



---

## Ausschussdrucksache 20(13)127i

---

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 23. September 2024

zu Artikel 3-6 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

**"Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung"**

BT-Drs. 20/12771

**Kathrin Bock-Famulla**  
Bertelsmann Stiftung

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend  
Frau Vorsitzende Ulrike Bahr, MdB  
Per E-Mail: familienausschuss@bundestag.de

Bildung und Next Generation  
Frühkindliche Bildung  
Kathrin Bock-Famulla  
Telefon +49 5241 81-81173  
Fax +49 5241 81-81999  
kathrin.bock-famulla@bertelsmann-stiftung.de  
bertelsmann-stiftung.de

Gütersloh, 23.09.2024

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung  
Drucksache 20/12771

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,  
die Bertelsmann Stiftung bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum vorliegenden Gesetzentwurf. Die Stellungnahme bezieht sich auf Artikel 3 Änderung des KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes und Artikel 5 Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch.

Mit freundlichen Grüßen

Kathrin Bock-Famulla  
Projektleitung Frühkindliche Bildung  
Senior Expert Frühkindliche Bildung, Educational Governance und  
Bildungsfinanzierung

Die Bertelsmann Stiftung ist eine gemeinnützige Stiftung des privaten Rechtes im Sinne von Abschnitt 1 des Stiftungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Gütersloh. Zuständige Aufsichtsbehörde ist die Bezirksregierung Detmold.

Stifter: Reinhard Mohn • Vorsitzender des Kuratoriums: Prof. Dr.-Ing. Werner J. Bauer  
Vorstand: Dr. Ralph Heck (Vorsitzender), Dr. Brigitte Mohn, Prof. Dr. Daniela Schwarzer

## **Genügend und qualifiziertes Personal für eine kindgerechte Qualität in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung**

Dem Besuch von einer KiTa oder Kindertagespflege wird für die individuelle Bildungs- und Lebensbiographie von Kindern, aber auch für die gesellschaftliche sowie volkswirtschaftliche Entwicklung, eine hohe Relevanz beigemessen. In diesem Kontext ist auch die enorme Expansion des Systems der Kindertagesbetreuung einzuordnen, die in den letzten beiden Jahrzehnten bundesweit, wenn auch mit regionalen Unterschieden, zu beobachten war. Tatsächlich ist der Besuch einer Kindertagesbetreuung heute Teil der „Normalbiographie“ eines Kindes. Angesichts der sich daraus ableitenden Verantwortung aller Akteure ein System zu gestalten, dass eine ‚gute‘ frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ermöglicht, kann man den vorliegenden Gesetzentwurf als folgerichtige Konsequenz dieser Entwicklung interpretieren. Die Beteiligung des Bundes an der (finanziellen) Ausgestaltung des Systems ist vor dem gegebenen Hintergrund als Selbstverständlichkeit erwartbar. Insofern ist das geplante Gesetzvorhaben zwar grundsätzlich zu begrüßen, allerdings entspricht die Ausgestaltung an zentralen Stellen nicht der Bedeutung die Kindertagesbetreuung als Querschnittsaufgabe für eine Vielzahl von gesellschaftlichen Bereichen erfüllt bzw. die ihr zugemessen wird. Die wiederholte Begrenzung der Förderung auf zwei Jahre widerspricht der erforderlichen Kontinuität und Verlässlichkeit, die Kindertagesbetreuung als Bildungs- und Betreuungssystem erbringen soll, für die aber (finanzielle) Voraussetzungen bestehen. Weiterhin sind die geplanten Bundesmittel im Vergleich zu den Finanzierungsanteilen von Ländern und Kommunen gering und angesichts der bestehenden Handlungsbedarfe zu niedrig. Zudem fehlt eine Dynamisierung der Finanzmittel, die Kostensteigerungen beim Personal usw. abbildet. Zumal in einem Handlungsbereich, der stark durch kostenintensive Personalausgaben gekennzeichnet ist.

Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertagesbetreuung ist als Querschnittsaufgabe einzuordnen. Denn sie zielt zum einen auf die Förderung der Bildung und Entwicklung des einzelnen Kindes, auch mit dem Ziel, Chancengerechtigkeit zu fördern. Zum anderen bietet das Aufwachsen in einer Kindergemeinschaft wichtige Voraussetzungen, um Leben in einer Gemeinschaft und einer Demokratie und auch solidarisches Handeln zu lernen. Darüber hinaus ermöglichen KiTas Eltern, ihre Erwerbstätigkeit mit Aufgaben rund um die Familie zu

vereinbaren. Dies ist nicht nur für ihre Berufs- und Lebensplanung, sondern auch für die ökonomische Sicherung der Familie relevant. Gleichzeitig unterstützen KiTas aus volkswirtschaftlicher Sicht, dass Väter und Mütter dem Arbeitsmarkt als Erwerbstätige zur Verfügung stehen können. Dies ist insbesondere in einer Zeit des allgemeinen Fachkräftemangels bedeutsam. Insgesamt zeigt sich, dass Kindertagesbetreuung als öffentlicher Infrastruktur eine Schlüsselposition zukommt. Allerdings weisen eine Vielzahl von Studien und Befragungen darauf hin, dass KiTas in wachsendem Ausmaß diesen Anforderungen nicht mehr gerecht werden können (beispielsweise Klusemann et al. 2022<sup>1</sup>; DKLK 2023<sup>2</sup>).

Zwar sind die bestehenden Problemlagen überaus komplex, vielschichtig und auch regional unterschiedlich, so dass auch die Handlungsbedarfe sowie -optionen differieren. Allerdings stellt insbesondere die Personalsituation in den KiTas, wenn auch in sehr unterschiedlichen Facetten, eine der größten Hürden dar. Insofern überzeugt auch die vorgenommene Fokussierung der Handlungsfelder für die geplante Fortsetzung des KiQuTG und vor allem die stärkere Bedeutung von Maßnahmen im Bereich der Fachkräftebindung und -gewinnung ist vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings besteht eine hohe Unverbindlichkeit der Maßnahmen mangels bundeseinheitlicher Standards und damit bleibt der Gesetzentwurf hinter den Empfehlungen der AG Frühe Bildung (2024)<sup>3</sup> zurück.

Dabei ist die Vielschichtigkeit des Personalmangels und damit auch der erforderlichen Maßnahmen differenzierter in den Blick zu nehmen. Bereits seit langem wird empirisch basiert gezeigt, dass in allen Bundesländern – wenn auch bei erheblichen Differenzen in der Personalausstattung – die gesetzliche Personalbemessung nicht ausreichend ist, um den Bildungs-, Betreuungs- und

---

<sup>1</sup> Klusemann, Stefan; Rosenkrank, Lena; Schütz, Julia; Bock-Famulla, Kathrin (2022): Professionelles Handeln im System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Beltz Juventa.

<sup>2</sup> Deutscher Kita-Leitungskongress 2023: DKLK-Studie: Themenschwerpunkt: Personalmangel in Kitas im Fokus.

<sup>3</sup> AG Frühe Bildung (2024): Bericht der Arbeitsgruppe Frühe Bildung. Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland. Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung. [240327-bericht-ag-fruehe-bildung-kompendium-fuer-hohe-qualitaet-in-der-fruehen-bildung-data.pdf](https://www.bmfsfj.de/240327-bericht-ag-fruehe-bildung-kompendium-fuer-hohe-qualitaet-in-der-fruehen-bildung-data.pdf) (bmfsfj.de)

Erziehungsauftrag zu erfüllen (vgl. Klusemann et al. 2022<sup>4</sup>; Bock-Famulla 2008<sup>5</sup>; Bock-Famulla et al. 2023a<sup>6</sup>). Dieser strukturelle Personalmangel wird verschärft durch den Tatbestand, dass Stellen in den KiTas nicht besetzt werden können (vgl. auch Statistik der Bundesagentur für Arbeit Berichte<sup>7</sup>), weil der Arbeitsmarkt – regional differierend – fast kein Arbeitskräfte-Angebot mehr bietet. Dies ist durchaus auch auf die Expansion des Systems zurückzuführen, der Arbeitsmarkt ist quasi „leergefegt“. Dabei ist allerdings auch hervorzuheben, dass sich bereits seit längerem in den ostdeutschen Bundesländern ein Rückgang der Kinderzahlen beobachten lässt, der sukzessive zu einer sinkenden Nachfrage der KiTa-Plätze führt. Die dadurch freiwerdenden Fachkräfte könnten eingesetzt werden, um die Personalausstattung in den KiTas deutlich zu verbessern (Bock-Famulla et al. 2003b<sup>8</sup>). Bis 2030 könnten rein rechnerisch die Mehrzahl der KiTas in Ostdeutschland die wissenschaftlich empfohlenen Personalschlüssel erreichen. Allerdings müssten dafür jetzt die gesetzlichen Rahmenbedingungen entsprechend verändert werden (ebd.). Aktuell werden fast 90 % der Kinder in Ostdeutschland in KiTa-Gruppen betreut, die einen Personalschlüssel haben, der nicht den wissenschaftlichen Standards entspricht. In Westdeutschland trifft dies ‚nur‘ auf gut 62 % zu (Bock-Famulla et al. 2023a). Zwar hat es in den letzten Jahren durchaus Verbesserungen in der Personalausstattung gegeben, aber die Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen fort, so dass die strukturelle Qualität erheblich differiert. Der vorliegende Entwurf für das KiQuTG sieht diesbezüglich keine Maßnahmen vor, die eine substantielle Veränderung der Situation erwarten lassen.

Ohne in eine Krisensemantik zu verfallen, ist zu konstatieren, dass das System der Kindertagesbetreuung aktuell in mehrfacher Hinsicht in einer äußerst instabilen

---

<sup>4</sup> Klusemann, Stefan; Rosenkrank, Lena; Schütz, Julia; Bock-Famulla, Kathrin (2022): Professionelles Handeln im System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Beltz Juventa.

<sup>5</sup> Bock-Famulla, Kathrin (2008): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008. Transparenz schaffen – Governance stärken. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh

<sup>6</sup> Bock-Famulla, Kathrin; Berg, Eva; Girndt, Antje; Akko, Davin Patrick; Krause, Michael; Schütz, Julia (2023a): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2023. Transparenz schaffen – Governance stärken. Verlag Bertelsmann Stiftung. Gütersloh

<sup>7</sup> Statistik der Bundesagentur für Arbeit Berichte (2024): Arbeitsmarkt kompakt – Arbeitsmarkt Kinderbetreuung und -erziehung, Nürnberg,

<sup>8</sup> Bock-Famulla, Kathrin; Girndt, Antje; Berg, Eva; Vetter, Tim; Kriechel, Ben (2023): Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Gütersloh. [Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023 \(bertelsmann-stiftung.de\)](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fachkraefte-radar-fuer-ki-ta-und-grundschule-2023)

Situation ist. Dabei geht es nicht mehr ‚nur‘ um fehlendes Personal zur Besetzung von freien Stellen oder unzureichende Personalbemessungen. Vielmehr zeigt sich zusätzlich, dass hohe Ausfallzeiten des Personals die schwierige Situation in den KiTas verstärken. Dadurch kommt es nicht „nur“ zu erheblichen Ausfällen von Betreuungszeiten, sondern verschärfend kommen weitere Effekte hinzu: Zu wenig Personal in den KiTa-Teams erhöht zusätzlich die Arbeitsanforderungen für die vorhandenen Fachkräfte. Die auch daraus resultierenden Überlastungen führen wiederum zu erhöhten Krankheitsausfällen. Damit verschärft sich die Personalsituation in den KiTas und bedingt einen Teufelskreis. Diese Erkenntnis ist nicht neu. Allerdings sind bislang keine Maßnahmen zu erkennen, die eine grundlegende Veränderung dieser Situation bewirken könnten. Zwar werden unmittelbare Wirkungen, wie der Ausfall von Betreuungsangeboten oder die Kürzung von Betreuungszeiten, in der Debatte benannt und verschiedene Einzelmaßnahmen ergriffen. Zu wenig wird aber bislang in den Blick genommen, welche (langfristigen) Effekte die Überlastung der Fachkräfte hat und welche grundlegende Gefährdung des Systems darin bestehen könnte.

### **Berufliche Umorientierung von KiTa-Fachkräften als Effekt von beruflicher Überlastung, auch durch Personalmangel bedingt**

Das Kooperationsprojekt „Psychosoziale Belastung und Kinderschutz in der Kita - Fachkräfte schauen hin!“<sup>9</sup>, von der JLU Gießen und der Bertelsmann Stiftung bietet hier wichtige – empirisch fundierte – Erkenntnisse (i. E.). Grundlage ist eine im Jahr 2023 an der JLU Gießen von Dr. Marina Lagemann und Eva Werner durchgeführte bundesweite Kita-Fachkräfte-Befragung<sup>10</sup> an der sich über 20.000 KiTa-Mitarbeiter:innen beteiligt haben.

Die Befragungsergebnisse<sup>11</sup> geben u. a. alarmierende Hinweise darauf, dass die Bindung der Fachkräfte nicht nur an ihre jeweilige KiTa, sondern an das Arbeitsfeld generell wesentlich konkreter Aufmerksamkeit bedarf. Im Rahmen der Fachkräfte-Befragung interessierte u. a. die Frage, wodurch der Verbleib von Personal im Berufsfeld gestärkt werden kann bzw. eine berufliche Umorientierung gefördert wird.

---

<sup>9</sup> [Fachkräfte schauen hin \(bertelsmann-stiftung.de\)](https://www.bertelsmann-stiftung.de)

<sup>10</sup> [Kita-Umfrage: Psychosoziale Belastung und Kinderschutz in der Kita – Institut für Kindheits- und Schulpädagogik \(uni-giessen.de\)](https://www.uni-giessen.de)

<sup>11</sup> Die vorliegenden Ergebnisse sind Teil einer Analyse von Dr. M. Lagemann, die aktuell im Erscheinen ist.

Nach den Ergebnissen der Befragung erweist sich die (durch die Fachkräfte wahrgenommene) personelle Besetzung als (signifikanter) Einflussfaktor, auf die Wahrscheinlichkeit einer kurz- bis mittelfristigen beruflichen Umorientierung einschlägig qualifizierter Fachkräfte. Die selbst eingeschätzte Wahrscheinlichkeit das Berufsfeld zu verlassen, liegt bei Fachkräften (unter 62 Jahren), die in dauerhaft personell unterbesetzten Einrichtungen arbeiten, bei 56 % und damit um 25 Prozentpunkte höher als bei Fachkräften, die in Einrichtungen arbeiten, die personell (eigentlich) immer gut aufgestellt sind. Die Wahrscheinlichkeit einer beruflichen Umorientierung unter Fachkräften in Einrichtungen, die lediglich *meistens* gut besetzt sind, ist mit 40 % bereits 10 Prozentpunkte höher als in dauerhaft gut besetzten Einrichtungen. In multivarianten Analysen zeigt sich auch, dass die Effekte der personellen Besetzung zum Großteil über die Häufigkeit des Auftretens von Überlastungserleben und die Arbeitszufriedenheit auf die Wahrscheinlichkeit wirken, sich beruflich umzuorientieren.

Zudem zeigen die Daten eindrücklich, dass das Risiko einer massiven Abwanderung der in KiTas tätigen Fachkräfte insgesamt sehr ernst zu nehmen ist: Unter einschlägig qualifizierten Fachkräften (unter 62 Jahren) ist dieses als sehr hoch zu bewerten: Die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit einer beruflichen Umorientierung liegt bei 47 %, der Median bei 50 %. Zudem zeigt sich, dass dieser hohe Durchschnittswert **nicht** durch eine vergleichsweise hohe Austrittswahrscheinlichkeit der älteren Fachkräfte zustande kommt: Fachkräfte im Alter über 51 Jahren weisen mit durchschnittlich 40 % eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit auf als alle anderen Altersgruppen. Am höchsten ist die Wahrscheinlichkeit der beruflichen Umorientierung mit 54 % in der Gruppe der 26- bis 30-jährigen Fachkräfte, die sich noch relativ am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn befinden.

Diese Ergebnisse zeigen zunächst global, dass es erheblichen Handlungsbedarf mit Blick auf die Bindung der aktuell in den KiTas beschäftigten Fachkräfte an das Berufsfeld gibt, der auch in einem signifikanten Zusammenhang mit den unzureichenden Personalkapazitäten in den Einrichtungen zu betrachten ist. Vor diesem Hintergrund wird die Herstellung einer stabilen und verlässlichen Personalausstattung in den KiTa-Teams als prioritäre Zielsetzung eingestuft. Damit ist zunächst gemeint, dass gewährleistet werden muss, dass die Personalbemessung - nach den jeweils geltenden gesetzlichen Bestimmungen – realisiert werden kann. Dies ist in erheblichem Maße auch davon abhängig, dass

Ausfälle des pädagogisch tätigen Personals durch Vertretungskräfte aufgefangen werden können.

Der Handlungsbedarf, der diesbezüglich besteht, konnte durch eine Analyse der Ausfallzeiten des aktuell in den KiTas tätigen pädagogischen Personals aufgezeigt werden.

### **Krankenstand in Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung**

In fast allen Bundesländern zeigt das KiTa-Personal im Jahr 2023 eine durchschnittliche Anzahl von mehr als 30 Arbeitsunfähigkeitstagen (AU-Tage) (vgl. Tabelle 1). Lediglich die Bundesländer Baden-Württemberg (22,6 AU-Tage) und Bayern (23,8 AU-Tage) weisen im Verhältnis deutlich weniger Arbeitsunfähigkeitstage auf. Besonders hervorzuheben ist, dass in Ostdeutschland mit 34 Tagen durchschnittlich erheblich höhere Arbeitsunfähigkeitsmeldungen bestehen als in Westdeutschland (28,9 AU-Tage). Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist, dass in den ostdeutschen Bundesländern die jeweils gesetzlich vorgesehene Personalausstattung deutlich schlechter ist als in den westdeutschen Bundesländern und gleichzeitig Arbeitsunfähigkeitsmeldungen bestehen. Eine plausible Hypothese ist, dass eine unzureichende Personalausstattung krankheitsbedingte Ausfälle fördert. Diese führen wiederum zu einer zusätzlichen Verschlechterung der Personalausstattung und erhöhen ebenfalls das Risiko weiterer Ausfälle durch die Überlastung des verbleibenden Personals. Dass das KiTa-Personal bundesweit im Vergleich zu den anderen Berufsgruppen im Jahr 2023 durchschnittlich 9,5 Tage mehr aufgrund von Arbeitsunfähigkeit abwesend war, und in den ostdeutschen Bundesländern sogar durchschnittlich 10,5 Tage, zeigt die Instabilität des Systems auf. Die größten Diskrepanzen zwischen allen Berufsgruppen und dem KiTa-Personal treten 2023 in den Stadtstaaten Berlin (+15,3 AU-Tage) und Hamburg (+14,3 AU-Tage) auf (vgl. Tabelle 1) (vgl. Akko 2024: 3<sup>12</sup>).

---

<sup>12</sup> Akko, Davin Patrick (2024): Krankenstand in Berufen der Kinderbetreuung und -erziehung. Eine Auswertung von Krankenkassendaten. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. DOI: 10.11586/2024108

**Tabelle 1**

Durchschnittliche Anzahl der AU-Tage je DAK-Versicherungsjahr in allen Berufsgruppen (alle BG) und in den Berufen in der Kinderbetreuung und -erziehung (BG KiTa) nach Datenjahren

	2020			2021			2022			2023		
	Alle BG	BG KiTa	Differenz									
<b>BW</b>	12,6	18,7	6,1	11,9	18,5	6,6	17,2	25,4	8,2	17,1	22,6	5,5
<b>BY</b>	13,7	19,7	6,0	13,2	19,4	6,2	18,2	26,8	8,6	17,5	23,8	6,3
<b>BE</b>	15,4	27,1	11,7	14,3	27,0	12,7	19,6	33,7	14,1	20,4	35,7	15,3
<b>BB</b>	18,9	30,2	11,3	18,7	29,6	10,9	24,7	36,8	12,1	23,8	34,6	10,9
<b>HB</b>	15,0	26,2	11,2	13,9	22,0	8,2	19,3	34,1	14,8	21,6	33,4	11,8
<b>HH</b>	13,1	23,4	10,4	12,9	22,7	9,8	18,4	33,7	15,3	18,9	33,2	14,3
<b>HE</b>	15,0	22,8	7,8	14,5	22,6	8,1	20,4	30,4	10,0	20,9	30,7	9,8
<b>MV</b>	18,2	27,2	9,0	17,9	26,5	8,6	24,9	37,4	12,5	24,0	34,7	10,7
<b>NI</b>	15,0	24,4	9,5	14,6	25,1	10,5	20,6	33,0	12,5	20,8	31,2	10,4
<b>NW</b>	14,9	22,3	7,4	14,3	24,0	9,7	19,7	30,2	10,5	20,7	30,5	9,9
<b>RP</b>	16,0	24,1	8,1	15,4	25,8	10,4	20,8	33,0	12,2	21,4	30,3	8,9
<b>SL</b>	18,1	25,3	7,2	17,3	23,5	6,2	22,9	33,9	11,0	24,3	32,4	8,1
<b>SN</b>	16,9	30,7	13,8	16,4	26,5	10,1	21,2	33,2	12,0	21,3	33,0	11,7
<b>ST</b>	19,2	29,3	10,1	19,2	29,9	10,7	24,8	34,6	9,8	24,7	34,0	9,3
<b>SH</b>	15,0	20,7	5,7	14,6	21,9	7,3	20,1	31,5	11,4	21,1	32,0	11,0
<b>TH</b>	18,6	28,7	10,1	18,6	29,9	11,3	24,0	38,4	14,4	23,2	31,9	8,7
<b>OST</b>	18,5	29,4	10,9	18,2	28,7	10,5	24,1	36,4	12,3	23,5	34,0	10,5
<b>WEST</b>	14,5	22,1	7,6	13,9	22,6	8,7	19,4	30,0	10,6	19,7	28,9	9,2
<b>DE</b>	15,0	23,2	8,2	14,5	23,5	9,0	20,0	31,0	11,1	20,1	29,6	9,5

Anmerkung: Weitere Informationen zu der methodischen Aufbereitung dieser Tabelle finden Sie in dem Abschnitt „Methodische Hinweise“.

Bei den dargestellten Ausfallzeiten durch Arbeitsunfähigkeitstage ist zu berücksichtigen, dass die Krankenkassendaten keine Informationen über jene Krankmeldungen enthalten, die ohne eine Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung erfolgen. Je nach Arbeitsvertrag kann eine Krankmeldung ohne Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung bis zu 3 Tage umfassen. Dementsprechend ist bei den Ausfällen durch Krankheit von einer Unterschätzung auszugehen. Darüber hinaus entstehen weitere Ausfälle durch Urlaub und auch die Teilnahme an Fort- und Weiterbildung. Für eine Abschätzung wird von einem tariflichen Urlaubsanspruch nach dem TVöD für den Sozial- und Erziehungsdienst von 30 Tagen plus 2 Regenerationstagen ausgegangen. Es wird zudem angenommen, dass die Mitarbeiter:innen an Schließtagen von KiTas Urlaub nehmen. Deshalb sind die durchschnittlichen Schließtage der KiTas auf der Ebene der Bundesländer (nach der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik) von den Urlaubstagen subtrahiert worden, die dann verbleibenden Urlaubstage werden als Ausfalltage berücksichtigt. In diesem

Zusammenhang ist relevant, dass die KiTas in den ostdeutschen Bundesländern im Durchschnitt 10 Schließtage weniger haben als in den westdeutschen Bundesländern. Dementsprechend sind die Ausfalltage höher. Zusätzlich sind vier Tage für Fort- und Weiterbildung berücksichtigt worden. Insgesamt sind nach dieser Abschätzung bundesweit fast 45 Ausfalltage in 2023 pro KiTa-Kraft entstanden. Dies entspricht fast 18 % der Soll-Arbeitstage. Beachtlich ist dabei die Differenz zwischen Ostdeutschland mit durchschnittlich fast 58 Ausfalltagen pro Person (23,1 % der Soll-Arbeitstage) und Westdeutschland mit fast 42 Ausfalltagen (16,7 % der Soll-Arbeitstage). Dabei ist zu berücksichtigen, dass potentiell entstehende Ausfälle durch Kinderkranktage, die Pflege von Angehörigen und anderen Gründe mangels Datenmaterial nicht berücksichtigt werden konnten und insofern von einer Unterschätzung der Ausfalltage auszugehen ist.

Tabelle 2<sup>13</sup>

Bundesland	AU-Tage je Versicherungs- jahr 2023*	Urlaubstage** minus Schließzeiten***	Tage für Fort- und Weiterbildung****	Ausfalltage pro Jahr insgesamt	Soll- Arbeitstage	Ausfallzeiten in %*****
Baden-Württemberg	22,6	7,7	4,0	34,3	249	13,8%
Bayern	23,8	5,2	4,0	33,0	248	13,3%
Berlin*****	35,7	11,3	4,0	51,1	251	20,3%
Brandenburg	34,6	19,2	4,0	57,8	251	23,0%
Bremen	33,4	10,7	4,0	48,0	251	19,1%
Hamburg	33,2	17,9	4,0	55,0	251	21,9%
Hessen	30,7	9,8	4,0	44,4	251	17,7%
Mecklenburg-Vorpommern	34,7	21,2	4,0	59,8	250	23,9%
Niedersachsen	31,2	12,3	4,0	47,5	251	18,9%
Nordrhein-Westfalen	30,5	11,5	4,0	46,0	250	18,4%
Rheinland-Pfalz	30,3	6,7	4,0	41,0	250	16,4%
Saarland	32,4	8,6	4,0	45,0	249	18,1%
Sachsen	33,0	24,5	4,0	61,6	250	24,6%
Sachsen-Anhalt	34,0	22,4	4,0	60,4	250	24,2%
Schleswig-Holstein	32,0	12,9	4,0	48,9	251	19,5%
Thüringen	31,9	22,5	4,0	58,4	250	23,4%
Ostdeutschland (mit Berlin)*****	34,5	19,3	4,0	57,8	250	23,1%
Westdeutschland (ohne Berlin)*****	28,4	9,3	4,0	41,7	250	16,7%
Deutschland	29,6	11,1	4,0	44,8	250	17,9%

Anmerkungen auf Seite 5

Seite 4 | BertelsmannStiftung

<sup>13</sup> [Grafiken Datenanalyse-zur-Stellungnahme-des-Kita-Fachkraefte-Forums\\_20240820.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/Dateien/20240820_Grafiken_Datenanalyse-zur-Stellungnahme-des-Kita-Fachkraefte-Forums.pdf)  
(bertelsmann-stiftung.de)

**Anmerkung:**

- \* Quelle: DAK-Gesundheit, Gesundheitsreport 2024; Strategisches Betriebliches Gesundheitsmanagement der DAK-Gesundheit; zusammengestellt und berechnet von Akko-Consulting im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.
- \*\* 30 Tage tariflicher Urlaubsanspruch nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes (TVöD) für den Sozial- und Erziehungsdienst (SuE) zusätzlich 2 Regenerationstage nach TVöD SuE.
- \*\*\* Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2023; berechnet von der Bertelsmann Stiftung, 2024.
- \*\*\*\* Bundesdurchschnitt der für Fort- und Weiterbildung in Anspruch genommenen Arbeitstage innerhalb eines Jahres nach dem Gute-Kita-Bericht 2021 des Bundesministeriums für Familie, Soziales, Frauen und Jugend (BMFSFJ); in Anlehnung an die von Petra Strehmel und Susanne Viernickel angewandte Methodik in der Expertise „Bundesweite Standards zur Betreuungsrelation in der Kindertagesbetreuung“ von 2022.
- \*\*\*\*\* Ausfalltage pro Jahr insgesamt dividiert durch landesspezifische Soll-Arbeitstage multipliziert mit dem Faktor 100.
- \*\*\*\*\* Für die Berechnung der Ausfallzeiten wurde Berlin zu Ostdeutschland gezählt, während die Krankenkassen das Bundesland krankensicherungsrechtlich Westdeutschland zuweisen.

Ausgehend von den ermittelten Ausfalltagen wurde zudem kalkuliert, wie hoch der Personalbedarf sowie die Personalkosten für die Vertretung dieser Ausfälle in 2023 gewesen wären. Bundesweit wären fast 96.900 Vollzeitäquivalente, in Ostdeutschland fast 24.700 und in Westdeutschland fast 72.200, erforderlich gewesen, um diese Ausfälle zu vertreten. Die entstehenden Personalkosten hätten sich nach dem TVöD SuE 2024 auf 5,8 Milliarden Euro bundesweit bzw. für Ostdeutschland auf 1,5 Mrd. und Westdeutschland auf 4,3 Mrd. Euro belaufen.

### **Personalkapazitäten für die Vertretung von Ausfallzeiten**

Da keine empirische Erfassung von entstandenen Vertretungsaufwänden bundesweit für alle KiTas besteht, kann nicht unmittelbar ermittelt werden, in welchem Umfang Vertretung tatsächlich erbracht wurde. Aus diesem Grund ist zunächst eine Recherche der Regelungen zu Ausfallzeiten und Vertretung initiiert worden. Auf der Grundlage dieser (noch unveröffentlichten) Recherche hat die Bertelsmann Stiftung eine Analyse der Regelungen durchgeführt.

Im Ergebnis zeigt sich einerseits, dass keine einheitliche Definition von Ausfällen in den Ländern angewandt wird. Zum anderen wird sichtbar, dass der Umgang mit Ausfällen von KiTa-Personal sowie die Möglichkeit, Vertretungspersonal einzusetzen und diese als Träger auch refinanziert zu bekommen, in allen Bundesländern unterschiedlich ausgestaltet ist bzw. teilweise auch gar nicht berücksichtigt wird. Die bestehenden Regelungsinhalte sind ebenfalls sehr heterogen, so dass ein einordnender Vergleich schwierig ist.

Tabelle 3

Personalkapazitäten für die Vertretung von Ausfallzeiten – Analyse einer Recherche von Regelungen auf der Ebene der Bundesländer 2024<sup>14</sup> (eigene Analyse)

Bundesland	Personalkapazitäten für Vertretung von Ausfallzeiten			
	Erwähnung	Unbestimmt in Personalbemessung inkludiert	Pauschal in Personalbemessung inkludiert	Präzise nach Anfall
Baden-Württemberg	Ja		x	
Bayern	Ja	X		
Berlin	ja	X		
Brandenburg	Ja		x	
Bremen	Nein			
Hamburg	Nein	-	-	-
Hessen	ja		x	
Mecklenburg-Vorpommern	Ja	-	x	-
Niedersachsen	Ja		x	
Nordrhein-Westfalen	ja	x	-	-
Rheinland-Pfalz	Ja			x
Saarland	Nein	-	-	-
Sachsen	Ja		x-	-
Sachsen-Anhalt	Nein	-	-	-
Schleswig-Holstein	ja		x	
Thüringen	ja		x	-

<sup>14</sup> Die Recherche der Regelungen wurde von kooperativ in Zusammenarbeit zwischen Wiebke Buballa (Institut Personenzentrierte Hilfen Fulda) und Prof. Dr. Nikolaus Meyer (Hochschule Fulda) mit Unterstützung von Batseba-Elisa Shuk (Bertelsmann Stiftung) erarbeitet.

Mittels drei Kategorien ist betrachtet worden (Tabelle 3), ob bzw. wie Personalkapazitäten für die Vertretung von Ausfallzeiten bei der Personalbemessung berücksichtigt werden. Für die Bundesländer Bremen, Hamburg, das Saarland und Sachsen-Anhalt konnten keine Regelungen identifiziert werden, durch die Personalkapazitäten für die Vertretung von Ausfallzeiten in KiTas bestimmt werden. In Bayern, Berlin und Nordrhein-Westfalen sind Ausfallzeiten unbestimmt in den Personalbemessungen inkludiert. In Rheinland-Pfalz finanziert das Land den Trägern die entstehenden Personalkosten für tatsächlich entstehende Vertretungsfälle durch die entsprechende landesanteilige Finanzierung der Personalkosten. Für die übrigen Bundesländer kann allgemein gesagt werden, dass die Personalkapazitäten für Vertretung von Ausfallzeiten pauschal in der Personalbemessung des pädagogischen Personals eines Teams inkludiert sind. Dabei sind die jeweiligen Regelungen sehr unterschiedlich. In Hessen werden 22 Prozent des personellen Mindestbedarfs einer KiTa als Ausgleich für Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung auch für die Re-Finanzierung der Personalkosten berücksichtigt. Dies ist die weitreichendste Regelung in dieser Kategorie. In Brandenburg hingegen sind beispielsweise in der Personalbemessung auch „sämtliche Ausfallzeiten durch Urlaub, Krankheit und Fortbildung“ enthalten. 5 Prozent vom anrechenbaren Personal kann ein Träger zur Abdeckung von Vertretungskräften vorhalten und nach Bedarf einsetzen.

Für alle pauschalen Regelungen gilt, dass keine empirische Evidenz vorliegt, ob bzw. in welchem Umfang die tatsächlich entstehenden Ausfälle aufgrund dieser Regelungen durch (finanzierte) Vertretungskräfte aufgefangen werden können. Eine abstrakte Abschätzung der Wirksamkeit der Regelungen ist kaum möglich. Die große Differenz zwischen den Regelungen lässt allerdings Zweifel an einer ausreichenden Bemessung aufkommen.

Der Umfang, der für 2023 berechneten Ausfallzeiten (Darstellung siehe oben) belegt eindrücklich, dass die Personalausfälle in den KiTas so erheblich sind, dass ein verlässliches Vertretungssystem erforderlich ist, um gute und ebenfalls verlässliche Bildung, Betreuung und Erziehung gewährleisten zu können. Dadurch könnten zunächst zumindest die in den Bundesländern vorgesehenen Personalausstattungen realisiert werden. Kennzeichen für dieses Berufsfeld ist, dass der zentrale

Aufgabenbereich in der unmittelbaren pädagogischen Praxis mit den Kindern besteht. Diese Tätigkeit ist im „Jetzt“ zu erbringen und kann nicht auf den nächsten Tag verschoben werden. Die Anwesenheit der Kinder bestimmt die Tätigkeiten, aus diesem Grund sind Vertretungskapazitäten unverzichtbares Merkmal einer angemessenen Personalbemessung. Die Abwesenheit von Personal führt ansonsten immer dazu, dass die Betreuung von anderen Kolleg:innen übernommen werden muss.

Wie heterogen der Umgang mit Ausfällen ist, zeigen auch die Ergebnisse der Leitungsbefragung im Rahmen des Erik-Surveys 2022: „Aus der Leitungsbefragung geht hervor, dass in fast allen Kindertageseinrichtungen (87 Prozent) in den letzten sechs Monaten Personalausfälle ausgeglichen werden mussten (Spanne auf Länderebene von 78 bis 94 Prozent). Im Umgang mit Ausfällen setzten Einrichtungen nach Angaben der Leitungen v. a. auf personalbezogene Maßnahmen. Bundesweit gab eine deutliche Mehrheit der befragten Leitungen an, dass Personalausfälle durch Überstunden des pädagogischen Personals kompensiert wurden (93 Prozent) oder dass pädagogische Arbeit durch die Leitung übernommen wurde (89 Prozent). In 47 Prozent der Einrichtungen kamen Vertretungskräfte zum Einsatz und bei 42 Prozent wurden die Stunden von Teilzeitkräften aufgestockt. Auch angebotsbezogene Maßnahmen wurden zum Ausgleich von Personalausfällen häufig genutzt: Mehr als die Hälfte der Einrichtungen begegnete Ausfällen durch eine Kürzung der Öffnungszeiten (61 Prozent). 58 Prozent der Einrichtungen setzten auf eine Zusammenlegung der Gruppen und 37 Prozent sahen sich zu einer vorübergehenden Schließung der Einrichtung gezwungen.“ (AG Frühe Bildung 2024: 18) Diese Ergebnisse zeigen, dass sehr häufig Vertretungsbedarfe bestehen, aber sehr oft teaminterne Ressourcen genutzt wurden und somit zusätzliche Belastungen erzeugt wurden. Zudem wurden aber oftmals auch Einschränkungen der Angebote vorgenommen.

Auch Strehmel und Viernickel (2022: 209) legen differenziert dar, dass eine ausreichende Vertretung eine wichtige Grundlage für eine gute pädagogische Prozess- und Interaktionsqualität ist und zudem auch eine Voraussetzung, um den Teufelskreis der Überlastung zu durchbrechen.

## **Bundeseinheitlicher Standard für Vertretungskräfte bei Personalausfällen**

Vertretungskräfte werden deshalb als ein erster, dringend notwendiger, wenn auch nicht hinreichender, Schritt zu einer Stabilisierung der Personalsituation, eingestuft. Ein bundeseinheitlicher Standard zur Re-Finanzierung von Vertretungskräften könnte deshalb zum jetzigen Zeitpunkt eine wirksame Steuerungsintervention sein. Es wird davon ausgegangen, dass die zunehmenden Ausfälle des Personals ein Kipp-Punkt hin zu einer weiteren De-Stabilisierung des KiTa-Systems werden könnten. Anhand der skizzierten Empirie kann die Notwendigkeit aufgezeigt werden, dass der Teufelskreis der Überlastung des Personals zumindest verlangsamt werden muss.

Für die administrative Ausgestaltung eines Standards „Personalkapazitäten für Vertretung“ muss zunächst eine Überprüfung der Gründe für Personalausfälle vorgenommen werden. Bislang unberücksichtigt erscheinen in den vorhandenen Regelungen beispielsweise Kinderkranktage, Maßnahmen der medizinischen Vorsorge und Rehabilitation, Freistellungen für die Pflege eines Angehörigen, Bildungsurlaub usw. Auch der Umfang von Krankmeldungen ohne Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung muss anhand von Stichproben ermittelt werden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die vorliegenden Berechnungen von Personalausfällen eher eine Unterschätzung darstellen, da sie die aufgezählten Gründe für Ausfälle noch nicht berücksichtigen. Eine bessere empirische Grundlage ist insbesondere erforderlich, wenn die finanzierbaren Vertretungskapazitäten pauschal und nicht nach tatsächlichem Umfang finanziert werden sollen, um den Umfang einer Pauschale besser abschätzen zu können.

Die Gewährleistung von Vertretungskapazitäten für Ausfälle kann nur eine Maßnahme sein. Weitere Maßnahmen sind insbesondere auch auf Seiten der Träger zu entwickeln, die die Überlastung des Personals, die auch in Erkrankungen resultiert, abbauen. Es muss quasi auch um die Prävention von krankheitsbedingten Ausfällen gehen, den KiTa-Personal zählt mit zu den gesundheitlich am meisten belasteten Berufsgruppen. Dabei ist aber auch politisch zu reflektieren, ob die Anforderungen an KiTas mit den jeweils zur Verfügung gestellten Ressourcen realistisch zu bewältigen sind. Ansonsten sind gezielte Reduktionen des Anforderungsspektrum vorzunehmen, um Überlastungen abzubauen.

Aufgrund der Komplexität dieser Entwicklungsbedarfe bietet sich zudem an, auf Einrichtungsebene mit den und für die Teams Qualitätsentwicklung als kontinuierlichen, fortlaufenden Prozess zu etablieren. Hierfür bietet sich ein System der Fachberatung an, das den dynamischen und nur eingeschränkt standardisierbaren Anforderungen der pädagogischen Praxis situationsadäquat begegnen kann. Aufgrund einer solchen Unterstützungsstruktur könnte auch zeitnah, zielgenauer und kontinuierlich auf Arbeitsbelastungen bzw. -überlastungen in den Teams sowie für die einzelnen Fachkräfte reagiert werden.

Hinsichtlich der erforderlichen Fachkräfte für Vertretung ist für die ostdeutschen Bundesländer auf das Potential hinzuweisen, dass sich durch die freiwerdenden Fachkräfte aufgrund der zurückgehenden Kinderzahlen bzw. dem Abbau von KiTa-Plätzen bereits jetzt und zukünftig weiter ergibt. Es ist davon auszugehen, dass genügend Fachkräfte vorhanden sind, die auch für Vertretungsaufgaben eingesetzt werden.

Für die westdeutschen Bundesländer muss in der aktuellen Personalmangelsituation zunächst von allen Beteiligten anerkannt werden, dass Personalausfälle einerseits zwar die Angebote einschränken können, andererseits aber vor allem die Überlastung des Personals fördern und damit einen Teufelskreis in Bewegung halten. Der Umgang mit Ausfallzeiten muss deshalb in Zeiten von allgemeinem Personalmangel so ausgestaltet werden, dass die Belastung der übrigen Kolleg:innen dadurch nicht erhöht wird. Neben den Trägern sind deshalb auch die Eltern gefragt, KiTa-Teams darin zu unterstützen, Überlastungen des Personals abzubauen bzw. zu vermeiden. Mittelfristig könnten so die krankheitsbedingten Ausfälle des Personals reduziert und damit auch positive Wirkungen auf die Bildungs- und Betreuungsqualität und damit letztlich die Kinder erzielt werden. Denn eine unzureichende Personalausstattung wirkt sich immer auch auf die Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsqualität aus, die realisiert werden kann.