

Kindertagesbetreuung in Niedersachsen – Ein empirischer Überblick von 2008 bis 2012

Mit dem Beschluss des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) des Deutschen Bundestages vom 16. Dezember 2008 sollte das Kinderbetreuungsangebot qualitativ und quantitativ erweitert werden. In der so genannten „Ausbauphase“, vom Beschluss bis zum 13. Juli 2013, wurden rechtliche Verpflichtungen für die Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, also bei Tagesmüttern und -vätern, eingeführt. Ziele dieser Maßnahme sind sowohl eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die Förderung der kindlichen Persönlichkeit durch vorschulische Bildung¹⁾.

Im Folgenden soll die Frage untersucht werden, inwieweit sich die Anzahl der Einrichtungen, der betreuten Kinder und die Beschäftigung in der Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege im Zeitraum von 2008 bis heute²⁾ verändert haben. Eine umfangreiche Evaluation des Ausbaus findet jährlich im Auftrag der Bundesregierung statt³⁾. Dieser Beitrag betrachtet speziell die Veränderung in diesem Zeitraum für das Land Niedersachsen.

Grundlage der Darstellungen sind Daten aus den jährlichen Erhebungen folgender Statistiken von 2008 bis einschließlich 2012:

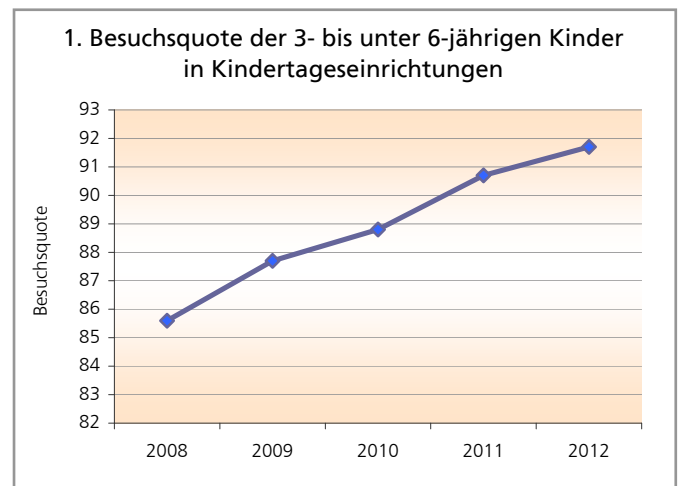
- Statistik der Kinder und tätigen Personen in Kindertageseinrichtungen⁴⁾ (Stichtag: 01. März)
- Statistik der Kinder und tätigen Personen in öffentlich geförderter Kindertagespflege⁵⁾ (Stichtag: 01. März)

Die Zunahme an Kindertageseinrichtungen lässt sich allgemein gut abbilden. Während 2008 263 661 Kinder unter 14 Jahren eine von 4 330 Tageseinrichtungen besuchten, waren 2012 bereits 274 152 Kinder in 4 780 Einrichtungen untergebracht. Dies entspricht einem Anstieg von +4 % bei der Anzahl von Kindern und +10 % bei der Anzahl der Einrichtungen.

Dieser moderate Zuwachs geht einher mit einer leichten Abnahme der Hauptzielgruppe von Kindergärten und Kinderhorten: der Altersgruppe 3- bis unter 6-jähriger Kinder (-2 %) sowie der Altersgruppe 6- bis unter 11-jähriger

(-5 %) im besagten Zeitraum. Dies erklärt sich durch die demographische Entwicklung der letzten Jahre. Die Anzahl der 3- bis unter 6-Jährigen ist in Niedersachsen von 2008 bis 2012 um -8 % gesunken. Die Zahl der 6- bis unter 11-Jährigen sogar um -12 %⁶⁾.

Die Betrachtung der Besuchsquoten, welche die Zahlen der betreuten Kinder in Kindertageseinrichtungen beziehungsweise in der Kindertagespflege ins Verhältnis zur Gesamtzahl der Kinder der jeweiligen Altersgruppe setzen, ermöglicht einen genaueren Einblick.



Obwohl die absoluten Werte der 3- bis 6-Jährigen gesunken sind, stieg die Besuchsquote dieser Altersklasse in Kindertageseinrichtungen kontinuierlich seit 2008 von knapp unter 86 % auf fast 92 % im Jahr 2012 (vgl. Abb.1).

Die deutlichste Veränderung lässt sich allerdings bei den unter 3-Jährigen verzeichnen. Die Anzahl der betreuten Kinder dieser Altersgruppe stieg im Zeitraum von 2008 bis 2012 um 112 %, obwohl sich auch hier die Anzahl der Kinder in der Bevölkerung um 5 % verringert hat. Während 2008 die Zahl der unter 3-Jährigen bei 15 140 lag, besuchten 2012 bereits 32 094 Kinder dieser Altersgruppe eine Kindertageseinrichtung.

Zwar zeigt die Besuchsquote, dass immer noch weniger als ein Viertel der Kinder unter 3 Jahren in Tagesbetreuung gegeben werden, dennoch ist die Veränderung über den betrachteten Zeitraum sehr deutlich.

1) Siehe § 24 SGB VIII.

2) Die aktuellsten Daten beziehen sich auf 2012, da die Erhebung 2013 im laufenden Jahr ausgewertet wird.

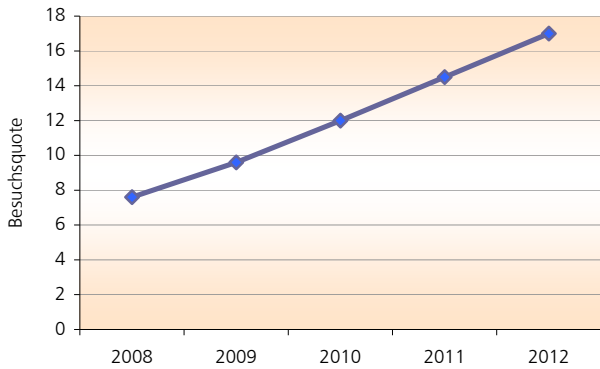
3) Vgl. Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, Berichtsjahr 2012, Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nach § 24a Abs. 5 SGB VIII.

4) Erhobene Merkmale nach § 99 Abs. 7 SGB VIII.

5) Erhobene Merkmale nach § 99 Abs. 7a SGB VIII.

6) Statistik der Bevölkerungsfortschreibung zum 31.12. des Vorjahres nach Altersjahren in Niedersachsen.

2. Besuchsquote der unter 3-jährigen Kinder in Kindertageseinrichtungen



Im Jahr 2008 lag die Besuchsquote der unter 3-Jährigen in Kindertagesstätten bei unter 8 %, diese steigerte sich linear, bis 2012 eine Quote von 17 % erreicht wurde (vgl. Abb. 2).

Unter genauerer Betrachtung der Struktur der Tageseinrichtungen wird ein weiterer Trend erkennbar: Kindertageseinrichtungen haben zunehmend eine gemischte Altersstruktur (vgl. Abb. 3).

Einrichtungen mit einer Altersspanne von 2 bis unter 8 Jahren (ohne Schulkinder) verzeichnen einen Rückgang um -36 % (von 154 265 betreuten Kindern 2008 auf 98 289 betreuten Kindern 2012). Dieser wurde von Zuwächsen von Einrichtungen, die Kinder aller Altersgruppen (0 bis 14 Jahre) betreuen, kompensiert. Während

2008 104 200 Kinder in solchen Einrichtungen betreut wurden, waren es 2012 bereits 163 716 Kinder. Dies entspricht einer Zunahme um +57 % in fünf Jahren.

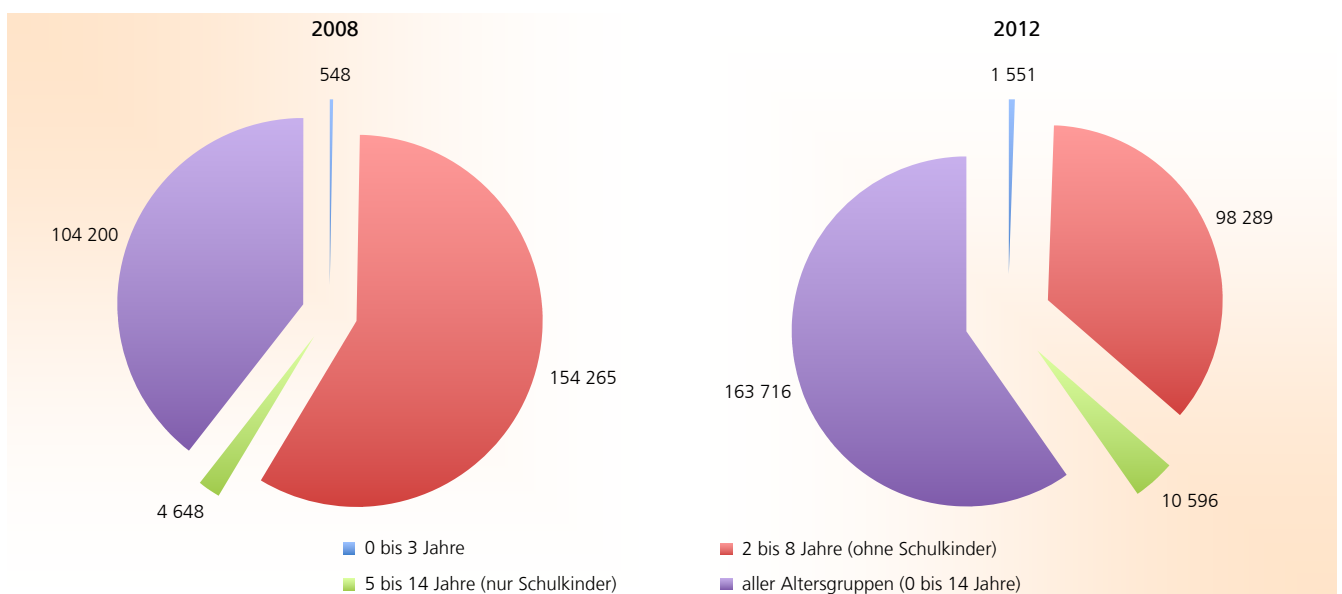
Anzunehmen ist, dass Kindertageseinrichtungen ihre Altersspanne vergrößert haben und daher die Kategorie wechseln. Sie betreuen häufiger sowohl Kinder im klassischen Vorschulalter (3 bis 6 Jahre) als auch unter 3-jährige Kinder.

Trotz der geringen Anzahl von betreuten Kindern unter 3 Jahren in absoluten Werten ist der Zuwachs der Kindertageseinrichtungen speziell für Kinder dieser Altersgruppe am größten. Im Jahr 2008 kümmerten sich in Niedersachsen lediglich 42 Einrichtungen mit 136 Beschäftigten um 548 Kinder von unter einem bis unter drei Jahren, während im Jahr 2012 bereits 100 Einrichtungen mit 399 Beschäftigten 1 551 Kinder dieser Altersklasse betreuten. Dies bedeutet einen Zuwachs von +183 % bezüglich der betreuten Kinder in fünf Jahren.

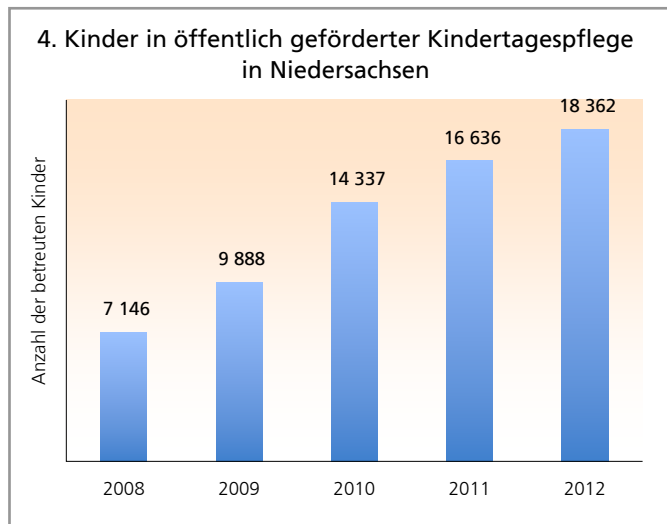
Eine Steigerung von +44 % verzeichneten auch Einrichtungen mit einer Altersspanne von 5 bis 14 Jahren (nur Schulkinder) im betrachteten Zeitraum.

Deutlich stieg auch die Anzahl der tätigen Personen im Bereich der Kindertagesstätten. Im Jahr 2008 arbeiteten lediglich 31 819 Personen in einem Kindergarten oder einem Hort, 2012 waren es schon 38 402 Beschäftigte. Dies entspricht einer Zunahme um +21 %. Das Verhältnis zwischen pädagogischem Personal und Kindern verbesserte sich leicht von 8,4 Kindern pro Betreuer 2008 auf 7,3 im Jahr 2012.

3. Kindertageseinrichtungen mit Kindern nach Altersgruppen

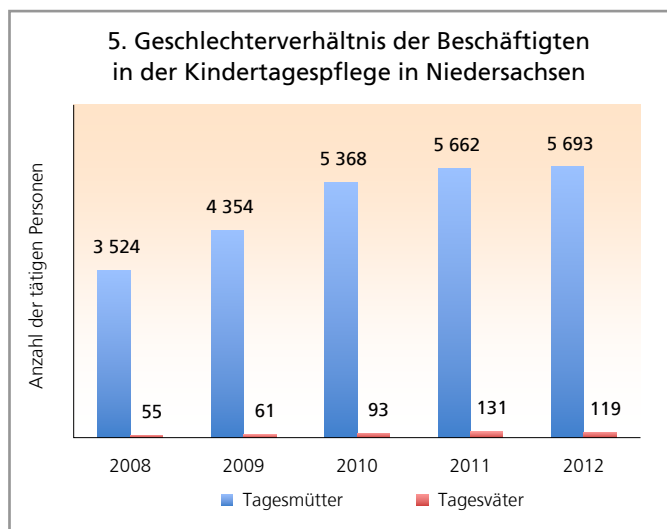


Bei der öffentlich geförderten Kindertagespflege zeigt sich eine noch deutlichere Veränderung (vgl. Abb. 4). So wurden 2008 lediglich 7 146 Kinder von einer Tagesmutter oder einem Tagesvater betreut, 2012 lag die Anzahl der betreuten Kinder bereits bei 18 362. Dieser Anstieg entspricht einer Zunahme von 157 % im betrachteten Zeitraum. Die Anzahl der tätigen Personen in der öffentlich geförderten Tagespflege stieg von 3 579 auf 5 812.



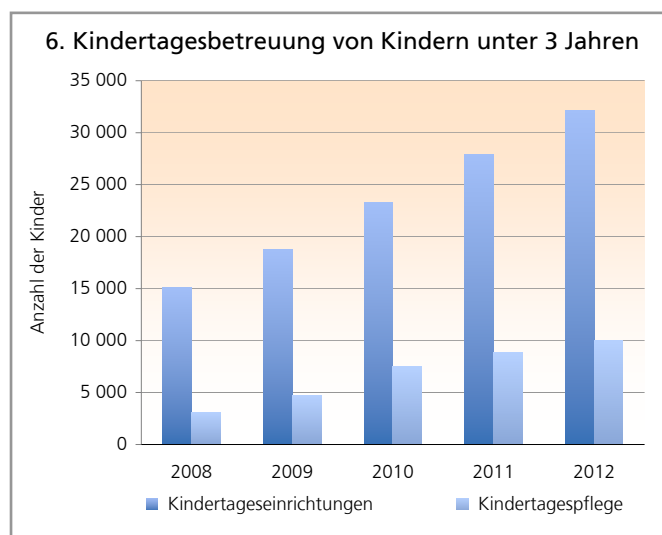
Es waren 2012 also 62 % mehr Personen in der geförderten Kindertagespflege tätig als noch 2008. Das Verhältnis zwischen Personal und betreuten Kindern hat sich leicht erhöht: Im Jahr 2008 betreute eine Tagespflegekraft durchschnittlich 2 Kinder, 2012 waren es schon 3 Kinder.

Die Personalstruktur ist zudem deutlich weiblich dominiert – es gibt mehr Tagesmütter als Tagesväter (vgl. Abb. 5). Allerdings stieg während des Zeitraums von 2008 bis 2012 die Anzahl der männlichen Tagespflegekräfte um +46 %, ihr Anteil an allen tätigen Tagespflegekräften stieg aber lediglich von 1,7 % auf 2 %.



Ab dem 1. August 2013, nach Abschluss der Ausbauphase, haben Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz auch für Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr⁷⁾. Der Ausbau eines entsprechenden Angebots in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer Tagespflegekraft hat daher besondere Priorität.

Empirisch lässt sich der Ausbau des Betreuungsangebots dieser Altersgruppe über den betrachteten Zeitraum gut darstellen (vgl. Abb. 6): So waren 2008 nur 15 140 Kinder unter 3 Jahren in einer Kindertageseinrichtung untergebracht, 2012 waren es bereits 32 094 Kinder. Jährlich stieg die Anzahl der betreuten unter 3-Jährigen um durchschnittlich +21 % im Vergleich zum Vorjahr. Über den gesamten Zeitraum von 2008 bis 2012 ist dies eine Veränderung um +112 %.



Einerseits legten Einrichtungen speziell für diese Altersgruppe zu, obwohl deren Anzahl in absoluten Zahlen noch sehr gering ist (s. Abb. 3). Andererseits besuchten unter 3-Jährige auch häufiger Kindergärten mit einer gemischten Altersstruktur.

Deutlich zeigt sich zudem die häufigere Betreuung der unter 3-Jährigen durch eine Tagesmutter oder einen Tagesvater, wobei die hier dargestellten Daten sich nur auf die öffentlich geförderten Kindertagespflegekräfte beziehen.

Während 2008 3 050 Kinder unter drei Jahren von einer Tagesmutter oder einem Tagesvater betreut wurden, waren 2012 schon 10 034 der unter 3-Jährigen in Tagespflege untergebracht. Durchschnittlich stieg die Anzahl der betreuten Kinder um +36 % pro Jahr. Die Besuchsquote steigerte sich von 1,5 % im Jahr 2008 auf 5,3 % im Jahr 2012.

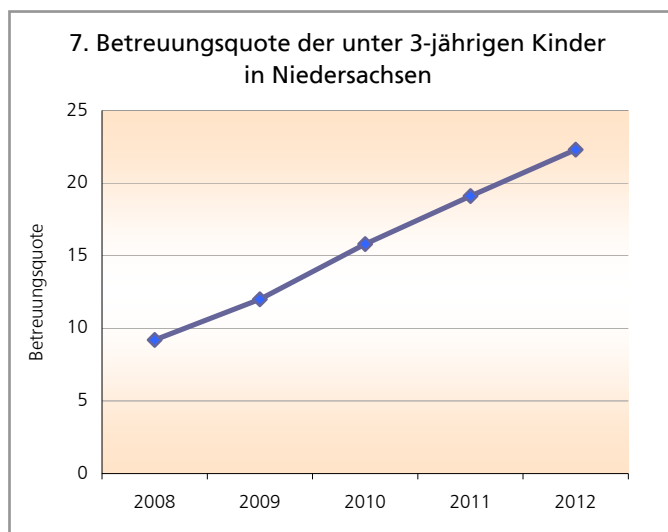
7) Gemäß § 24 SGB VIII.

Der kontinuierliche Ausbau lässt sich zwar deutlich nachweisen, dennoch gibt es eine Differenz zwischen Betreuungsangebot und *Betreuungsbedarf*.

Das Deutsche Jugendinstitut München ermittelte mit der DJI-KIFÖG-Länderstudie 2012⁸⁾ deutschlandweit den *Betreuungsbedarf* von unter 3-jährigen Kindern. Mittels einer repräsentativen Befragung von über 12 000 Eltern ermittelte das Institut auch länderspezifische Werte – für Niedersachsen eine *Bedarfsquote* von 35,3 % (bundesweit 39,4 %).

Dieser Sollwert muss nun in Relation zu dem Istwert gesetzt werden, um den Ausbaustand treffend einzuschätzen. Hierfür ist die *Betreuungsquote*⁹⁾ von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege der geeignete Wert, welcher den Anteil der betreuten Kinder auf 100 Kinder in der Bevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe beschreibt.

Die *Betreuungsquote* stieg zwar sehr kontinuierlich von unter 10 % (2008) auf über 22 % (2012), dennoch bleibt sie hinter dem ermittelten *Bedarf* von 35,3 % zurück (vgl. Abb. 7).



Weiterhin muss aber auch berücksichtigt werden, dass neben der bundesweit schwankenden *Bedarfsquote* (immerhin zwischen 60,8 % in Sachsen-Anhalt und 31,6 % in Bayern)⁸⁾ auch die regionale Nachfrage variiert. Somit sind sichere Aussagen über *Bedarfsdeckung* nur eingeschränkt möglich.

Die folgende Tabelle zeigt die regionale Variation in der Veränderung der *Betreuungsquoten* im Zeitraum von 2008 bis 2012. (Vgl. auch A3-Karte, Abb. 8, zum Stand 1.3.2012).

8) Deutsches Jugendinstitut München (2012): Erste Befunde der DJI-Länderstudie im Rahmen der KiföG-Evaluation.

9) In der *Betreuungsquote* werden Kinder, die sowohl in der Tagespflege als auch in einer Tageseinrichtung untergebracht sind, doppelt gezählt.

Betreuungsquoten der unter 3-jährigen Kinder

Kreisfreie Stadt Landkreis Statistische Region Bundesland	Betreuungsquote		Veränderung 2008/2012
	2008	2012	
	%		%-Punkte
Braunschweig, Stadt	13,9	27,9	+14,0
Salzgitter, Stadt	8,1	15,0	+6,9
Wolfsburg, Stadt	17,2	29,0	+11,8
Gifhorn	8,9	21,1	+12,2
Göttingen	18,0	32,1	+14,1
Goslar	13,7	28,6	+14,9
Helmstedt	9,8	27,2	+17,4
Northeim	8,3	21,2	+12,9
Osterode am Harz	7,8	20,5	+12,7
Peine	8,2	21,1	+12,9
Wolfenbüttel	12,4	25,9	+13,5
Braunschweig	12,2	25,5	+13,3
Region Hannover	13,0	23,8	+10,8
Diepholz	8,7	21,8	+13,1
Hamelnd-Pyrmont	7,1	21,9	+14,8
Hildesheim	10,1	24,3	+14,2
Holzminde	7,0	18,9	+11,9
Nienburg (Weser)	5,8	19,3	+13,5
Schaumburg	7,5	21,0	+13,5
Hannover	10,8	23,0	+12,2
Celle	8,1	23,3	+15,2
Cuxhaven	8,9	23,5	+14,6
Harburg	7,8	24,5	+16,7
Lüchow-Dannenberg	9,0	24,7	+15,7
Lüneburg	9,4	29,4	+20,0
Osterholz	7,8	20,6	+12,8
Rotenburg (Wümme)	5,6	19,3	+13,7
Heidekreis	6,9	23,3	+16,4
Stade	7,6	19,4	+11,8
Uelzen	6,2	24,3	+18,1
Verden	10,1	20,9	+10,8
Lüneburg	7,9	23,0	+15,1
Delmenhorst, Stadt	7,4	13,0	+5,6
Emden, Stadt	10,8	16,2	+5,4
Oldenburg, Stadt	12,0	28,3	+16,3
Osnabrück, Stadt	10,4	21,5	+11,1
Wilhelmshaven, Stadt	6,2	12,9	+6,7
Ammerland	9,3	22,6	+13,3
Aurich	4,1	12,8	+8,7
Cloppenburg	3,5	14,3	+10,8
Emsland	4,2	18,9	+14,7
Friesland	8,2	25,5	+17,3
Grafschaft Bentheim	6,4	20,4	+14,0
Leer	4,0	13,9	+9,9
Oldenburg	10,3	24,0	+13,7
Osnabrück	7,7	20,7	+13,0
Vechta	6,6	22,0	+15,4
Wesermarsch	5,4	21,2	+15,8
Wittmund	8,0	16,4	+8,4
Weser-Ems	6,8	19,4	+12,6
Niedersachsen	9,2	22,3	+13,1

Der Ausbau der Betreuungsplätze für unter 3-Jährige weist regional große Unterschiede in den Betreuungsquoten wie auch in der prozentualen Veränderung auf (vgl. Abb. 9).

Gebiete mit einem überdurchschnittlichen Ausbau sind vor allem größere Städte in Niedersachsen. Besonders Wolfsburg (29,0 %), Oldenburg (28,3 %) und Braunschweig (27,9 %) weisen hohe Betreuungsquoten auf. Diese hatten jedoch schon zu Beginn der Ausbauphase 2008 eine höhere Quote.

Sehr niedrige Betreuungsquoten finden sich in den Städten Emden (16,2 %), Salzgitter (15,0 %), Delmenhorst (13,0 %) und Wilhelmshaven (12,9 %). Diese bauten ihr Betreuungsangebot auch nur gering aus. Sie steigerten sich zwar zwischen 5,4 %-Punkten (Emden) und 6,9 %-Punkten (Salzgitter), blieben aber deutlich hinter der niedersachsenweiten Durchschnittssteigerung von 13,1 %-Punkten zurück.

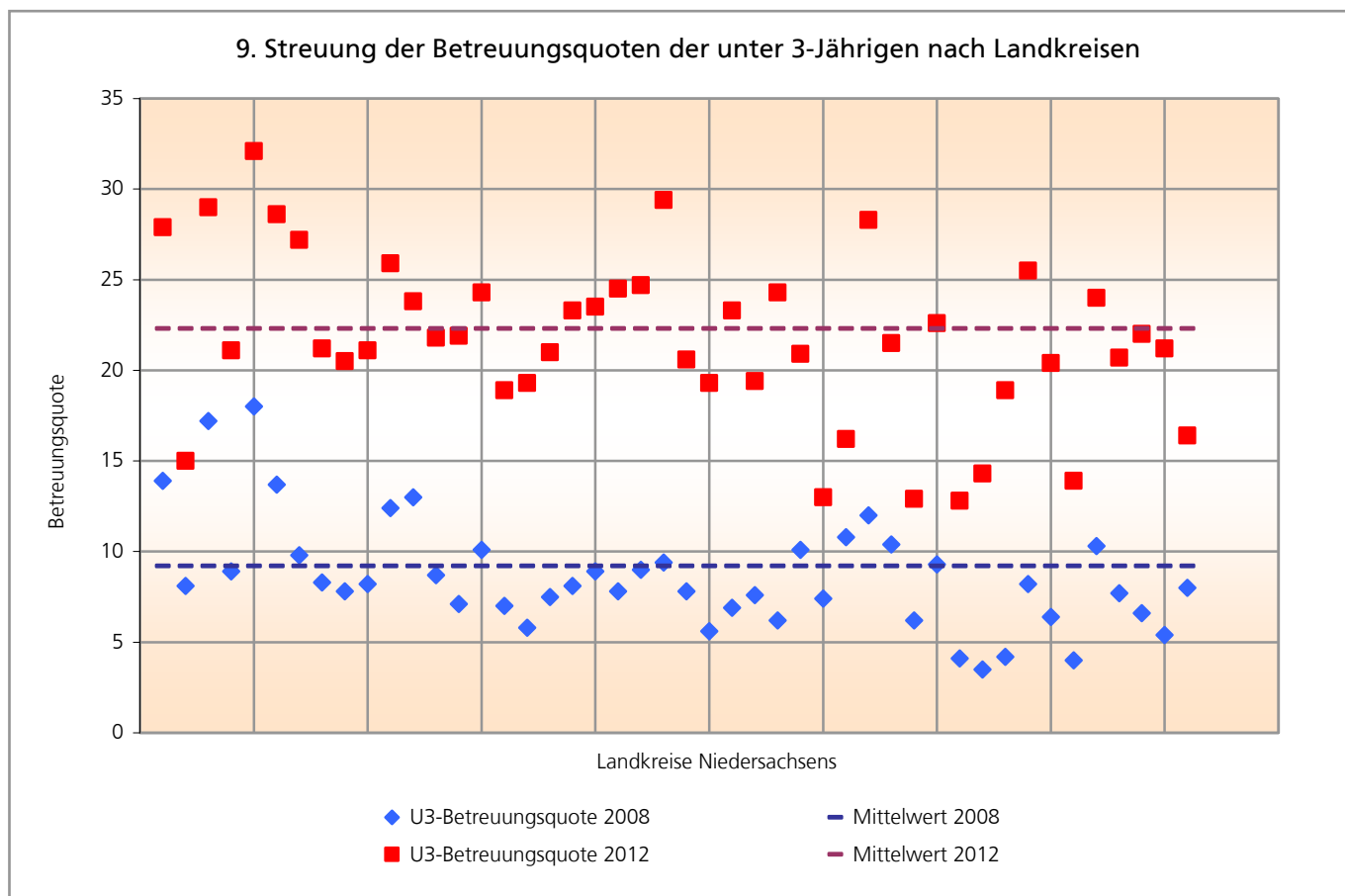
Die Landkreise mit den höchsten Betreuungsquoten sind Göttingen (32,1 %), Lüneburg (29,4 %) und Goslar (28,6 %). Es lässt sich kein Trend auf ein bestimmtes Gebiet feststellen. Tendenziell zeigt sich aber, dass städtische Regionen ein besseres Betreuungsangebot für unter 3-Jährige ausgebaut haben.

Des Weiteren zeigt sich, dass die Betreuungsinfrastruktur im Westen bzw. Nordwesten Niedersachsens weniger gut ausgebaut ist, als im Rest des Bundeslandes. Die Landkreise Osnabrück (20,7 %), Grafschaft Bentheim (20,4 %), Emsland (18,9 %), Wittmund (16,4 %), Cloppenburg (14,3 %), Leer (13,9 %) und Aurich (12,8 %) lagen mit ihren Betreuungsquoten unter dem niedersächsischen Durchschnitt. Diese Kreise weisen zudem auch die geringsten Veränderungsraten auf. Es ist anzunehmen, dass hier auch die Nachfrage nach einem entsprechenden Angebot – aufgrund ausgeprägter familiärer Strukturen – geringer ist.

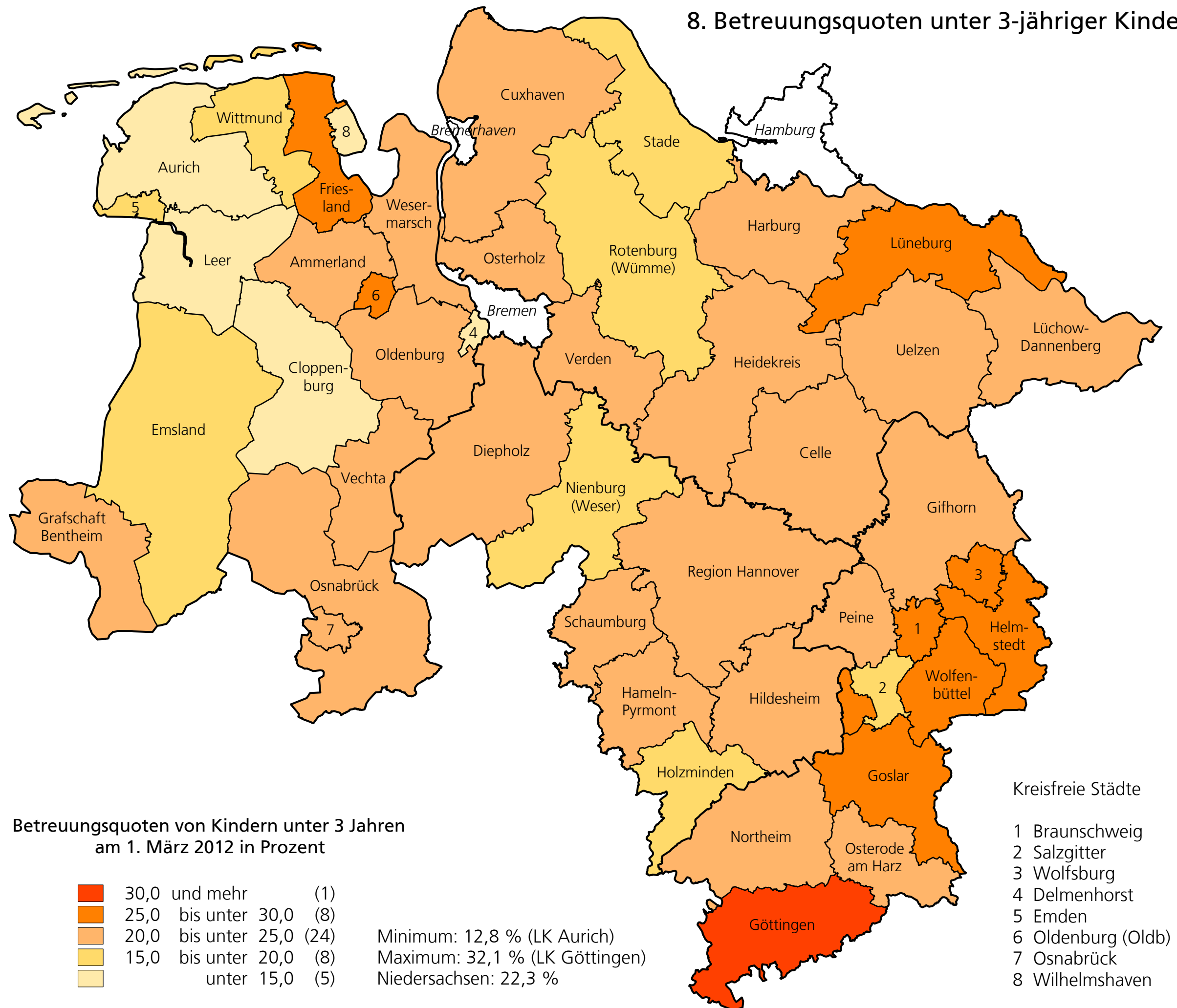
Die größten Veränderungen im Zeitraum von 2008 bis 2012 verzeichneten die Landkreise Lüneburg (+20 %-Punkte), Uelzen (+18,1 %-Punkte), Helmstedt (+17,4 %-Punkte) und Friesland (+17,3 %-Punkte).

Allgemein konnte in Niedersachsen die Betreuung von unter 3-Jährigen verbessert werden. Jeder Landkreis konnte das U3-Betreuungsangebot ausbauen, jedoch in deutlich unterschiedlichem Maße. Es ergeben sich in Folge dessen regionale Unterschiede, die sich seit dem Beginn des Ausbaus im Jahr 2008 vergrößert haben.¹⁰⁾

10) Standardabweichung (Durchschnittliche Abweichung vom Mittelwert) steigt von 3,14 auf 4,64.



8. Betreuungsquoten unter 3-jähriger Kinder 2012



Zusammenfassung

In Niedersachsen konnten Einrichtungen der Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege im Zeitraum von 2008 bis 2012 steigende Zahlen von betreuten Kindern und tätigen Personen aufweisen.

Der Ausbau der Kindertageseinrichtungen erfolgte dabei nur moderat. Diese Entwicklung ist demographisch bedingt. „Klassische“ Kindergarten- und Hortjahrgänge – die 3- bis 11-Jährigen – sind rückläufig. Der Anteil der Kinder in diesen Altersklassen, die ein Angebot der Kindertagesbetreuung in Anspruch nehmen, steigt jedoch.

Besonders deutlich ist der Anstieg der Kindertagesbetreuung von unter 3-jährigen Kindern. Die politischen Anstrengungen bilden sich in den Betreuungs- und Beschäftigungsquoten deutlich ab. Dennoch darf der messbare Zuwachs in der Kindertagesbetreuung für unter 3-Jährige nicht pauschal als Erfolg gewertet werden: Der Betreuungsbedarf liegt trotz Steigerung der Betreuungsquoten

– gemäß der Schätzung der DJI-Studie – in Niedersachsen über dem zur Verfügung stehenden Angebot.

Letztlich sind sichere Aussagen über die Bedarfsdeckung – auch unter Berücksichtigung des empirisch bestimmten Bedarfs – schwer zu treffen, da auch regional die Nachfrage variieren kann. Die Zielmarke, ab dem 1. August 2013 für 35 % aller Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr einen Betreuungsplatz bereit zu stellen, dürfte aber von allen Landkreisen und kreisfreien Städten wohl kaum zu erreichen sein. Erst die nächste Erhebung zum Stichtag 1.3.2014 wird Auskunft darüber geben, welche Landkreise und kreisfreien Städte die 35 %-Quote erreicht haben.

Regional weist Niedersachsen zudem einen sehr heterogenen Ausbaustand der Kindertagesbetreuung auf. Während besonders die statistische Region Braunschweig einen hohen Ausbaustand vorzuweisen hat, liegt der Westen Niedersachsens (Weser-Ems) teils deutlich hinter der Durchschnittsquote zurück. Die Unterschiede in den Betreuungsquoten haben sich sogar leicht vergrößert.

Maik Oliver Mielenz war vom 04.02. bis 29.03.2013 im LSKN im Fachgebiet 334 – Soziale Sicherung – als Praktikant tätig.

Für diesen Aufsatz steht Ihnen als Ansprechpartnerin Teilfachgebietsleiterin Carola Rosenbohm unter Tel.: 0511 9898-2239 zur Verfügung.
