

Stefan Sell

Das deutsche „Betreuungs(platz)wunder“

Einige kritische Anmerkungen zu den Erfolgsmeldungen am  
Vorabend des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für  
Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr

---

Bibliografische Daten:

Sell, Stefan: Das deutsche „Betreuungs(platz)wunder“. Einige kritische Anmerkungen zu den Erfolgsmeldungen am Vorabend des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Remagener Beiträge zur Kinder- und Jugendhilfe 06-2013, Remagen 2013

---

---

Prof. Dr. Stefan Sell

Professur für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik  
und Sozialwissenschaften

Hochschule Koblenz  
Campus Remagen  
Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Südallee 2  
53424 Remagen

Internet: [www.stefan-sell.de](http://www.stefan-sell.de)

## Überraschung! Alle reden über einen Mangel an Betreuungsplätzen für unter dreijährige Kinder und dann das: Eigentlich haben wir schon zu viele Plätze

Eigentlich war genug Zeit für das Erreichen dessen, was derzeit die Berichterstattung und viele Menschen bewegt: Als zentrales Ergebnis des „Krippengipfels“ am 2. April 2007 zwischen Bund, Ländern und den Kommunalen Spitzenverbänden wurde zum einen der bereits zuvor schon mit dem seit 2005 geltenden „Tagesbetreuungsausbaugesetz“ (Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder, TAG) beschlossene Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren hinsichtlich der anzustrebenden Zielzahlen weiter ausgedehnt (auf die immer wieder zitierte 35%-Betreuungsquote bei den unter dreijährigen Kindern, die perspektivisch im Jahr 2013 verwirklicht sein sollte). Zum anderen einigte man sich - für nicht wenige Beobachter überraschenderweise - auf die Einführung eines individuellen Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr des Kindes, der ab dem 1. August 2013 seine Wirkung entfaltet.<sup>1</sup> Man ging damals davon aus, dass mit einer Betreuungsquote von 35% der Rechtsanspruch befriedigt werden könne. Dies wurde dann auch in Gesetzesform gegossen und das dafür konstruierte „Kinderförderungsgesetz“ (KiföG)<sup>2</sup> trat am 16. Dezember 2008 in Kraft. Insofern hatten die Akteure seit 2008 eine mehrjährige Ausbauphase vor Augen, um das selbst gesetzte Ziel von 35% auch zu erreichen.<sup>3</sup>

Nun haben wir allerdings seit längerem eine vielgestaltige Diskussion über fehlende Kita-Plätze, über ein drohendes „Kita-Chaos“, bewegende Berichte über Eltern, die partout keinen Betreuungsplatz finden können, über fehlendes Personal für die neuen Plätze, um nur einige Aspekte zu nennen. Nachdem für alle Akteure klar erkennbar wurde, dass es bei dem Inkrafttreten des Rechtsanspruchs bleibt, begann auch in den Kommunen, wo der Ausbau nur sehr langsam stattgefunden hatte,<sup>4</sup> eine Art Torschlusspanik um sich zu greifen, wurde doch eine große Klagewelle seitens der ab August mit einem Rechtsanspruch ausgestatteten, aber dann aufgrund fehlender Angebote nicht bedienbarer Eltern in den Raum gestellt, die sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit an die kommunale Ebene richten würde, mit Schadensersatzforderungen usw. Dies hat dann einen weiteren Ausbausub quasi „mit quietschenden Reifen“ befördert, der natürlich unter sehr schwierigen Bedingungen stattfindet, denn nun müssen viele Plätze in kurzer Zeit geschaffen werden, was neben den

---

1 Man muss an dieser Stelle darauf hinweisen, dass es bereits lange vor dem Inkrafttreten des individuellen Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für die Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr am 1. August 2013 rechtssystematisch gesehen im SGB VIII einen mit dem seit dem 1. Januar 2005 geltenden „Tagesbetreuungsbaugesetzes“ (TAG) einen konditionierten Rechtsanspruch gegeben hat: „Entsprechend dem TAG (§ 24 Abs. 2 bis 4 SGB VIII) hat der Gesetzgeber ein Mindestversorgungsniveau für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege vorgeschrieben. Das Angebot ist dabei für die Kinder vorzuhalten, deren Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine solche aufnehmen, Schule, Hochschule oder Berufsbildungsmaßnahmen besuchen oder an Eingliederungsmaßnahmen teilnehmen, sowie für solche Kinder, für die ohne die Betreuung eine ihrem Wohl entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist. Dem Gesetzgeber war klar, dass ein solches Versorgungsniveau in vielen Regionen Westdeutschlands nicht kurzfristig zu realisieren ist. Deshalb wurde in § 24a Abs. 1 SGB VIII den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet, das geforderte Versorgungsniveau schrittweise bis spätestens zum 1. Oktober 2010 zu realisieren“ (Bundestags-Drucksache 16/6100 vom 12.07.2007, S. 3). Insofern gab es die den Kommunen gewährte Ausbau-Übergangszeit schon länger und nicht erst seit dem KiföG.

2 Den KiföG-Gesetzestext kann man hier abrufen: [www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gesetze\\_did=133282.html](http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gesetze_did=133282.html)

3 Es sei hier nur darauf verwiesen, dass bereits vor Jahren immer wieder an der Zielmarke 35% (die später auf 39% angehoben wurde) Kritik geübt wurde – denn es handelte sich nicht um eine echte Bedarfsabschätzung, sondern man stand damals beim Krippengipfel vor dem Problem, dass man die Kosten abschätzen musste, die mit dem Ausbau verbunden sind, denn die dafür notwendigen Finanzmittel sollten unter den drei föderalen Ebenen aufgeteilt werden. So ist es dann ja auch gekommen, von den ermittelten 12 Mrd. Euro hat der Bund dann mit 4 Mrd. Euro eine Drittel der Summe übernommen, der Rest entfiel auf Länder und Kommunen. Diesem Betrag lagen kalkulatorisch die angeblich bedarfsdeckenden 35% zugrunde (die man aus einer Elternbefragung des DJI aus dem Jahr 2005 abgeleitet hatte), sowie die Annahme, dass 70% der neu zu schaffenden Betreuungsplätze für unter dreijährige Kinder in Kindertageseinrichtungen und 30% in der Kindertagespflege entstehen sollten. Beide Annahmen haben sich mittlerweile als unrealistisch erwiesen.

4 Man muss davon ausgehen, dass ein Teil der Kommunen in den zurückliegenden Jahren schlichtweg falsch „gepokert“ hat mit der Annahme, dass der Rechtsanspruch aufgrund der Umsetzungsprobleme kurz vor Ladenschluss dann doch noch verschoben und mit einer weiteren Übergangszeit abgemildert wird.

vielen praktischen Problemen (man denke beispielsweise nur daran, wie problematisch für viele Kommunen die Beschaffung geeigneter Immobilien für neue Kitas ist) auch zu einer bedenklichen Verengung auf eine überwiegend quantitative Betrachtung des Kita-Ausbaus geführt hat, bei der qualitative Aspekte immer mehr hinten runter fallen (müssen).

Doch wir brauchen uns den Kopf nicht mehr zu zerbrechen, was den Stand des Kita-Ausbaus angeht, folgt man der offiziellen Verlautbarungslinie, die am 11. Juli dieses Jahres das Licht der Welt erblickt hat, denn seit diesem Tag wird dem interessierten Beobachter des Ausbaus suggeriert, dass wir nicht nur genug Plätze haben, sondern eigentlich sind es sogar schon zu viele. An diesem Tag wurde das geneigte Publikum Zeuge des deutschen Betreuungs(platz)wunders. Die für die Erfüllung der angeblich bedarfsdeckenden Quote von 39% erforderlichen 780.000 Plätze für Kinder unter drei Jahren seien mittlerweile da bzw. kurz davor, da zu sein. Also Entwarnung, so die wohlfeile Botschaft.

Allerdings wurde man auch reichlich irritiert, wenn man nicht nur die Meldung aus dem Bundesfamilienministerium zur Kenntnis nahm. Diese Irritation lässt sich mit der folgenden Zahlenreihe ausdrücken: 597.232 → 711.917 → 802.093. Denn am gleichen Tag veröffentlichte das Statistische Bundesamt die Zahl der tatsächlich *am 1. März des Jahres 2013* in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege betreuten Kinder unter drei Jahre. Das waren die 597.232. Die 711.917 sind die von den Bundesländern an die Bundesfamilienministerin Schröder (CDU) gemeldeten Betreuungsplätze für unter dreijährige Kinder *am 30. Juni 2013* und wenn man noch die Plätze berücksichtigt, die gleichsam im Geburtskanal stecken und angeblich demnächst ans Netz gehen, dann kommt man gar auf 802.093 Plätze und damit unterm Strich 20.000 Plätze mehr als eigentlich kalkuliert notwendig.

In der Tabelle 1 ist der offensichtliche Zahlensalat aufgearbeitet, ergänzt um ein Blick auf die vom Statistischen Bundesamt gezählten tatsächlichen Kinder in den vergangenen Jahren, differenziert nach den Bundesländern, um die Dynamik des Ausbaus von Kitas und Tagespflege abzubilden:

Tabelle 1: Zahl der betreuten Kinder unter drei Jahre und Zahl der Betreuungsplätze 2013

Bundesländer	2009	2010	2011	2012	2013	Verfügbare Plätze zum 30. Juni 2013*	Bewilligte Plätze, die demnächst zur Verfügung stehen**	Insgesamt zur Verfügung stehende und gerade entstehende Plätze
Baden-Württemberg	44.022	50.570	57.007	62.732	68.367	65.428	22.351	87.779
Bayern	50.424	59.436	65.617	73.003	79.768	100.000	20.000	120.000
Berlin	38.235	39.908	40.683	41.820	43.928	44.398	4.400	48.798
Brandenburg	27.278	29.276	29.892	30.708	30.966	32.009	364	32.373
Bremen	2.234	2.639	3.198	3.432	3.788	4.035	662	4.697
Hamburg	10.846	14.073	16.036	17.738	19.661	19.219	3.322	22.541
Hessen	25.359	30.078	33.352	36.729	40.247	52.427	10.573	63.000
Mecklenburg-Vorpommern	19.037	19.740	20.447	21.025	21.195	25.705	741	26.446
Niedersachsen	23.328	30.532	35.669	41.772	46.581	58.311	3.500	61.811
NRW	52.092	62.415	70.395	79.118	87.580	144.831	15.000	159.831
Rheinland-Pfalz	16.971	19.365	23.549	25.589	27.367	35.447	871	36.318
Saarland	3.264	3.782	4.293	4.670	5.199	7.110	1.153	8.263
Sachsen	40.402	43.810	45.844	48.244	48.554	47.603	2.200	49.803
Sachsen-Anhalt	28.529	29.175	29.306	29.559	29.582	27.853	-	27.853
Schleswig-Holstein	9.951	12.444	14.819	16.295	17.506	20.000	4.776	24.776
Thüringen	21.726	23.158	24.377	25.774	26.943	27.541	263	27.804
<b>Deutschland</b>	<b>413.698</b>	<b>470.401</b>	<b>514.484</b>	<b>558.208</b>	<b>597.232</b>	<b>711.917</b>	<b>90.176</b>	<b>802.093</b>

\*Baden-Württemberg, Bremen und Sachsen-Anhalt: Diese Länder-Zahlen wurden auf Basis des Ausbaustandes vom 15.03.2008 und den zum 30.06.2013 von den Ländern gemeldeten, neu eingerichteten Plätzen berechnet, da diese Länder keine Angaben zu den insgesamt zur Verfügung stehenden Plätzen gemacht haben. Die Zahlen stellen insofern eine Mindestgröße an tatsächlich vorhandenen Betreuungsplätzen dar.

\*\*Aufgrund der Hochwassersituation hat Sachsen-Anhalt noch nicht alle Zahlen gemeldet.

Quelle der Daten: Tatsächlich betreute Kinder in den Jahren 2009 bis 2013 = Statistisches Bundesamt; Stand: jeweils der 01.03 des Jahres  
Verfügbare Plätze zum 30.06.2013 sowie die bewilligte Plätze = Meldungen der Bundesländer, veröffentlicht vom BMFSFJ

Schauen wir uns die Daten einmal genauer an. Zu beachten ist, dass die Zahlen des Statistischen Bundesamtes die mit der größten Validität sind, denn sie messen die *Zahl der „lebenden Kinder“*, die sich an einem bestimmten Stichtag im März eines jeden Jahres in einer bestimmten Betreuungsform befanden. Also die ausgewiesenen 597.232 Kinder unter drei Jahre wurden im Frühjahr 2013 auch

tatsächlich entweder in einer Kita oder bei einer Tagespflegeperson betreut. Als Wermutstropfen für eine zeitnahe Analyse der Situation ist natürlich der time-lag zwischen Anfang März und der Lage im Sommer 2013 zu nennen, denn die neu geschaffenen und tatsächlich auch besetzten Plätze am aktuellen Rand werden natürlich von der Zahl des Statistischen Bundesamtes nicht erfasst.

Bei den am gleichen Tag verkündeten Daten der Bundesländer handelt es sich abweichend von den Zahlen des Statistischen Bundesamtes nicht um tatsächlich betreute Kinder Ende Juni dieses Jahres, sondern um die *Plätze* für unter dreijährige Kinder. Der Unterschied zwischen tatsächlich betreuten Kindern und Plätzen für Kinder ist gerade nicht trivial und möglicherweise ein Grund für die erhebliche Varianz der Werte, was noch zu diskutieren sein wird.

Tabelle 2: Zunahme der tatsächlich betreuten Kinder

Veränderung der Anzahl der betreuten Kinder unter drei Jahre gegenüber dem Vorjahr in den einzelnen Bundesländern				
Bundesländer	2010	2011	2012	2013
Baden-Württemberg	6.548	6.437	5.725	5.635
Bayern	9.012	6.181	7.386	6.765
Berlin	1.673	775	1.137	2.108
Brandenburg	1.998	616	816	258
Bremen	405	559	234	356
Hamburg	3.227	1.963	1.702	1.923
Hessen	4.719	3.274	3.377	3.518
Mecklenburg-Vorpommern	703	707	578	170
Niedersachsen	7.204	5.137	6.103	4.809
NRW	10.323	7.980	8.723	8.462
Rheinland-Pfalz	2.394	4.184	2.040	1.778
Saarland	518	511	377	529
Sachsen	3.408	2.034	2.400	310
Sachsen-Anhalt	646	131	253	23
Schleswig-Holstein	2.493	2.375	1.476	1.211
Thüringen	1.432	1.219	1.397	1.169
Deutschland	56.703	44.083	43.724	39.024

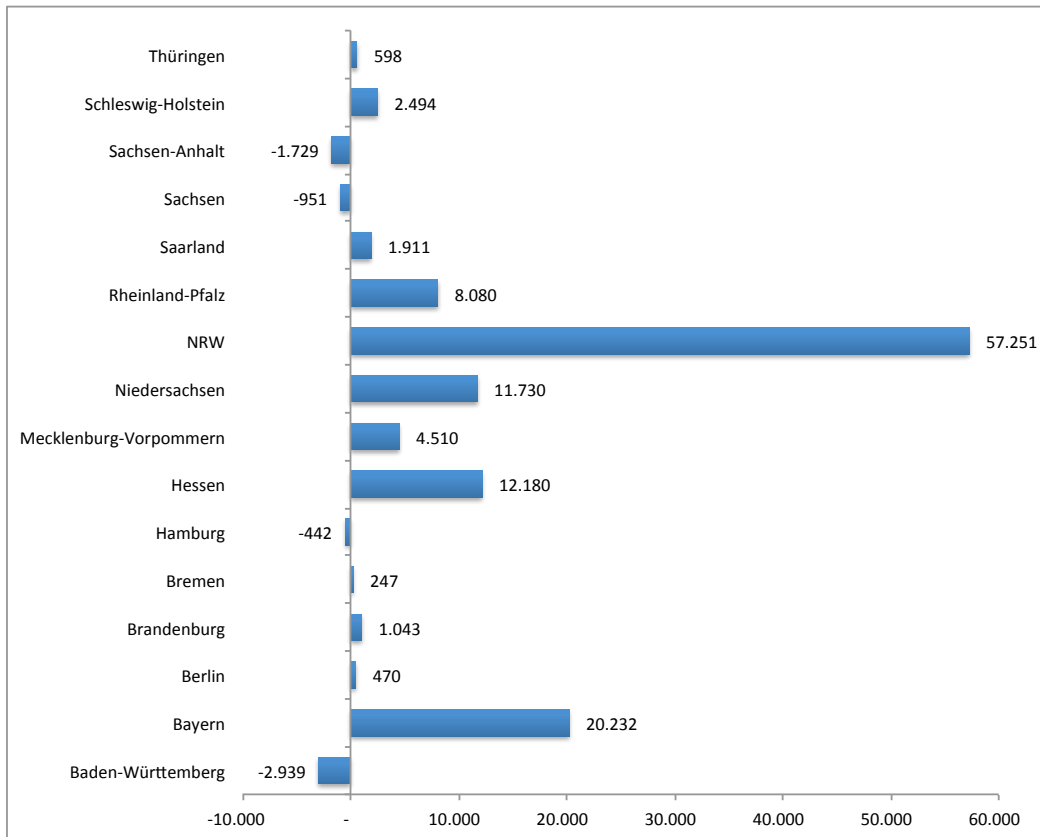
Betrachtet man – wie in der Tabelle 2 dargestellt - die jahresdurchschnittliche Zunahme der Kinderbetreuungsplätze in der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes, dann erkennt man, dass in den zurückliegenden vier Jahren deutschlandweit pro Jahr etwa 46.000 neue Betreuungsplätze gemessen an tatsächlich betreuten Kindern geschaffen worden sind. Man kann auch sehr deutlich erkennen, dass es bis zum März 2013 keinen großen Sprung beim Ausbau gegeben hat bezogen auf die Werte in den Jahren zu-

vor, sondern im Gegenteil der niedrigste Zuwachs zu verzeichnen war. Dieser Befund ist auch deshalb von Bedeutung, weil mit Blick auf die durchschnittliche Entwicklung über die letzten vier Jahre (also 46.000 zusätzliche Plätze pro Jahr) eine Zunahme von 114.685 Plätzen in den wenigen Monaten zwischen dem 1. März 2013 und dem 30. Juni 2013 mehr als unrealistisch erscheint. Aber genau das müsste passiert sein, wenn wir tatsächlich – wie von den Ländern gemeldet – Ende Juni 2013, also am Vorabend des Inkrafttretens des Rechtsanspruchs, 711.197 Plätze gehabt hätten. Und damit ja nicht genug, denn die Länder behaupten in ihren Meldungen, dass weitere 90.000 bewilligte, demnächst zur Verfügung stehende Plätze geschaffen worden sind bzw. derzeit gerade geschaffen werden.

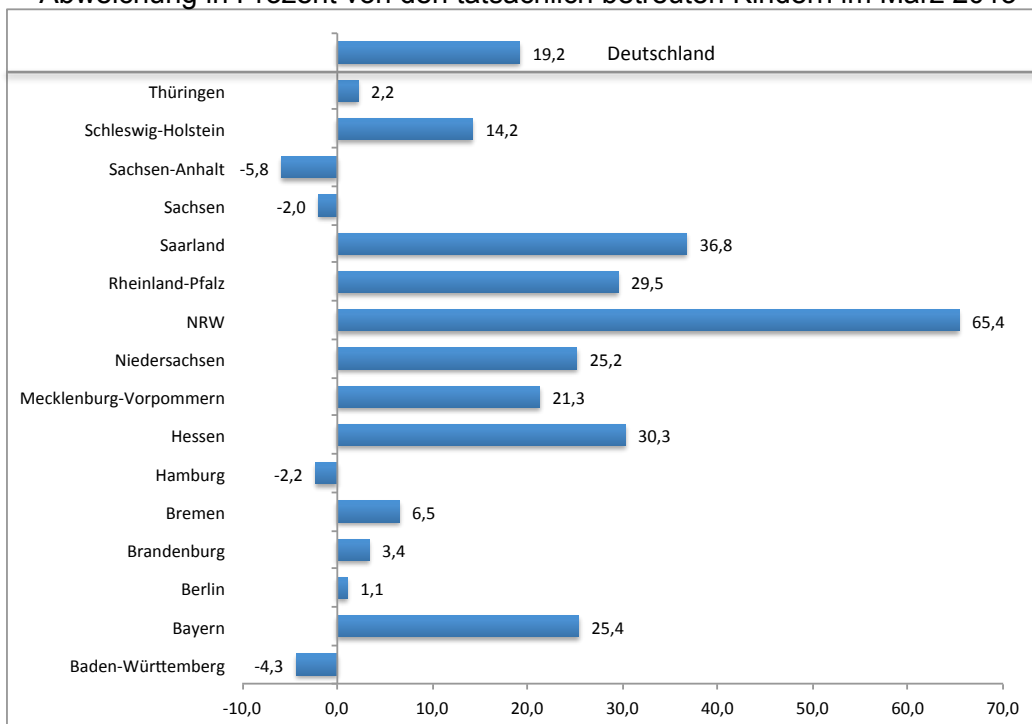
Ganz offensichtlich kann hier etwas nicht stimmen. Dies verdeutlicht auch die grafische Aufarbeitung der Abweichungen der für den 30. Juni 2013 von den Bundesländern gemeldeten Betreuungsplätzen von den tatsächlich betreuten Kinder am 1. März 2013 (vgl. die Abbildung auf Seite 6).

Nehmen wir zwei große Flächenländer wie Nordrhein-Westfalen (NRW) und Bayern. Ausgehend von den Meldungen dieser beiden Länder hätte es Ende Juni 2013 in NRW mehr als 57.000 Betreuungsplätze mehr gegeben als noch im Frühjahr des gleichen Jahres an „echten“ Kindern gezählt wurden – und das waren 87.500 Kinder insgesamt. In Bayern – bei knapp 80.000 Kindern unter drei Jahren, die real gezählt wurden – wären es über 20.000 Kindern mehr. Es gibt aber auch Länder, die sehr nahe sind an den Daten des Statistischen Bundesamtes oder gar weniger Plätze gemeldet haben als sie tatsächlich an Kindern unter drei Jahren in Betreuung gehabt haben.

Abweichung der zum 30. Juni 2013 gemeldeten Betreuungsplätze für unter dreijährige Kinder von den am 1. März 2013 tatsächlich betreuten Kindern



Abweichung in Prozent von den tatsächlich betreuten Kindern im März 2013



## Wie kann man diese erheblichen Diskrepanzen zwischen den Werten erklären?

### Einige Versuche der Einordnung und Andeutung

Eine Zunahme der Zahl der betreuten Kinder unter drei Jahre in vier Monaten um mehr als 114.000 ist vor dem Hintergrund der jahresdurchschnittlichen Zunahmen von durchschnittlich 46.000 in den zurückliegenden vier Jahren nicht wirklich plausibel. Auch wenn wir für einen Moment einmal annehmen würden, es hätte einen solchen Zuwachs gegeben, dann bedeutet das, dass in diesen vier Monaten – konservativ geschätzt, weil ausgehend von einem schlechten Personalschlüssel von 1 zu 5 – mehr als 20.000 pädagogische Fachkräfte zusätzlich eingestellt worden sein müssen, um die zusätzlichen Kinder zu betreuen. Dass dies nicht plausibel ist, kann man beispielsweise daran ermessen, dass für das Schuljahr 2012/13 deutschlandweit von 23.000 Absolventinnen auszugehen ist, von denen aber auch nicht alle in das Feld der Kindertagesbetreuung einmünden.

Möglicherweise liegt der entscheidende Grund für die erhebliche Abweichung darin, dass hier Äpfel mit Birnen verglichen werden, was natürlich in die Irre führen muss. Der bereits angesprochene *Unterschied zwischen tatsächlich betreuten Kindern und „Plätzen“* ist hier gemeint: Denn wenn die Bundesländer beispielsweise Plätze für unter dreijährige Kinder „schaffen“ (u.a. durch Umwandlung von Plätzen, die bislang von über dreijährigen Kindern besetzt wurden) und dann aber auf diesen „U3-Plätzen“ ältere Kinder platzieren, dann könnte das eine Erklärung sein. Oder wenn man Tagesmütter hat, die im Schnitt 2,9 oder 3,2 Kinder betreuen, man aber bei der Meldung rechnerisch von den grundsätzlich möglichen 5 Kindern je Tagespflegeperson ausgeht, dann wäre das eine weitere Quelle der Erklärung für die Abweichung der Werte.

Wenn man eine gewisse „verschwörungstheoretische“ Grundhaltung hat, dann könnte man auch die folgende Hypothese aufstellen: Unter Berücksichtigung der besonders auffälligen Abweichungen im Sinne großer Diskrepanzen fallen NRW und Bayern besonders auf: Denn das bevölkerungsreichste Bundesland Deutschlands, also Nordrhein-Westfalen, hat bisher die rote Laterne getragen bzw. tragen müssen hinsichtlich des Ausbaustandes. Der letzte Platz. Dies ist generell schon unangenehm, nun wird das Land aber regiert von einer sozialdemokratischen Ministerpräsidentin, die nachweisbar und auch sicher ehrlich gemeint große Sympathien hegt für die Kindertagesbetreuung und die versucht, diese Positionierung zugunsten ihres Bundeslandes zu verändern. Insofern könnt es durchaus sein, dass man die Zahlen nach oben getrieben hat, damit das Land auf einen Schlag wieder besser aussieht im Bundesländervergleich.

Und auch die Bayern liefern Material für diesen Einordnungsansatz, denn man möge einmal die Wahrscheinlichkeit ausrechnen, dass es – bei 79.768 Kinder, die am 1. März real gezählt wurden - am 30. Juni 2013 genau 100.000 Plätze gegeben hat. Wenigstens eine ungerade Zahl hätte man nehmen können bei der Meldung an das Bundesfamilienministerium.

Sicher sind zwischen dem 1. März 2013 und dem Beginn der Rechtsanspruchszeit ab August 2013 nochmal eine ordentliche Menge an neuen Betreuungsplätzen generiert worden aufgrund der „Ausbau-Stampede“, die sich mit dem nahenden Rechtsanspruch in Bewegung gesetzt hat. Aber sicher nicht in der gemeldeten Größenordnung. Insofern können wir davon ausgehen, dass weiterhin noch zahlreiche Betreuungsplätze fehlen – vor allem dort, wo die Nachfrage sowieso größer ist als die immer wieder zitierten 35 bzw. 39% - also in den Städten, wo wir teilweise Werte zwischen 50 und 70% haben. Und nicht zu vergessen – viele Probleme werden erst nach dem 1. August die Bühne betreten, denn der Rechtsanspruch gilt ab dann immer, also auch für Kinder im Oktober, November usw.