfahrts- und Jugendverbände die Mehrheit. Insbesondere in den alten Bundesländern sind auch Elterninitiativen oder Elternvereine als freie Träger tätig. Eltern gründen solche Einrichtungen, die sie selbst verwalten, aus unterschiedlichen Motiven, etwa aufgrund fehlender Kinderbetreuungsangebote, Unzufriedenheit mit dem bestehenden Angebot oder dem Wunsch, dieses Angebot aktiv mitzugestalten. Privat-gewerbliche Organisationen stellen unter den freien Trägern der Kindertagesbetreuung die Minderheit dar. Betriebskindergärten haben sich erst in den letzten Jahren stärker etabliert.

Die nachfolgenden Grundprinzipien bestimmen die Arbeit der Kinderbetreuung in Deutschland:

- **Subsidiaritätsprinzip**  
Das Subsidiaritätsprinzip, das zu den wichtigsten Grundprinzipien der bundesdeutschen Kinder- und Jugendhilfe zählt, bestimmt das Verhältnis von öffentlichen und freien Trägern. So schreibt § 74 SGB VIII vor, **dass freien Trägern bei der Angebotsschaffung Vorrang vor den öffentlichen einzuräumen ist**. Öffentliche Träger sollen erst tätig werden, wenn der bestehende Bedarf von freien Trägern nicht gedeckt werden kann (vgl. § 4 SGB VIII). Die Mehrzahl der Betreuungsangebote liegt deshalb in der Hand freier Träger.
- **Prinzip der partnerschaftlichen Zusammenarbeit**  
Freie und öffentliche Träger sind zu einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit bei der Bereitstellung von Angeboten angehalten (vgl. § 4 Abs. 1 SGB VIII). Dabei obliegt den öffentlichen Trägern die Gesamt- und Planungsverantwortung für die Angebote und Aufgaben, mit dem Ziel, rechtzeitig ein umfassendes und bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Die freien Träger werden mit

der Wahrnehmung der Aufgaben in der Kinder- und Jugendhilfe beauftragt. Das heißt, sie tragen die Verantwortung für ihre Angebote bzw. deren Umsetzung sowie für die von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erbrachten Leistungen.

- **Vielfalt von Angeboten und Anbietern**  
Neben den bereits benannten Prinzipien prägt das Prinzip der Vielfalt von Angeboten und Anbietern in der Kinder- und Jugendhilfe das Betreuungssystem in Deutschland. Dieses Prinzip beruht auf dem gesetzlich verankerten Wunsch- und Wahlrecht der Eltern (vgl. § 5 SGB VIII): Eltern soll ein vielfältiges, plurales Angebot bereitgestellt werden, damit diese zwischen verschiedenen Trägern, Einrichtungen und Konzepten ein für sie passendes Angebot auswählen können.

Neben den genannten Prinzipien besteht ein

### **allgemeinverbindlicher Förderauftrag**

im bundesdeutschen Kinderbetreuungssystem.

Der Gesetzgeber hat allgemeinverbindliche Ziele für die öffentliche Kindertagesbetreuung festgeschrieben. So sollen Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz:

1. die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern,
2. die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen,
3. den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können (vgl. § 22 Abs.2 SGB VIII).

Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege dient somit einerseits der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern. Auf der anderen Seite sollen Eltern bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützt werden (vgl. § 22 Abs.3 SGB VIII).

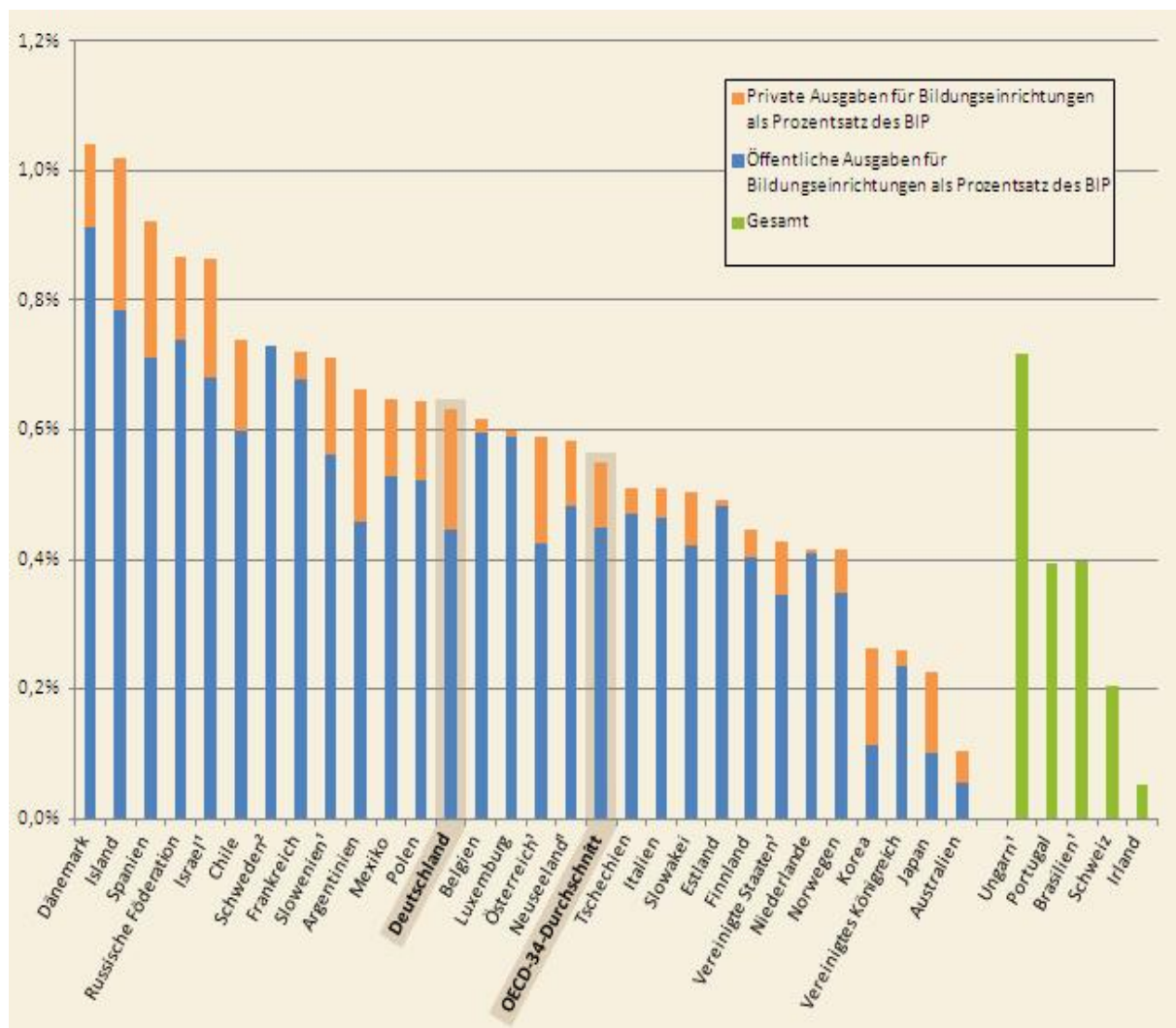
Mit der Trias von Betreuung, Bildung und Erziehung des Kindes wird ein ganzheitlich orientierter Förderauftrag verfolgt. Dieser ist geprägt von den Traditionen der frühpädagogischen Forschung und Praxis.

- **Bildung:**  
Bildung wird hier nicht im schulischen Sinne verstanden, sondern als aktive Aneignung der Welt, der Kultur usw. Diese soll durch Alltagssituationen und Förder- sowie Lernangebote angeregt, begleitet und unterstützt werden.
- **Erziehung:**  
Unter Erziehung werden alle Verhaltensweisen und Aktivitäten von Erwachsenen im verantwortlichen Umgang mit Kindern gefasst.
- **Betreuung**  
Der Begriff der Betreuung beinhaltet die Versorgung, Pflege und Fürsorge der Kinder.

Die Trias der Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern markiert im internationalen Vergleich die Spezifik und die Stärke des Förderauftrages von Tageseinrichtungen und Kindertagespflege.

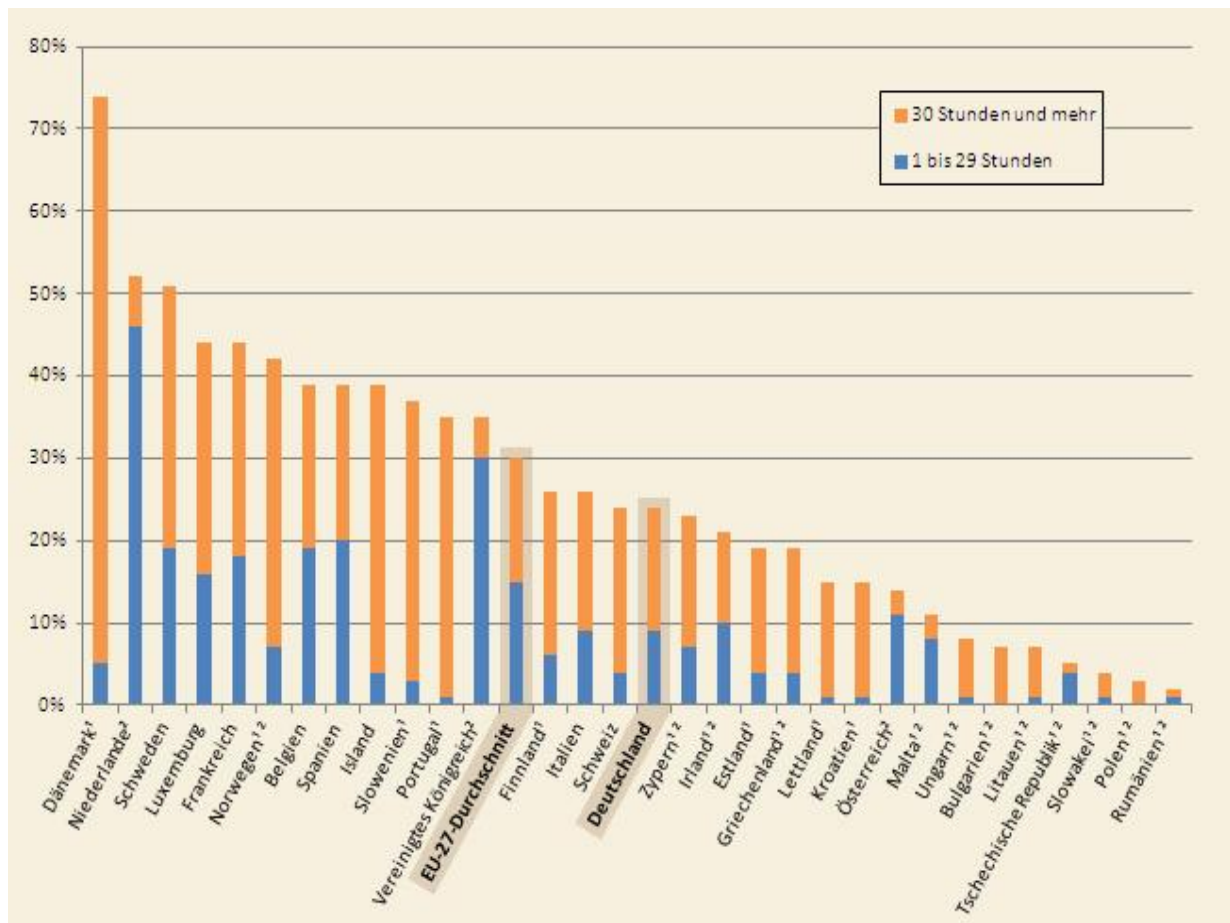
Im internationalen Vergleich bedarf es aber weiterer erheblicher Anstrengungen in Deutschland, um dem Schrittmaß auch zukünftig schrittzuhalten und mittelfristig an die internationale Spitze aufzuschließen:

Ausgaben für Bildungseinrichtungen für Kinder im Alter von drei Jahren bis Schuleintritt als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes:



Quelle: OECD; Daten aus Argentinien: Statistikinstitut der UNESCO (World Education Indicators Programme); Bildung auf einen Blick 2012, S. 419, Tabelle C2.2; eigene Darstellung des ICEC.

Bildungsbeteiligungsquote von Kindern im Alter von null bis zwei Jahren in formalen Settings nach wöchentlichem Betreuungsumfang:



Quelle: Eurostat SILC [ilc\_caindformal]; Europäische Kommission (2013), Barcelona objectives, S. 22, eigene Übersetzung und Darstellung des ICEC.

Die Betreuungslandschaft befindet sich aber auch in Deutschland im Umbruch.

Seit dem Inkrafttreten des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) im Jahr 2005 bzw. des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) im Jahr 2008 hat sich die Betreuungslandschaft in Deutschland – insbesondere das Bildungs- und Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren – stark verändert. Das KiföG implementierte den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab August 2013. Seitdem werden bundesweit neue Betreuungsplätze für diese Altersgruppe geschaffen, um ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot bereithalten zu können. Zudem weiten sich die Betreuungszeiten aus: Die aktuellen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zeigen, dass die Ganztagsbetreuung bei Kindern zwischen drei und sechs Jahren zunahm. Der klassische Halbtagskindergarten scheint damit der Vergangenheit anzugehören. Es bestehen zwar weiterhin Differenzen zwischen dem Betreuungsbedarf der Familien und der tatsächlichen Betreuungsquote, der Anteil an Kindern unter drei Jahren, die in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege betreut werden, steigt stetig (Vgl. Viertes Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes). Trotz der vielfältigen Veränderungen und Ausbaumühungen im gesamten Bundesgebiet variieren die Verbreitung sowie die Akzeptanz und Nachfrage nach Kindertagesbetreuung weiterhin

je nach Alter der Kinder, Region und vorhandenem Angebot. Die historisch bedingten Unterschiede zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern zeigen sich nach wie vor in den regionalen Betreuungsquoten.

In der folgenden Tabelle finden sich die absoluten Zahlen der betreuten Kinder unter drei Jahren sowie die Betreuungsquoten zum Stichtag 1. März 2013 in den einzelnen Bundesländern des Statistischen Bundesamtes.

#### Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 1. März 2013 nach Bundesländern

	Anzahl betreuter Kinder unter drei Jahren 2013	Betreuungsquote Kinder unter drei Jahren 2013**
Bundesland	absolut	in %
Baden-Württemberg	67.948	24,9
Bayern	79.714	24,8
Berlin	43.890	43,7
Brandenburg	30.960	53,6
Bremen	3.776	23,2
Hamburg	19.337	38,4
Hessen	40.134	25,7
Mecklenburg-Vorpommern	21.251	54,5
Niedersachsen	46.134	24,4
Nordrhein-Westfalen	87.185	19,9
Rheinland-Pfalz	27.039	28,2
Saarland	5.181	24,6
Sachsen	49.527	47,2
Sachsen-Anhalt	29.577	57,7
Schleswig-Holstein	17.700	26,3
Thüringen	26.936	51,4
Deutschland	596.289	29,3

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege 2013 (Stichtag: 1. März)