

Erik Neimanns, Antonella Faggin

Zugangshürden zu Betreuung im Kita- und Grundschulalter trotz Rechtsanspruch

AUF EINEN BLICK

- Trotz eines bemerkenswerten Betreuungsausbaus in den vergangenen Jahren und bestehender und anstehender Rechtsansprüche auf Betreuung für Kinder im Kita- und Grundschulalter deckt das Platzangebot in vielen Regionen in Deutschland nicht die vorhandenen Bedarfe.
- Unsere Auswertung der Kinderbetreuungsstudie zeigt, dass Familien mit geringerem Bildungshintergrund, geringerer Erwerbsbeteiligung und Migrationshintergrund überproportional Schwierigkeiten haben, aufgrund mangelnder Verfügbarkeit oder hoher Kosten einen Betreuungsplatz zu bekommen; dabei zeigt sich eine beträchtliche Variation zwischen den Bundesländern.
- Eine Auswertung auf kommunaler Ebene für das Land Nordrhein-Westfalen verdeutlicht Zusammenhänge zwischen der finanziellen Lage der Kommunen, der jeweiligen Höhe der Elternbeiträge und den erreichten Betreuungsquoten.
- Trotz bestehender Rechtsansprüche können finanzielle und regulatorische Kriterien ein fortbestehendes Hindernis für bessere Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie darstellen.

ABSTRACT DEUTSCH

In den vergangenen Jahren wurden in Deutschland Betreuungsplätze für Kinder im Kita- und Grundschulalter in bemerkenswertem Umfang ausgebaut. Bundesweite Rechtsansprüche auf einen Betreuungsplatz waren dabei ein zentrales Instrument, um den Platzausbau in den Bundesländern und Kommunen zu beschleunigen. Nichtsdestotrotz deckt das Platzangebot in vielen Regionen nach wie vor nicht die vorhandenen Bedarfe und insbesondere sozioökonomisch schlechter gestellte Familien sind in der Betreuungsnutzung unterrepräsentiert. In dieser Studie untersuchen wir das Ausmaß an Zugangshürden zu Betreuung in den einzelnen Bundesländern und auf kommunaler Ebene für das Land Nordrhein-Westfalen. Unsere Auswertung von Befragungsdaten und weiteren Indikatoren verdeutlicht eine beträchtliche Variation in den Bestimmungsfaktoren für eine Betreuungsnutzung zwischen den Bundesländern. Wir diskutieren verschiedene Elemente der Regulierung und Finanzierung von Betreuung, die helfen können, die gefundene Variation zu erklären. Insgesamt verdeutlichen unsere Befunde, dass trotz verabschiedeter Rechtsansprüche auf Betreuung zusätzliche Reformen erforderlich sind, um bessere Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie bundesweit erreichen zu können.

ENGLISH ABSTRACT

In recent years, daycare places in Germany for children below three and in primary school age have been expanded significantly. The enactment of federal legal entitlements to daycare was a key instrument in strengthening the expansion in the federal states and municipalities. Nonetheless, in many regions the number of places available still does not meet the existing demand and socio-economically disadvantaged families in particular are underrepresented in the use of daycare. In this study, we examine access barriers to daycare in the individual federal states and at the municipal level for the state of North Rhine-Westphalia. Our analysis of survey data and other indicators reveals considerable variation in the determinants of daycare use between the federal states. We discuss various elements of the regulation and financing of daycare that can help to explain this variation. Despite the adoption of legal entitlements to daycare, additional reforms would be necessary in order to improve educational opportunities for children and the reconciliation of work and family life throughout Germany.

1 Einleitung

Nachdem für lange Zeit die Betreuung von Kindern im Vorschul- und Grundschulalter in Deutschland überwiegend in den Familien oder lediglich halbtags in Kindergärten und Schulen erfolgte, wurden in den vergangenen Jahren Tagesbetreuungsplätze für Kinder in diesen Altersgruppen deutlich ausgebaut.¹ Zentrales Instrument für den Ausbau von Betreuungsplätzen war die Verankerung von Rechtsansprüchen, die seit 1996 in der Bundesgesetzgebung sukzessive von Kindern im Alter von 3–6 auf 1–6 (seit 2013) und schließlich das Grundschulalter (beginnend ab 2026) ausgeweitet wurden. Zentrale Ziele dabei waren eine Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern und eine bessere Vereinbarkeit von Zeit für Erwerbstätigkeit und die Familie (z. B. BMFSFJ 2023). Diese Studie geht der Frage nach, wie vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen die bestehenden und angekündigten Rechtsansprüche vor Ort in den einzelnen Bundesländern umgesetzt werden. Während die Rechtsansprüche in der Bundesgesetzgebung verankert wurden, hängt deren Umsetzung von der Ausgestaltung in den jeweiligen Landesgesetzen ab, wobei zudem relevante Entscheidungskompetenzen in den Jugendämtern und Schulverwaltungen in den Landkreisen und Kommunen liegen. Die Befunde in mehreren aktuellen Studien weisen darauf hin, dass trotz Rechtsanspruch verschiedene Hürden im Zugang zu Betreuung bestehen, was bedeutet, dass Eltern trotz vorhandenen Betreuungsbedarfs keine Betreuung nutzen. Wenngleich die bestehende Forschung Hinweise auf die verschiedenen Formen dieser Zugangshürden gibt und darauf, wie sie sich in sozialen und regionalen Ungleichheiten in der Nutzung von Betreuung manifestieren (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024), fehlt bislang ein systematischeres Verständnis über die Ausgestaltung, Ursachen und regionale Variation dieser Zugangshürden und darüber, wie sich diese unter den gegebenen Rahmenbedingungen abbauen lassen. Diese Studie wird zunächst bestehende Forschung zu sozialen und regionalen Ungleichheiten in der Betreuung für Kinder im Alter von 0 bis 10 Jahren systematisch diskutieren und offene Forschungsfragen identifizieren. Um diese Forschungsfragen zu adressieren, ziehen wir verschiedene Daten zu Merkmalen und Nutzung von Betreuung im Kita- und Grundschulalter heran. Der Schwerpunkt der Auswertung liegt auf den Daten der Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstituts (DJI; Lippert et al. 2023). Zusätzlich greifen wir auf Informationen zu den gesetzlichen Bestimmungen in den einzelnen Bundesländern und weitere Daten zu Merkmalen der Betreuung in Deutschland für die verschiedenen Altersgruppen zurück. Um einen Einblick in die zentrale Rolle der Kommunen

¹ Die Begrifflichkeiten variieren teilweise für den schulischen und vorschulischen Bereich. Während Betreuung im vorschulischen Bereich oftmals als Kindertagesbetreuung und im schulischen Bereich als Ganztagsbetreuung bezeichnet wird (z. B. BMFSFJ 2023), wird Betreuung auch unter dem Begriff der Förderung (SGB VIII) oder frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE; Menzel und Scholz 2022) diskutiert. Diese Studie verwendet die Begriffe (Kindertages)-Betreuung, -Förderung, -Bildung und -Erziehung äquivalent. Im Vorschulalter berücksichtigen wir Betreuung in Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen, welche beide für die Erfüllung des Rechtsanspruchs im U3-Bereich genutzt werden können. Für Kinder im Grundschulalter berücksichtigen wir Nachmittagsbetreuung in offenen und gebundenen Ganztagsschulen und Horten.

für den Betreuungsausbau zu geben, werten wir darüber hinaus Daten zur Betreuung im U3- und Grundschulbereich auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen aus.

Unsere Ergebnisse der Auswertung der Kinderbetreuungsstudie zeigen, dass die Nutzung von Betreuung im Kita- und Grundschulalter sozial ungleich verteilt ist. Hat die Mutter keinen Hochschulabschluss, ist nicht erwerbstätig, oder haben die Eltern einen Migrationshintergrund, ist es weniger wahrscheinlich, dass ein Kind in Betreuung ist. Während ein Teil dieser Unterschiede auf unterschiedliche Präferenzen und Betreuungsbedarfe zurückzuführen ist, berichten sozioökonomisch benachteiligte Familien überdurchschnittlich häufig, wegen zu hoher Kosten oder fehlender Verfügbarkeit keine Betreuung zu nutzen. Diese Befunde deuten auf systematische Hürden im Zugang zu Betreuung trotz bestehender bzw. nahender Rechtsansprüche hin. Eine Auswertung für die einzelnen Bundesländer zeigt eine deutliche Variation im Ausmaß dieser Zugangshürden. Aufbauend auf bestehender Forschungsliteratur diskutieren wir verschiedene mögliche Erklärungen im Bereich der Regulierung und Finanzierung von Betreuung, die helfen können, diese Unterschiede zu erklären.

Unsere Auswertung für Nordrhein-Westfalen verdeutlicht darüber hinaus, dass regionale Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung existieren. Wo Kommunen sich in einer angespannteren Haushaltslage befinden, sind die Elternbeiträge, insbesondere für Familien mit geringem Einkommen, tendenziell höher und die Betreuungsquoten geringer. Unsere Ergebnisse verdeutlichen das Spannungsfeld für Kommunen bei der Umsetzung der bundesweiten Rechtsansprüche bei gleichzeitiger unzureichender Finanzierung. Regionale, fiskalisch bedingte Ungleichheiten können somit soziale Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung verstärken und im Konflikt stehen mit den Zielsetzungen des Betreuungsaubaus. Die Befunde regionaler und sozialer Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung sind aus mehrfacher Hinsicht problematisch. Ist der Zugang zu Betreuung für sozioökonomisch benachteiligte Familien erschwert, profitieren genau die Kinder nicht, für die die stärksten positiven Effekte auf die kindliche Entwicklung zu erwarten sind (für einen Überblick siehe Huebener et al. 2023, S. 6). Ist aufgrund fehlender Betreuung nur eine reduzierte Erwerbstätigkeit möglich, verstärkt dies die Risiken von Armut und Armutsfolgen (Fischer et al. 2024), konterkariert gleichstellungspolitische Ziele sowie die Hoffnung, angesichts eines allgemeinen Fachkräftemangels und demografischen Wandels zusätzliche Erwerbspotenziale zu mobilisieren (BMAS 2022). In der abschließenden Diskussion unserer Ergebnisse ordnen wir unsere Befunde in den aktuellen Forschungsstand ein, formulieren Handlungsempfehlungen und skizzieren Wege für weitere Forschung.

2 Diskussion des aktuellen Forschungsstands

In diesem Abschnitt fassen wir die Entwicklung der Betreuungssituation in Deutschland in den vergangenen Jahren zusammen und diskutieren bestehende Forschung zu Ausprägung und Ursachen von Zugangshürden zu Betreuung. Auch wenn die Reformen für Betreuung im Kita- und im Grundschulalter aus ähnlichen Motiven erfolgten, verlief der Betreuungsausbau in beiden Altersgruppen weitgehend unabhängig voneinander und auch die politischen und administrativen Zuständigkeiten variieren zwischen beiden Bereichen. Für die folgende Diskussion und unsere empirische Auswertung betrachten wir daher beide Altersgruppen in separaten Schritten.

2.1. ZUGANGSHÜRDEN ZU BETREUUNG IM KITAALTER

Im Zuge der Einführung des Rechtsanspruchs auf Betreuung im U3-Bereich im Jahr 2013 und vorangegangenen Ausbaubemühungen kam es in den vergangenen Jahren zu einem starken Anstieg der Betreuungsquoten ein- und zweijähriger Kinder in Kitas und der Kindertagespflege (von 12 auf 38 % für Einjährige und von 27 auf 66 % für Zweijährige zwischen 2006 und 2023; Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 112). Die Betreuungsquoten für über dreijährige Kinder, für die seit 1996 ein Rechtsanspruch auf Betreuung gilt, lagen über den gesamten Zeitraum bei über 90 %. Allerdings ist für diese Altersgruppe in den letzten Jahren eine leicht rückläufige Betreuungsquote feststellbar (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 112).

Mit dem Ziel, Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern, trat 2019 das Gute-Kita-Gesetz in Kraft (Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung; verabschiedet am 14.12.2018, in Kraft seit 1.1.2019; Faas et al. 2023). Das Gute-Kita-Gesetz und die Nachfolgegesetzgebung in Form des Kita-Qualitätsgesetzes von 2023 stellen die aktuellsten, den U3-Bereich betreffenden Gesetzesänderungen auf Bundesebene dar. Über eine Anpassung der Umsatzsteueranteile leitete der Bund zwischen 2019–2022 insgesamt 5,5 Milliarden Euro an die Länder weiter, für den Zeitraum 2023–2024 waren es nochmals vier Milliarden Euro. Für die Umsetzung schloss der Bund mit den einzelnen Ländern Verträge ab, welche Handlungs- und Finanzierungskonzepte benannten. Ein zentrales Element zur Stärkung der Teilhabe betraf die Entlastung bei Elternbeiträgen. So ist seit 2019 eine verpflichtende Staffelung der Gebühren vorgesehen (§ 90 Absatz 3 SGB VIII), wobei die Staffelung nicht notwendigerweise nach Einkommen erfolgen muss, sondern auch Merkmale wie Betreuungsumfang oder Kinderzahl berücksichtigen kann. Zusätzlich wurde festgelegt, dass Familien bei Bezug von Wohngeld, Kinderzuschlag oder existenzsichernden Transferleistungen von den Gebühren zu befreien sind (§ 90 Absatz 4 SGB VIII).

Trotz des starken Ausbaus und gültigen Rechtsanspruchs hinkt das Betreuungsangebot vielerorts den elterlichen Bedarfen hinterher (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 113; Bock-Famulla et al. 2023; Rauschenbach et al. 2020). Nutzung und

Nichtnutzung von Betreuung sind dabei sozial ungleich verteilt. So zeigen sich geringere Betreuungsquoten bei Familien, in denen nicht beide Elternteile berufstätig sind, die geringere Bildungsabschlüsse oder eine Einwanderungsgeschichte haben (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 117). Diese sozioökonomischen Unterschiede in der Nutzung von Betreuung hatten sich teilweise zwischenzeitlich sogar noch verstärkt (Jessen et al. 2018). So lag der Anstieg der Betreuungsquote von Kindern aus sozial bessergestellten Familien zeitweise mehr als zehn Prozentpunkte über den Werten für Familien mit geringem Bildungshintergrund, geringerer Erwerbstätigkeit und höherem Armutsrisiko (Jessen et al. 2018, S. 831).

Der Befund einer sozial ungleichen Nutzung frühkindlicher Bildung und Betreuung zeigt sich im internationalen Vergleich in den meisten westlichen Ländern, wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt (Van Lancker und Ghysels 2016). Im internationalen Vergleich findet sich Deutschland im Mittelfeld, zwischen Ländern, in denen der sozioökonomische Hintergrund der Familie keinen Einfluss auf die Nutzung von Betreuung hat, und solchen, in denen Familien mit geringerem sozioökonomischem Hintergrund deutlich seltener eine Betreuung nutzen (Van Lancker und Ghysels 2016).

Die bestehende Forschung identifiziert eine Vielzahl möglicher Faktoren, die das Ausmaß an sozialer Ungleichheit in der Nutzung von Betreuung beeinflussen. Zum einen lassen sich soziale Unterschiede in der Betreuungsnutzung auf unterschiedliche Präferenzen zur gewünschten Betreuungsform und dem gewünschten Zeitpunkt für den (Wieder-)Einstieg in eine Erwerbstätigkeit zurückführen (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 116; Van Lancker und Ghysels 2016). Zum anderen sind soziale Unterschiede in der Nutzung aber auch bedingt durch Merkmale des Betreuungsangebots und können somit institutionelle Hürden im Zugang zu Betreuung widerspiegeln. Diese Merkmale umfassen beispielsweise die Ausgestaltung von Elternbeiträgen (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 117; Meiner 2014; Neimanns und Bremer 2025; Abrassart und Bonoli 2015 (für die Schweiz)), die räumliche Verfügbarkeit von Betreuungsangeboten (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 117; Diermeier et al. 2025; Pennerstorfer und Pennerstorfer 2020 (für Österreich)), unterschiedliche Auswahlpraktiken bei der Platzvergabe (Jehles 2023; Hermes et al. 2023; Hogrebe 2016; Hogrebe et al. 2023) und die Art der Informationsbereitstellung für Eltern (Hermes et al. 2021; Jehles 2023).

Für die Schweiz zeigen Abrassart und Bonoli (2015), dass insbesondere relativ hohe Gebühren für Familien mit geringem Einkommen dazu führen, dass Betreuung weniger genutzt wird. Auch wenn die Elternbeiträge in Deutschland deutlich geringer sind als in der Schweiz, zeigt sich auch in Deutschland, dass Gebühren insbesondere für Familien mit relativ geringem Einkommen einen Hindernisgrund für die Nutzung von Betreuung darstellen können (Hubert et al. 2021). Dabei gilt es, die Betreuungskosten über die Elternbeiträge hinaus zu berücksichtigen, da selbst im Fall einer Beitragsbefreiung zusätzliche Kosten wie Essens- oder Bastelgeld eine Hürde für Familien mit geringem Einkommen bedeuten können (Meiner 2014).

Neben den Kosten kann auch eine fehlende Verfügbarkeit in Wohnortnähe eine Hürde zur Betreuungsnutzung darstellen. Diermeier et al. (2025) zeigen für eine Untersuchung von 52 deutschen Städten, dass Stadtteile mit höherem Sozialleistungsbezug eine geringer Dichte an Kindertagesstätten aufweisen. Diese Unterversorgung ist insbesondere auf eine geringere Dichte von Einrichtungen freier Träger zurückzuführen, wohingegen Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zumindest einen Teil der beobachteten Unterversorgung kompensieren. Der Zugang zu Betreuung kann darüber hinaus erschwert sein, wenn konfessionelle Träger, anteilig bundesweit die größten Träger (Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2020), getaufte Kinder bei der Aufnahme bevorzugen (Jehles 2023, S. 80; Hogrebe 2016).² Hermes et al. (2023) finden darüber hinaus, dass Einrichtungen weniger und weniger ausführlich auf Anfragen von Eltern reagieren, deren Name mit einem

² Im Jahr 2020 waren bundesweit 31,7 % der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft, 33,2 % in katholischer oder evangelischer Trägerschaft. In den ostdeutschen Bundesländern liegt der Anteil konfessioneller Träger mit 13,2 % deutlich unter dem der westdeutschen Länder (38,0 %) (Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2020).

Migrationshintergrund assoziiert wird. Eine soziale Selektion kann zudem stattfinden über komplexe Anmeldeverfahren (Hermes et al. 2021), Einschätzungen seitens der Jugendämter, ob und welche Eltern ihren Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz einklagen könnten (Jehles 2023, S. 81) und darüber, wie Einrichtungen und Träger auf Eltern reagieren, die versuchen, ihre Position auf der Warteliste für einen Betreuungsplatz aktiv zu beeinflussen (Fischer et al. 2024, S. 11).

Die Bundesländer, Kommunen und Landkreise (die beiden letztgenannten je nach Zuständigkeit für die Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendhilfe) haben einen beträchtlichen Handlungsspielraum in der Umsetzung des bundeseinheitlichen Rechtsanspruchs. Wie diese Ausgestaltung des Kitaausbaus auf Länder- und lokaler Ebene soziale Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung beeinflusst, ist bislang nicht systematisch erforscht.

So zeigen Huebener et al. (2023) anhand der KiBS-Daten verschiedene Ausprägungen für soziale Unterschiede in der Kita-Nutzung auf, diskutieren aber nicht die möglichen bundesländerspezifischen Ursachen für die Variation dieser sozialen Unterschiede. Schieler und Menzel (2024) zeigen anhand der ERIK-Daten des DJI, dass verschiedene Arten sozioökonomischer Benachteiligung in der Kindertagesbetreuung gebündelt auftreten und sich potenziell verstärken. Beispielsweise berichten Einrichtungsleitungen mit einem höheren Anteil sozioökonomisch benachteiligter Kinder in höherem Maße von Personalmangel, nicht eingehaltenen Personalschlüsseln und einer unzureichenden finanziellen und sachlichen Ausstattung der Einrichtung (Schieler und Menzel 2024, S. 31; siehe auch Colbasevici und Espenhorst 2024). Auch hier fehlt allerdings eine Berücksichtigung räumlicher Kriterien, sodass unklar bleibt, inwiefern die Befunde lediglich bestehende regionale Disparitäten widerspiegeln oder durch Landesgesetze zur Kindertagesbetreuung und deren lokale Umsetzung beeinflusst werden.

Einige Studien, die lokale und regionale Variation in der Gesetzgebung und deren Umsetzung berücksichtigen, legen nahe, dass diese Faktoren einen entscheidenden Einfluss auf regionale Unterschiede im Ausmaß sozial ungleicher Zugangshürden haben (Faas et al. 2023; Fischer et al. 2024; Jehles 2023; Neimanns und Bremer 2025). Mehrere Studien zeigen zudem, dass regionale Unterschiede in der Wirtschafts- und Finanzkraft die Kapazitäten für den Betreuungsausbau beeinflussen (Debus et al. 2025; Goerres und Tepe 2013; Neimanns und Bremer 2025; Seils und Meyer 2013; de la Porte et al. 2022 (für Dänemark und Schweden)). Neimanns und Bremer (2025) zeigen, dass auch nach Einsetzen des Rechtsanspruchs Städte und Landkreise mit einer höheren Pro-Kopf-Verschuldung mit Kassenkrediten geringere U3-Betreuungsquoten aufweisen. Eine geringere kommunale Finanzkraft geht zudem mit höheren Elternbeiträgen einher (Goerres und Tepe 2013). Für Dänemark und Schweden berichten de la Porte et al. (2022), dass Kommunen bei schwächerer Finanzlage eher Verschlechterungen der Personalschlüssel (d. h. der Anzahl der Kinder, die von einer Fachkraft betreut werden) in Kauf nahmen. Eine Verschlechterung der Betreuungssituation und damit der Arbeitsbedingungen erschwerte es diesen Kommunen demnach zusätzlich, Betreuungspersonal zu halten. Entsprechend diesen Befunden werden wir in dieser Studie ein zentrales Augenmerk auf die Bedeutung lokal und regional unterschiedlicher Umsetzungspraktiken des Betreuungsaubaus legen.

2.2. ZUGANGSHÜRDEN ZU BETREUUNG IM GRUNDSCHULALTER

Parallel zum Ausbau der Betreuung im vorschulischen Bereich wurde seit den frühen 2000ern auch die Ganztagsbetreuung im Grundschulalter deutlich ausgebaut. So stieg der Anteil an Ganztagsgrundschulen zwischen 2006 und 2022 von 29 auf 73 % (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 141). Dieser Ausbau wurde zum Teil über Förderprogramme des Bundes vorangetrieben. So flossen zwischen 2003 und 2009 mehr als zwei Milliarden Euro in die Infrastruktur von Grundschulen, um diese zu einer Ganztagsbetreuung zu befähigen (Seidlitz und Zierow 2022, S. 7; Konsortium der Studie zur

Entwicklung von Ganztagschulen 2019). Nach der Föderalismusreform 2006 und deren Korrekturen in den Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen 2017 und 2019 kam es erst in den letzten Jahren zu weiteren Ausbaubemühungen auf Bundesebene (Geißler 2024, S. 19). Im Zuge der Verabschiedung des bundesweiten Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung ab 2026 wurde 2021 ein Bundessondervermögen für den weiteren Ganztagsausbau eingerichtet und ein höherer Umsatzsteueranteil für die Länder ab 2026 beschlossen (Ganztagsförderungsgesetz 2021).

Trotz des starken Ausbaus in den vergangenen Jahren reicht auch im Grundschulbereich das Angebot an Plätzen nicht aus, um die vorhandenen Bedarfe zu decken. Im Schuljahr 2022/23 nutzten 56 % der Grundschulkinder Ganztagsbetreuungsangebote, insgesamt hatten aber laut KiBS-Daten 75 % der Eltern einen Bedarf an Nachmittagsbetreuung (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 142–143). Während ein Teil dieser Kinder kürzere Betreuungszeiten zur Verfügung hatte als benötigt, waren die Betreuungsbedarfe für 5 % der Kinder in West- und 3 % in Ostdeutschland gänzlich ungedeckt (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 143–144). Die fortbestehende Diskrepanz zwischen Bedarf und Angebot verdeutlicht die Herausforderungen für Kommunen, den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung bis 2026 umzusetzen, wenn eine Beschleunigung der bisherigen Ausbaudynamik ausbleibt (Prognos AG 2023; Rauschenbach et al. 2021).

Vor dem Hintergrund des unzureichenden Betreuungsangebots stellt sich die Frage, ob, ähnlich wie im vorschulischen Bereich, systematische regionale oder soziale Hürden für die Nutzung von Betreuung bestehen. Bestehende Beiträge weisen hierbei auf die Bedeutung regionaler und struktureller Unterschiede in der Betreuungsinfrastruktur hin. Die Bedeutung unterschiedlicher Betreuungsmodelle wie Horte, offene und gebundene Ganztagschulen variiert regional, was mit sozialen Unterschieden in den Zugangshürden einhergehen kann (Lange et al. 2017; Geis-Thöne 2022; Stöbe-Blossey 2023). Einige Studien verweisen auf die Bedeutung der Kosten des Ganztagsbetreuungsangebots für Kommunen, welche es finanzschwachen Kommunen erschweren, in ausreichender Zahl Betreuungsplätze anzubieten (Debus et al. 2025; Prognos AG 2023, S. 45; Weishaupt 2017). Eine deutliche regionale Variation zeigt sich auch mit Blick auf Elternbeiträge, deren Ausgestaltung Auswirkungen auf die Nutzung von Ganztagsbetreuung haben kann (Geis-Thöne 2022).

Erste Auswertungen der sozialen Zusammensetzung der Ganztagsnutzung zeigen bislang ein gemischtes Bild. Einige Beiträge stellen fest, dass, anders als im U3-Bereich, Kinder mit einem geringeren sozioökonomischen Status hinsichtlich einiger Merkmale bezüglich der Nutzung von Ganztagsbetreuung überrepräsentiert sind. Dies betrifft die Merkmale Sozialleistungsbezug (Schmitz 2022), Alleinerziehendenstatus (Marcus et al. 2016; Schmitz 2022) und Migrationshintergrund (Geis-Thöne 2020; Marcus et al. 2016). Marcus et al. (2016) finden zudem, dass in der Ausbauphase der frühen 2000er-Jahre im Vergleich zur Vorperiode geringes Einkommen kein Merkmal mehr für eine geringere Nutzungswahrscheinlichkeit darstellt (Holtappels et al. 2011). Zugleich zeigt sich aber auch, dass einige Merkmale, die einen höheren sozioökonomischen Status widerspiegeln, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit für einen Ganztagsbesuch einhergehen. Dies trifft zu auf doppelte Erwerbstätigkeit (Geis-Thöne 2020; Marcus et al. 2016; Schmitz 2022; Steiner 2011) und den Bildungshintergrund der Mutter (Marcus et al. 2016).

Die Befunde von Hüsken et al. (2023) anhand der KiBS-Daten weisen zudem darauf hin, dass es angebracht sein kann, die elterlichen Bedarfe für die Beurteilung von Unterschieden in der Nutzung der Ganztagsbetreuung hinzuzuziehen. Unter Eltern, die Bedarf an Betreuung äußern, zeigt sich eine höhere Nutzungswahrscheinlichkeit bei Erwerbstätigkeit der Mutter, einem akademischen Bildungshintergrund und dem Fehlen eines Migrationshintergrunds. Im Vergleich zu 2019 hat sich die Bedeutung dieser Faktoren für das Berichtsjahr 2022 verstärkt (Hüsken et al. 2023, S. 24).

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass bisherige Beiträge ein lediglich unvollständiges Bild zu Zugangshürden zu Ganztagsbetreuung im Grundschulalter zeichnen. Vor dem Hintergrund des starken Ausbaus und nahenden Rechtsanspruchs scheint die Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung einer Ganztagsbetreuung über die Zeit variabel zu sein (Hüsken et al. 2023, S. 24), sodass frühere Befunde womöglich der aktuellen Praxis

nicht mehr entsprechen. Bestehende Beiträge deuten bislang zudem bestenfalls punktuell auf die Bedeutung regionaler Disparitäten und bundeslandspezifischer Regulierung für den Zugang zu Betreuung hin. Anhand der Daten der KiBS-Studie adressieren wir im Folgenden diese Forschungslücke.

3 Bestimmungsfaktoren der Betreuungsnutzung im Kita- und Grundschulalter

In diesem Abschnitt untersuchen wir Ausprägungen und Gründe für sozioökonomische Unterschiede in der Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung im Kita- und Grundschulalter anhand der Daten der Kinderbetreuungsstudie des Deutschen Jugendinstituts (KiBS; Lippert et al. 2023). Aufbauend auf der im vorhergehenden Abschnitt diskutierten Forschungsliteratur zu ungleichen Zugängen zu Betreuung erwarten wir, dass sich bestehende Platzknappheiten in sozioökonomischen Unterschieden in der Betreuungsnutzung widerspiegeln, trotz bestehender (U3 und Ü3) und nahender (Grundschulalter) Rechtsansprüche. Insofern eine sozial ungleiche Nutzung von Betreuung nicht lediglich Unterschieden in den Betreuungsbedarfen und -wünschen entspricht, sollten Nutzung und Nichtnutzung zumindest teilweise von den strukturellen Merkmalen des Betreuungsangebots abhängen. Anhand der KiBS-Daten berücksichtigen wir, mit welchen Kosten für die Eltern die Betreuung verbunden ist und wie sich die Verfügbarkeit von Betreuung für die Eltern darstellt.³

Auch wenn die Rechtsansprüche auf Betreuung bundesweit verbindlich sind bzw. sein werden, regeln die jeweiligen Landesgesetze relevante Steuerungskriterien, wobei eine deutliche Variation zwischen den Bundesländern festzustellen ist (z. B. Dohmen 2016; Faas et al. 2023; Stöbe-Blossey 2023). Insbesondere lassen sich hier nennen:

- Finanzbeziehungen zwischen Land, Kommunen und Trägern,
- Bestimmungen zu Elternbeiträgen und Spielräume in der Gebührengestaltung für Kommunen und Träger,
- Finanzielle Anreize für bestimmte Betreuungsformen (z. B.: Kindertagespflege vs. Kitas; öffentliche vs. freie Träger; Hort vs. offene Ganztagschulen vs. gebundene Ganztagschulen),
- Qualitätsanforderungen (z. B. Personalschlüssel und Qualifikationsanforderungen).

Wir erwarten, dass von der Ausgestaltung dieser Kriterien eine relevante Erklärungskraft für die in der Forschungsliteratur identifizierten sozialen Hürden für den Zugang zu Betreuung

³ In einer Analyse sozialer Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung unterscheiden Menzel und Scholz (2022, S.38–39) vier Dimensionen von Zugangsbedingungen: Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit, Zugänglichkeit und Bedarfsgerechtigkeit, wobei die Dimension der Bedarfsgerechtigkeit mehr auf die Perspektive von Kommunen als auf die der Eltern abzielt. Anhand der KiBS-Fragen (siehe unten) lassen sich die Dimensionen von Verfügbarkeit und Zugänglichkeit nicht klar voneinander trennen, sodass wir diese beiden Dimensionen für die Auswertung der KiBS-Daten unter dem Punkt der Verfügbarkeit zusammenfassen. Die Kriterien Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit erfassen somit zentrale Variation in den Zugangsbedingungen aus Perspektive der Eltern (siehe auch die Diskussion in Abschnitt 2).

ausgeht. Aufgrund der Vielzahl und Komplexität der Merkmale können wir in der Analyse allenfalls punktuell auf einige dieser Merkmale eingehen. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass eine über Bundesländer hinweg unterschiedliche Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für berichtete Hürden im Zugang zu Betreuung zu einem relevanten Teil in der jeweiligen Landesgesetzgebung zu verorten ist.

Wie in den vorangegangenen Abschnitten 2.1 und 2.2 diskutiert, erwarten wir über den Bundesländerkontext hinaus, dass die finanzielle Situation der Kommunen bedeutsam für den Betreuungsausbau und die damit verbundene Intensität sozialer Zugangshürden ist. Da die Daten der Kinderbetreuungsstudie keine feingliedrigere Auswertung unterhalb der Bundesländerebene ermöglichen, adressieren wir diesen Punkt exemplarisch für das Land Nordrhein-Westfalen in einem nachgelagerten Schritt.

3.1. DIE KINDERBETREUUNGSSTUDIE DES DEUTSCHEN JUGENDINSTITUTS (KIBS)

Die Kinderbetreuungsstudie (KiBS) des Deutschen Jugendinstituts (Lippert et al. 2023; infas 2021) ist eine jährlich durchgeführte, standardisierte, repräsentative Umfrage von Erziehungsberechtigten von Kindern von null bis elf Jahren.⁴ Schwerpunkt der Umfrage ist das Thema Kinderbetreuung im vorschulischen Bereich und im Grundschulalter. Die Umfrage ist gegenwärtig für die Jahre 2012–2021 verfügbar. Die Erhebungsmethode umfasst Befragungen über telefonische Interviews sowie online oder auf Papier ausfüllbare Fragebögen. Für unsere Auswertung nutzen wir mit den Daten bereitgestellte Umfragegewichte, welche Verzerrungen der Zusammensetzung der Stichprobe im Vergleich zur Gesamtbevölkerung korrigieren.⁵

In getrennten Analyseschritten untersuchen wir Variation in der Nutzung von Betreuung im U3- und Ü3-Bereich sowie im Grundschulalter. Im U3-Bereich berücksichtigen wir Betreuung in Kindertageseinrichtungen oder bei Tagespflegepersonen, im Grundschulbereich Betreuung in einer Ganztagschule oder einem „Hort oder ähnlichen außerschulischen Einrichtung“.⁶ Tabellen A.1 und A.2 im Online-Appendix geben einen Überblick über die verwendeten Variablen und ihre Operationalisierung.

In einem ersten Schritt berichten wir die verschiedenen Betreuungsquoten nach unterschiedlichen sozioökonomischen Merkmalen. Im Anschluss untersuchen wir zusätzlich Kriterien für eine Nichtnutzung von Betreuung und nehmen Variation zwischen den Bundesländern in den Blick. Für diese Analyseschritte gehen wir nicht genauer auf den Bereich der Ü3-Betreuung im Vorschulalter ein. Aufgrund der Betreuungsquoten von durchschnittlich über 90 % (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 112) findet sich in den KiBS-Daten nur eine relativ geringe Zahl an Kindern im Ü3-Alter, die keine Betreuung nutzen. Die geringe Fallzahl würde eine Auswertung nach Bundesländern erschweren. Nichtsdestotrotz erscheint es angesichts in den vergangenen Jahren gesunkener Betreuungsquoten im Ü3-Bereich (Fischer et al. 2024, S. 6) grundsätzlich weiterhin erforderlich, Zugangshürden auch für diese Altersgruppe mit in den Blick zu nehmen.

In unserer Auswertung der KiBS-Daten konzentrieren wir uns auf die beiden aktuellsten verfügbaren Erhebungswellen (2020 und 2021). Für diese beiden Wellen wurden insgesamt 68.299 (33.778 für 2020, 34.521 für 2021) auswertbare Befragungen realisiert. Für den vorschulischen Bereich liegt der Auswertungszeitraum somit nach dem Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes von 2019. Für den schulischen Bereich greift der Rechtsanspruch auf

⁴ Die genaue abgefragte Altersspanne variiert zwischen den Erhebungswellen.

⁵ Die Befragungen wurden in deutscher Sprache durchgeführt (infas 2021). Es lässt sich nicht ausschließen, dass sprachliche Schwierigkeiten zu gewissen Verzerrungen in der Stichprobe beitragen.

⁶ Im U3-Bereich berücksichtigen wir Kinder im Alter von ein und zwei Jahren, für die seit 2013 der Rechtsanspruch gilt. Für die Untersuchung der Gründe der Nichtnutzung von Betreuung nehmen zusätzlich auch ältere Kinder im Vorschulalter hinzu, um für die bundesländerspezifischen Auswertungen eine ausreichend große Fallzahl sicherzustellen.

Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter erst schrittweise ab 2026. Auch wenn das Ganztagsförderungsgesetz (GaFöG) zur Einsetzung des Rechtsanspruchs erst nach unserem Beobachtungszeitraum in Kraft trat (11.10.2021), war die Ankündigung des Rechtsanspruchs „bis 2025“ bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition vom 12.3.2018 zu finden (CDU, CSU und SPD 2018). Für unseren Beobachtungszeitraum ist für den Grundschulbereich die gesetzliche Regelung des SGB VIII (§ 24, 4) relevant, welche ein „bedarfsgerechtes“ Betreuungsangebot vorsieht (Stöbe-Blossey 2023, S. 2–3).

Der Zeitraum 2020–2021 fällt zusammen mit der Covid-19-Pandemie, mehreren Lockdowns und mehrwöchigen Schließungen von Kitas und Schulen. In den Daten zeigt sich die Pandemie über ein vorübergehendes Abflachen des Anstiegs der Nutzung von Betreuungsplätzen in den Jahren 2020 und 2021 im Vergleich zu einer ansonsten über die Jahre stetig steigenden Betreuungsnutzung (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 112, S. 141). Für die Bedeutung der Merkmale der Betreuungsnutzung zeigen Huebener et al. (2023, S. 12), dass der Einfluss der Pandemie für die beobachteten Zusammenhänge im Vergleich zu den Vorjahren vernachlässigbar ist.

3.2. BEGRÜNDUNG FÜR DIE VARIABLENAUSWAHL UND METHODISCHES VORGEHEN

Aufbauend auf bestehender Forschung verwenden wir verschiedene sozioökonomische Merkmale, die für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung relevant sein sollten (Kayed et al. 2023; Hüskens et al. 2023; Huebener et al. 2023). Wir konzentrieren uns hierbei auf relativ breite Indikatoren (Bildungshintergrund, Erwerbsstatus und Migrationshintergrund), die es uns erlauben, Variation zwischen den Bundesländern zu untersuchen. Dafür ist eine ausreichend große Fallzahl in den einzelnen Kategorien notwendig (siehe Tabellen A.1 und A.2 im Online-Appendix für einen Überblick). Für unseren ersten Überblick auf gesamtstaatlicher Ebene und in weiteren einzelnen Analyseschritten verwenden wir zusätzliche Variablen, welche wir hier bzw. in den jeweiligen Abschnitten zu Betreuung im Kita- und Grundschulalter kurz erläutern.

Wir berücksichtigen den Bildungshintergrund anhand des Merkmals, ob die Mutter einen Hochschulabschluss hat oder nicht. Der Bildungshintergrund der Mutter hat sich für die Nutzung von Betreuung als bedeutsamer als der des Vaters herausgestellt (Jessen et al. 2018). Für die Hauptanalyse fassen wir mittlere, z. B. berufliche, Bildungsabschlüsse mit geringeren Bildungsabschlüssen zusammen. Wie die Ergebnisse bei Kayed et al. (2023, S. 38) für Betreuung im U3-Bereich für disaggregierte Bildungsabschlüsse zeigen, ist das Vorhandensein eines Hochschulabschlusses am bedeutsamsten für die Betreuungsnutzung. Für unseren Überblick auf gesamtstaatlicher Ebene unterscheiden wir zusätzlich zwischen einem beruflichen Bildungsabschluss und dem Fehlen eines Berufsabschlusses. Zu beachten ist hierbei, dass lediglich 3 % der Befragten keinen Berufsabschluss aufweisen. Die Fallzahlen und die Aussagekraft fallen für diese Kategorie entsprechend gering aus. Wir erwarten, dass ein Hochschulabschluss mit einer höheren Nutzungswahrscheinlichkeit und geringeren Hürden in Form von fehlender Verfügbarkeit und hohen Kosten einhergeht. Während ein Teil dieses Unterschieds in unterschiedlichen Bedarfen an Betreuung im Zusammenhang mit Präferenzen zur Erwerbstätigkeit begründet sein sollte, ist zu erwarten, dass im Kontext knapper Plätze ein höherer Bildungshintergrund mit einer höheren Fähigkeit einhergehen sollte, komplizierte Anmeldeverfahren zu durchlaufen (Hermes et al. 2021; Jessen et al. 2020). Zudem könnten Familien mit höherem Bildungshintergrund in bestimmten Situationen und abhängig von der Vergabep Praxis einzelner Träger bei der Platzvergabe bevorzugt werden (Hogrebe et al. 2021).

Ein weiterer zentraler Indikator ist die Erwerbssituation. Auch hier konzentrieren wir uns auf Angaben der Mutter dazu, ob sie erwerbstätig ist oder nicht (Müller et al. 2013, S. 61). Bei

gegebener Erwerbstätigkeit spielt der Stundenumfang eine vernachlässigbare Rolle für die Nutzung von Betreuung (Kayed et al. 2023, S. 38), weswegen wir diesen nicht berücksichtigen. Wir erwarten, dass eine Erwerbstätigkeit mit einer höheren Nutzung von Betreuung und geringeren berichteten Problemen wegen fehlender Verfügbarkeit und hohen Kosten einhergeht. Zum einen sollte nachfrageseitig der Bedarf an Betreuung bei Erwerbstätigkeit erhöht sein. Zum anderen ist es möglich, dass Erwerbstätigkeit als Auswahlgrund bei der Platzvergabe und den gewährten Betreuungsstunden berücksichtigt wird, was in einem Konflikt mit sozialpolitischen Motiven bei der Platzvergabe bei fehlender Beschäftigung stehen kann. Gerade ohne Rechtsanspruch ist (im Grundschulalter) bzw. war (im U3-Bereich) Erwerbstätigkeit oftmals ein Kriterium für die Platzvergabe (Hogrebe et al. 2021, S. 95). Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass auch bei vorhandenem Rechtsanspruch bei Platzknappheit der Erwerbsstatus nach wie vor eine Rolle bei der Platzvergabe spielt. Eine mögliche Folge ist, dass es ohne Betreuungsplatz erschwert ist, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, was mögliche Armutsfolgen weiter verstärken kann. Insbesondere bei relativ hohen Elternbeiträgen kann Erwerbstätigkeit zusätzlich ein relevanter Faktor für die Frage der Betreuungsnutzung sein, da das Erwerbseinkommen von größerer Bedeutung ist, um die Kosten für die Betreuung zahlen zu können.

Als drittes Merkmal berücksichtigen wir, ob ein Migrationshintergrund vorhanden ist. Diesen operationalisieren wir als zutreffend, wenn beide Elternteile (bzw. das alleinerziehende Elternteil) im Ausland geboren sind.⁷ Für diese Konstellation erwarten wir relativ stark ausgeprägte Zugangshürden aufgrund im Durchschnitt geringerer Kenntnisse der mitunter komplexen Vergabeverfahren, eines geringeren Informationsstands infolge von Sprachschwierigkeiten sowie ethnischer Diskriminierung bei der Platzvergabe (Hermes et al. 2023).

Für unseren ersten Analyseschritt untersuchen wir zudem die Bedeutung von Einkommen und Transferleistungsbezug für die Betreuungsnutzung. Für Einkommen verwenden wir die Position der Befragten (in Dezilen) in der Einkommensverteilung bezüglich des monatlichen Haushaltsnettoeinkommens. Diese Variable gibt an, in welcher Kategorie der Einkommensverteilung sich Befragte befinden, zwischen den untersten (1. Dezil) und den obersten (10. Dezil) 10 % der Einkommensverteilung. Eine höhere Einkommensposition sollte positiv mit einem höheren Bildungshintergrund und dem Erwerbsstatus korrelieren. Entsprechend ist zu erwarten, dass ein höheres Einkommen mit einer größeren Betreuungsnutzung einhergeht.

Der Bezug sozialer Transferleistungen kann aus mehrerlei Hinsicht bedeutsam für die Nutzung von Betreuung sein. Gemäß SGB VIII § 90 Absatz 4 haben Beziehende von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Leistungen aus der Grundsicherung Anspruch auf eine Befreiung von Elternbeiträgen für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege. Seit dem Gute-Kita-Gesetz von 2019 umfasst dies auch Familien, die Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen. Mit dem Einsetzen des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter im Jahr 2026 wird diese Regelung auch auf Grundschulkinder zutreffen. Einerseits sollte eine Beitragsbefreiung bei Transferleistungsbezug bestehende finanzielle Hürden zur Betreuungsnutzung senken. Andererseits legen bisherige Befunde nahe, dass die Beitragsbefreiung nicht vollständig umgesetzt ist, sodass angenommene Betreuungskosten weiterhin einen Grund dafür darstellen können, dass keine Betreuung genutzt wird (Fischer et al. 2024, S. 8, S. 11). Darüber hinaus ist es möglich, dass Familien mit Sozialleistungsbezug bei der Platzvergabe benachteiligt werden, wenn dies beispielsweise mit zusätzlichen administrativen Hürden einhergeht oder soziale Stigmatisierung eine Rolle spielt (Fischer et al. 2024, S. 9).

⁷ Die im Haushalt gesprochene Sprache wäre ein zusätzliches geeignetes Kriterium, um die Bedeutung eines Migrationshintergrunds zu erfassen. Da dieses Merkmal in der jüngsten Erhebungswelle von 2021 nicht erfasst wurde, berücksichtigen wir es nicht.

Wir unterscheiden für unsere Auswertung drei Arten von Leistungsbezug. Erstens fassen wir die beiden in den KiBS-Daten beinhalteten Kategorien zu ‚Arbeitslosengeld II bzw. Hartz IV‘ und ‚Sozialhilfe, Sozialgeld oder Grundsicherung‘ unter dem Begriff ‚Grundsicherung‘ zusammen, um höhere Fallzahlen zu erreichen. Hierfür unterscheiden wir zusätzlich, ob die Auskunftsperson oder der oder die Partner*in erwerbstätig ist, ob Leistungen also vorhandenes Erwerbseinkommen aufstocken oder eine Ersatzleistung für fehlendes Erwerbseinkommen darstellen. Zweitens und drittens berücksichtigen wir den Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld. Entsprechend der gesetzgeberischen Intention dieser beiden Transferleistungen und der Verteilung der Befragten in den KiBS-Daten berücksichtigen wir hierfür lediglich Familien, in denen mindestens ein Mitglied erwerbstätig ist.

Während wir für unseren ersten deskriptiven Überblick die Bedeutung von Einkommen und Transferleistungsbezug betrachten, sehen wir in unserer Hauptauswertung der Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung nach sozioökonomischen Merkmalen von einer Berücksichtigung von Indikatoren mit Bezug auf die Einkommenssituation ab. Da das Einkommen maßgeblich mit davon abhängt, ob Eltern einen Betreuungsplatz nutzen und wie gewünscht einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, ist es ein zu ungenauer Indikator, um Aussagen über **Gründe** für Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung treffen zu können.

Unsere in der Hauptanalyse verwendeten Indikatoren zu Bildung, Beschäftigung und Migrationshintergrund sind nicht unabhängig voneinander. Befunde zu Unterschieden in der Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung bezüglich dieser Indikatoren sind entsprechend nicht notwendigerweise kausal auf diese Merkmale zurückzuführen. Einige Studien verwenden multivariate Regressionsanalysen, um den kausalen Einfluss dieser Merkmale näherungsweise zu identifizieren, indem die jeweils anderen Merkmale konstant gehalten werden (z. B. Kayed et al. 2023). Andere Studien diskutieren diese Unterschiede deskriptiv anhand von Unterschieden in den Mittelwerten (z. B. Huebener et al. 2023). Letzterer Ansatz hat den Vorteil, dass er kumulierte Benachteiligungen bestimmter Gruppen präzise darstellt. Wir berücksichtigen im Folgenden beide Perspektiven. In einem jeweils ersten Schritt in unseren Abschnitten zu Betreuung im Kita- (3.4) und Grundschulalter (3.5) schätzen wir Regressionsmodelle, bei denen wir schrittweise unsere verschiedenen Erklärungsvariablen hinzunehmen. Darüber hinaus testen wir, inwiefern es bedeutsam ist, für den Bundesländerkontext zu kontrollieren. Insofern unsere untersuchten Merkmale für sich genommen eine Erklärungskraft in den Regressionsmodellen haben, halten wir es für begründet, ihre Bedeutung deskriptiv für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung zu diskutieren. Soweit nicht explizit anders vermerkt, berichten wir in der folgenden Auswertung Mittelwerte zur Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung bzw. Unterschiede in den Mittelwerten zwischen den verschiedenen sozioökonomischen Gruppen, was somit den Wahrscheinlichkeiten entspricht, eine Betreuung zu nutzen oder nicht zu nutzen. Um die Ungenauigkeit der Stichprobe zu berücksichtigen, berichten wir 95-%-Konfidenzintervalle. Mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % liegen die korrekten Werte innerhalb dieser Intervalle. Wir interpretieren Werte außerhalb der 95-%-Konfidenzintervalle als statistisch signifikant verschieden vom Mittelwert des Konfidenzintervalls (mit einem Signifikanzniveau von $p \leq 5\%$). Um Zusammenhänge zwischen verschiedenen Variablen zu untersuchen, berichten wir in einigen Fällen außerdem bivariate Korrelationen, bei denen der Korrelationskoeffizient r Richtung und Stärke des Zusammenhangs angibt (zwischen -1 und $+1$), sowie die statistische Signifikanz des Zusammenhangs (p).

3.3. BETREUUNGSSNUTZUNG IN DEUTSCHLAND IM ÜBERBLICK

Um einen ersten Überblick über die Betreuungsnutzung in Deutschland zu geben, diskutieren wir in diesem ersten Abschnitt die Betreuungsquoten im U3-, Ü3- und Grundschulbereich auf gesamtstaatlicher Ebene. Wir berücksichtigen die Betreuungsquoten nach verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen: Bildungshintergrund der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter, Migrationshintergrund, Einkommen und Bezug von Transferleistungen. Wie stark die realisierten Betreuungsquoten von diesen Merkmalen abhängen, kann bereits erste Anzeichen für mögliche bestehende Hürden im Zugang zu Betreuung geben. Wir beschränken uns in diesem Abschnitt auf eine Beschreibung der gefundenen Unterschiede. Die darauffolgenden Abschnitte, in denen wir zusätzlich Gründe für eine Nichtnutzung von Betreuung und Bundesländerunterschiede in den Blick nehmen, ermöglichen tiefergehende Aussagen dazu, inwiefern Unterschiede in den Betreuungsquoten als Ergebnis struktureller Zugangshürden zu Betreuung einzuordnen sind.

Die durchschnittlichen Betreuungsquoten unterscheiden sich deutlich zwischen den verschiedenen Betreuungsformen (Schaubild 1A). Während 94 % der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren einen Betreuungsplatz nutzen, ist dies im U3-Bereich (1–2 Jahre) lediglich für 51 % der Kinder der Fall. Im Grundschulbereich nutzen 55 % der Kinder eine Ganztagsbetreuung. Diese Werte spiegeln zum einen elterliche Betreuungswünsche und -bedarfe wider (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 113). Mit steigendem Alter der Kinder wird zunehmend eine außerfamiliäre Betreuung nachgefragt. Zugleich ist für einen Teil der Eltern eine Vormittagsbetreuung ausreichend, sodass diese Familien keine Ganztagsbetreuung im Grundschulalter nachfragen. Zum anderen verdeutlichen die unterschiedlichen Betreuungsquoten die verschiedenen Phasen des Betreuungsaubaus. Der Rechtsanspruch auf Betreuung im Ü3-Bereich besteht bereits seit 1996. Im U3- und Grundschulbereich wurden dagegen die Ausbaumühungen erst in den vergangenen Jahren intensiviert, sodass in diesen Bereichen Platzknappheiten und Zugangshürden eher noch fortbestehen.

Schaubild 1B stellt die Betreuungsquoten in Abhängigkeit des Bildungshintergrunds der Mutter dar. In allen Betreuungsformen sind die Betreuungsquoten bei Vorhandensein eines Hochschulabschlusses am höchsten, gefolgt von beruflichen Bildungsabschlüssen und schließlich dem Fehlen eines Berufsabschlusses. Im Gegensatz zum U3- und Grundschulbereich fällt der Unterschied in der Betreuungsnutzung zwischen einem beruflichen Abschluss und einem Hochschulabschluss für den Ü3-Bereich mit lediglich drei Prozentpunkten gering aus. Auch wenn insgesamt nur eine relativ geringe Zahl der Befragten (3 %) keinen Berufsabschluss aufweist, ist nichtsdestotrotz die deutlich geringere Betreuungsquote für diese Gruppe im Ü3-Bereich bemerkenswert (75 % im Vergleich zu 93 % bei einem Berufsabschluss). Die Betreuungsquote für Familien mit einem geringen Bildungshintergrund ist somit auch im Ü3-Bereich deutlich von einer vollständigen Abdeckung entfernt, trotz einer in dieser Altersgruppe im Durchschnitt hohen Betreuungsquote von über 90 %.

Ähnliche Muster zeigen sich bei einer Betrachtung der Betreuungsquoten nach Erwerbsstatus der Mutter (Schaubild 1C), Migrationshintergrund (Schaubild 1D) und Einkommen (Schaubild 2A). Ist die Mutter erwerbstätig, fehlt ein Migrationshintergrund und ist das Einkommen höher, so steigt auch die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuung zu nutzen. Hierbei fällt auf, dass das Einkommen für den U3-Bereich deutlich entscheidender für die Betreuungsnutzung ist als im Ü3- oder im Grundschulbereich. Im U3-Bereich unterscheidet sich die Betreuungsquote zwischen der untersten und der obersten Einkommensgruppe um 48 Prozentpunkte, während es in den beiden anderen Altersgruppen lediglich 13 bzw. elf Prozentpunkte sind. Ebenfalls bemerkenswert ist, dass die Bedeutung eines

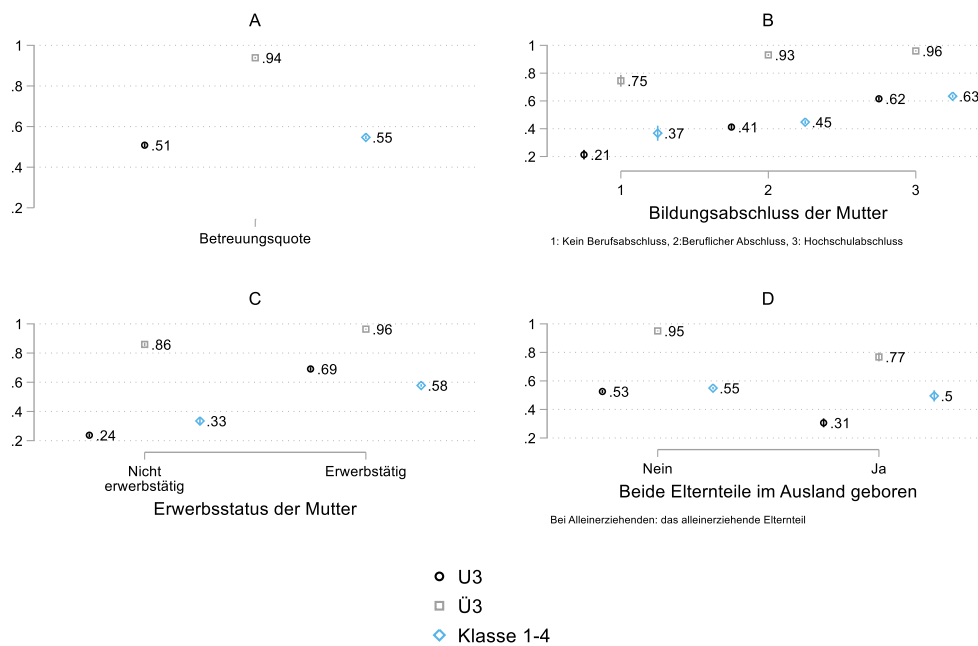
Migrationshintergrunds für die Nutzung von Ganztagsbetreuung im Grundschulbereich relativ gering ausfällt (fünf Prozentpunkte Unterschied in der Betreuungsquote), im U3- (22 Prozentpunkte) und selbst im Ü3-Bereich (18 Prozentpunkte) dagegen stark ausgeprägt ist.

Schaubild 2B nimmt Unterschiede in den Betreuungsquoten nach Bezug von Sozialleistungstransfers in den Blick. Zunächst zeigt sich, dass bei Bezug von Grundsicherung eine fehlende Erwerbstätigkeit mit einer geringeren Betreuungsnutzung einhergeht. Die Betreuungsquoten liegen in diesem Fall nochmals deutlich unter denen der geringsten Einkommensgruppe in Schaubild 2A. Für den Bezug aufstockender Grundsicherung sind die Betreuungsquoten für Kinder im Kita-Alter ähnlich wie in der geringsten Einkommensgruppe in Schaubild 2A (mit Abweichungen von drei (Ü3) bis vier (U3) Prozentpunkten). Für das Grundschulalter liegt die Betreuungsquote mit 61 % deutlich über dem Vergleichswert in Schaubild 2A. Für den Bezug von Kinderzuschlag und Wohngeld zeigen sich für Kinder im Kitaalter ähnliche Werte wie für den Bezug aufstockender Grundsicherung. Für Kinder im Grundschulalter fallen die Werte mit 46 bzw. 49 % dagegen deutlich geringer aus. Eine genauere Einordnung der Unterschiede in den Ganztagsbetreuungsquoten zwischen den Beziehenden verschiedener Transferleistungen ist an dieser Stelle ohne zusätzliche Informationen nicht möglich. Nichtsdestotrotz erscheinen diese Unterschiede erklärungsbedürftig. Insbesondere stellt sich die Frage, in welchem Maße die Befunde auf zugrunde liegende Unterschiede in den Betreuungsbedarfen der Leistungsbeziehenden, auf zu zahlende Elternbeiträge oder Kriterien der Platzvergabe zurückzuführen sind.

Zusammengefasst zeigen Schaubilder 1 und 2, dass die Betreuungsnutzung im U3-, Ü3- und Grundschulbereich in hohem Maße von verschiedenen sozioökonomischen Merkmalen der Familien abhängt. Besonders deutlich wird dies für den Bereich der Ü3-Betreuung. Angesichts relativ hoher durchschnittlicher Betreuungsquoten hat dieser Betreuungsbereich im Kontext der Ausbaubemühungen im U3- und Grundschulbereich eine deutlich geringere öffentliche Aufmerksamkeit erfahren. Mit Werten von 70 bis 86 % liegen die Betreuungsquoten bei fehlendem Berufsabschluss, fehlender Erwerbstätigkeit, Migrationshintergrund, geringem Einkommen oder Transferleistungsbezug teilweise deutlich unter der durchschnittlichen Betreuungsquote von 94 %. Insbesondere mit Blick auf die Bedeutung für Bildungs- und Teilhabechancen sozioökonomisch benachteiligter Kinder beim Übergang in die Grundschule sind dies problematische Befunde (siehe auch Fischer et al. 2024, S. 6; Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, S. 112). Zusätzlich zeigen Stöbe-Blossey und Wadenpohl (2024, S. 52), dass die geringeren Ü3-Betreuungsquoten in einigen Kommunen besonders konzentriert vorzufinden sind. Regionale Disparitäten stellen somit eine zusätzliche Dimension sozial ungleicher Betreuungsnutzung dar, die sich allerdings anhand der KiBS-Daten nicht untersuchen lässt.

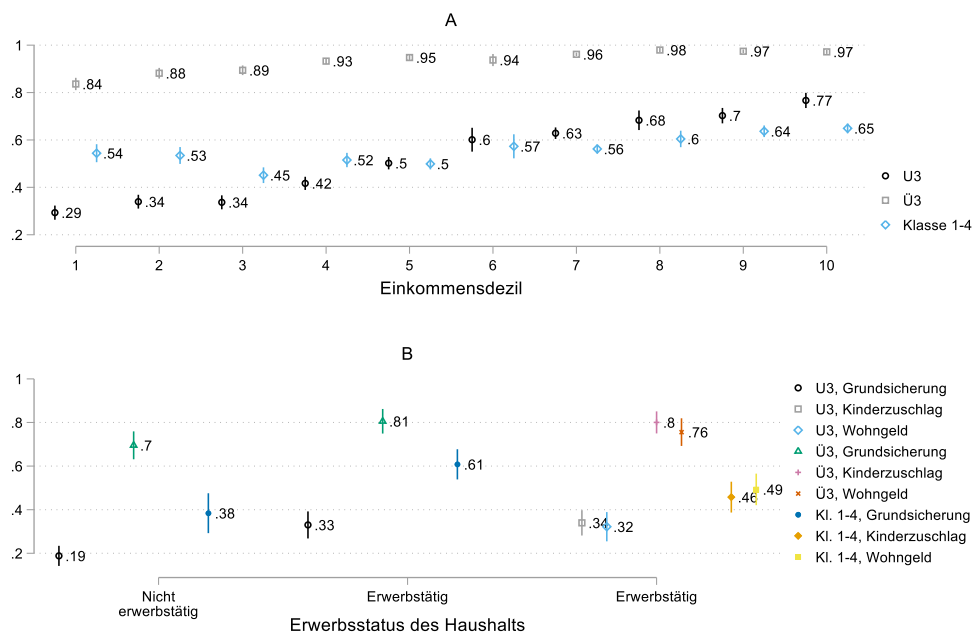
Insgesamt sind anhand dieses ersten deskriptiven Überblicks keine genaueren Aussagen dazu möglich, inwiefern die in diesem Abschnitt beobachteten Unterschiede auf unterschiedliche Betreuungswünsche und -bedarfe zurückzuführen sind, oder aber auf strukturelle Hürden im Zugang zu Betreuung. Diese Einschränkung adressieren wir in den folgenden Abschnitten, in denen wir die Gründe für die Nichtnutzung von Betreuung sowie Variation zwischen den einzelnen Bundesländern in den Blick nehmen.

Schaubild 1: Durchschnittliche Betreuungsquoten, nach Betreuungsform und sozioökonomischen Merkmalen



Anmerkung: Mittelwerte für 2020 und 2021.

Schaubild 2: Durchschnittliche Betreuungsquoten, nach Betreuungsform, Einkommen und Sozialleistungsbezug

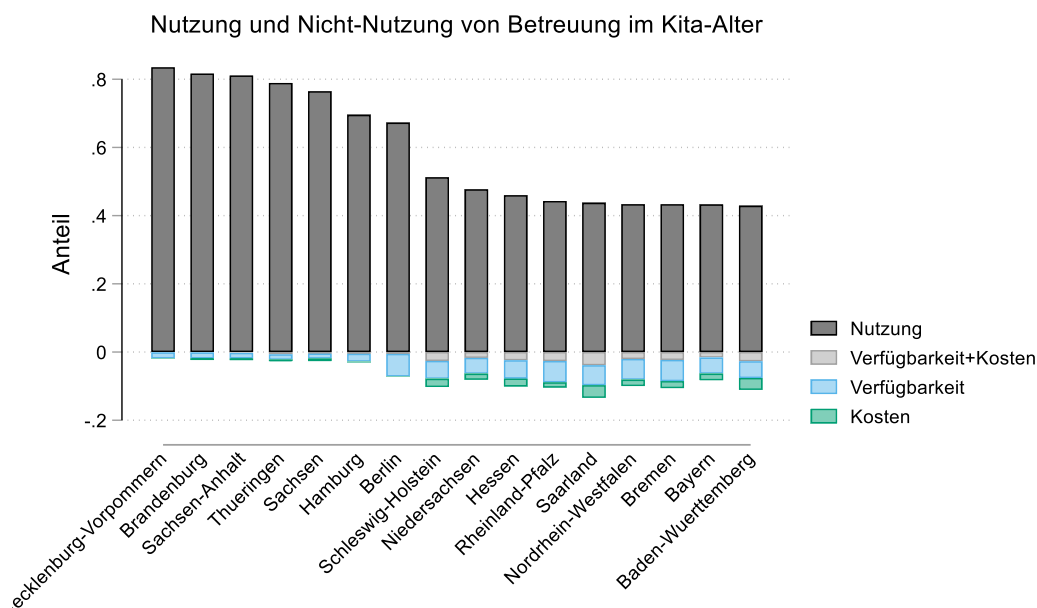


Anmerkung: Mittelwerte für 2020 und 2021.

3.4. BETREUUNG IM KITAALTER IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH

Im Bundesländervergleich zeigt sich auch mehrere Jahre nach Einsetzen des U3-Rechtsanspruchs eine bedeutende Variation in den Betreuungsquoten zwischen den Bundesländern, als Anteile der ein- und zweijährigen Kinder, die in einer Kindertageseinrichtung oder bei einer Tagespflegeperson betreut werden (Schaubild 3). In den ostdeutschen Flächenländern liegen die Betreuungsquoten zwischen 76 und 84 %. Für die Stadtstaaten zeigt sich eine große Spannweite zwischen 43 % in Bremen und 67 bzw. 70 % in Berlin und Hamburg. In den westdeutschen Flächenländern liegt die Betreuungsquote im Schnitt bei 44 %, wobei Niedersachsen (48 %) und Schleswig-Holstein (51 %) leicht nach oben abweichen. Diese Ergebnisse decken sich mit zahlreichen bisherigen Befunden und zeigen sich ähnlich in den aktuelleren, noch nicht öffentlich zugänglichen KiBS-Daten (Kayed et al. 2024, S. 11).

Schaubild 3: Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung im Kitaalter nach Bundesland



Angaben zur Betreuungsnutzung für Kinder im Alter von 1-2 Jahren; 1-6 Jahre für Gründe für Nicht-Nutzung.

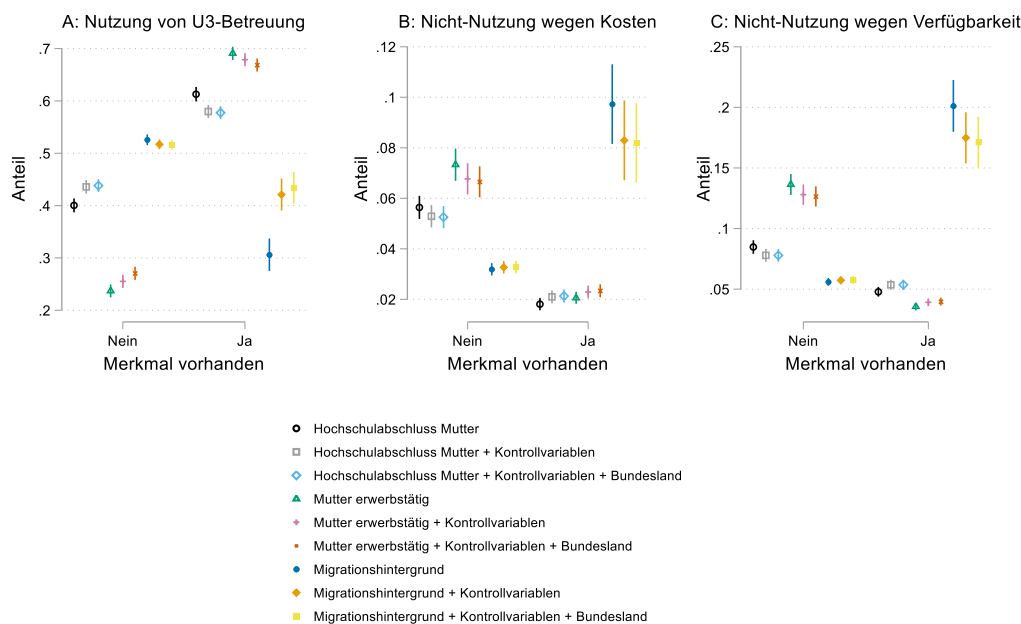
Anmerkung: Mittelwerte für 2020 und 2021.

Die KiBS-Daten ermöglichen eine genauere Aufschlüsselung der Gründe dafür, warum keine Betreuung genutzt wird (Lippert et al. 2020). Wir konzentrieren uns auf Faktoren, die mit Verfügbarkeit und Kosten im Zusammenhang stehen. Fehlende Verfügbarkeit begreifen wir hierbei als a) nicht passende Öffnungszeiten, b) kein erreichbares Angebot in der Nähe oder c) wenn das Kind keinen Platz bekommen hat. Um in den späteren Analyseschritten auf Ebene der einzelnen Bundesländer eine ausreichende Zahl an Beobachtungen für die Gründe der Nichtnutzung sicherzustellen, berücksichtigen wir für diese Variablen alle Kinder zwischen 1–6 Jahren.⁸

⁸ Mit der Ausweitung der Altersgruppe auf den U6-Bereich unterschätzen wir die Bedeutung von Kosten und fehlender Verfügbarkeit für den U3-Bereich. Allerdings sind die Muster für beide Altersgruppen vergleichbar bezüglich der Bedeutung sozioökonomischer Merkmale und der Variation zwischen den Bundesländern (Schaubild A.1 im Online-Appendix).

Schaubild 3 zeigt eine deutliche Variation zwischen den Bundesländern in der Bedeutung von Verfügbarkeit und Kosten von Betreuung, welche hier als negative Werte dargestellt sind. Diese Variation spiegelt zum großen Teil den Unterschied in den Betreuungsquoten zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern wider. In den ostdeutschen Flächenländern und in Hamburg sind die Betreuungsbedarfe nahezu gedeckt. In allen westdeutschen Flächenländern zuzüglich Bremen und Berlin übersteigt der Bedarf an Betreuung die tatsächliche Nutzung. Darüber hinaus zeigen sich innerhalb der Gruppe der westdeutschen Flächenländer relevante Unterschiede. Im Saarland geben 13,0 % der Eltern an, wegen zu hoher Kosten oder fehlender Verfügbarkeit keinen Betreuungsplatz zu nutzen. In Niedersachsen und Bayern ist dies lediglich bei 8,0 % der Eltern der Fall. Auch dieser Befund einer fehlenden Bedarfsdeckung, insbesondere in den westdeutschen Bundesländern, deckt sich mit der Auswertung bei Kaye et al. (2024, S. 11). Die Bedeutung einer fehlenden Verfügbarkeit und hoher Kosten zeigt sich nochmals deutlich erhöht, wenn lediglich Kinder unter drei Jahren berücksichtigt werden. Für die westdeutschen Flächenländer erhöht sich der Anteil der Angaben zu fehlender Verfügbarkeit von 7,5 auf 16,4 % und der zu hoher Kosten von 4,4 auf 10,4 % (Schaubild A.1 im Online-Appendix). Die geringeren Betreuungsquoten in Westdeutschland spiegeln somit zu einem beträchtlichen Teil ein nach wie vor unzureichendes Angebot an Betreuungsplätzen wider.

Schaubild 4: Betreuungsquoten und Gründe für Nichtnutzung im Kitaalter nach sozioökonomischen Merkmalen



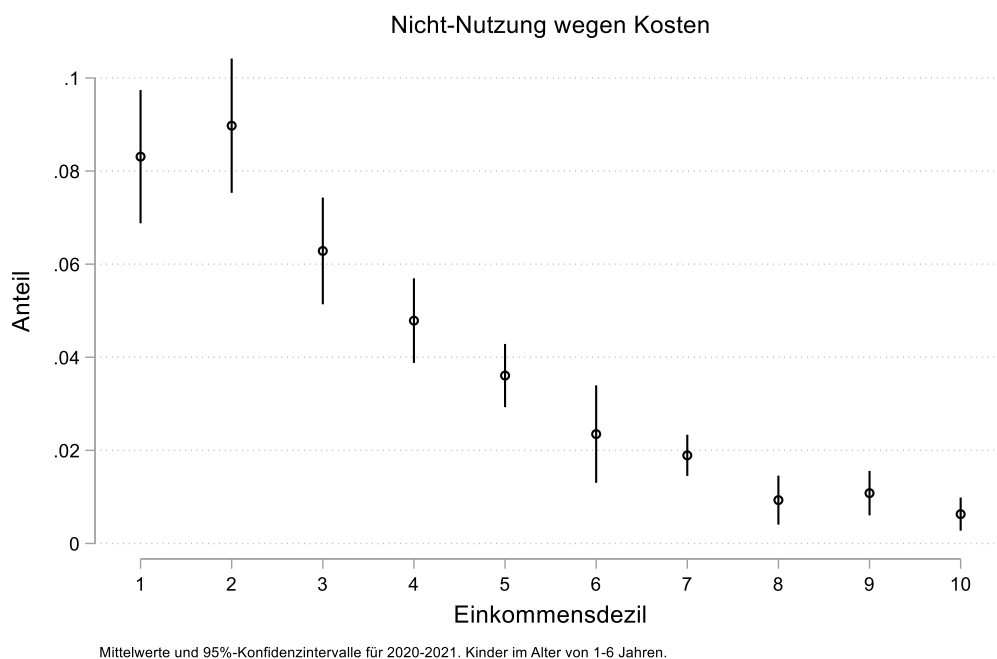
Mittelwerte und 95%-Konfidenzintervalle für 2020-2021. Kinder im Alter von 1-2 Jahren in Schaubild A, 1-6 Jahre in Schaubild B und C.

Schaubild 4 verdeutlicht, dass Nutzung und Hürden im Zugang zu Betreuung sozial ungleich verteilt sind. Wir berichten geschätzte Anteilswerte basierend auf linearen Regressionsmodellen, wie oben beschrieben, mit und ohne Kontrollvariablen. Die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuung zu nutzen, ist um 21,2 Prozentpunkte erhöht mit einem Hochschulabschluss der Mutter, um 45,4 Prozentpunkte erhöht bei Erwerbstätigkeit der Mutter und um 22,0 Prozentpunkte verringert bei Vorhandensein eines Migrationshintergrunds (Schaubild 4A; Modelle ohne Kontrollvariablen). Die Bedeutung dieser Merkmale verringert sich etwas, wenn die jeweils anderen Merkmale als Kontrollvariablen berücksichtigt werden. Sämtliche Unterschiede bleiben aber statistisch

signifikant. Die Ergebnisse ändern sich kaum, wenn für den Bundesländerkontext kontrolliert wird. Die durchschnittlichen Unterschiede in der Nutzung von Betreuung innerhalb der Bundesländer sind folglich vergleichbar mit den Unterschieden aus gesamtdeutscher Perspektive.

Schaubilder 4B und 4C zeigen, dass Schwierigkeiten, einen Betreuungsplatz zu bekommen und diesen zu finanzieren, einen gewissen Teil der sozioökonomischen Unterschiede der Betreuungsnutzung erklären. Für sozioökonomisch bessergestellte Familien liegt die Wahrscheinlichkeit, wegen der Kosten oder fehlender Verfügbarkeit keinen Platz zu nutzen, bei unter oder um die 5 %. Diese Wahrscheinlichkeit erhöht sich in den Schaubildern 4B und 4C um 3,8 bzw. 3,7 Prozentpunkte bei fehlendem Hochschulabschluss, um 5,3 bzw. 10,1 Prozentpunkte bei fehlender Erwerbstätigkeit und um 6,5 bzw. 14,5 Prozentpunkte bei Vorhandensein eines Migrationshintergrunds (in den Modellen ohne Kontrollvariablen). Auch hier ändern sich die Ergebnisse kaum, wenn wir die zusätzlichen Kontrollvariablen in die Modelle mit aufnehmen. Diese Befunde stehen im Einklang mit zahlreichen Studien zur sozialen Selektion in der Nutzung von Betreuung, wonach, neben nachfrageseitigen Faktoren, der sozioökonomische Status der Eltern sowie ethnische Diskriminierung eine Rolle bei der Platzvergabe spielen können (Hermes et al. 2023; Hogrebe et al. 2023; Jehles 2023; Huebener et al. 2023). Zusammengefasst verdeutlichen diese Befunde, dass der Rechtsanspruch auf Betreuung in der Praxis nach wie vor nur unvollständig verwirklicht ist.

Schaubild 5: Nichtnutzung im Kitaalter wegen Kosten, nach Einkommen

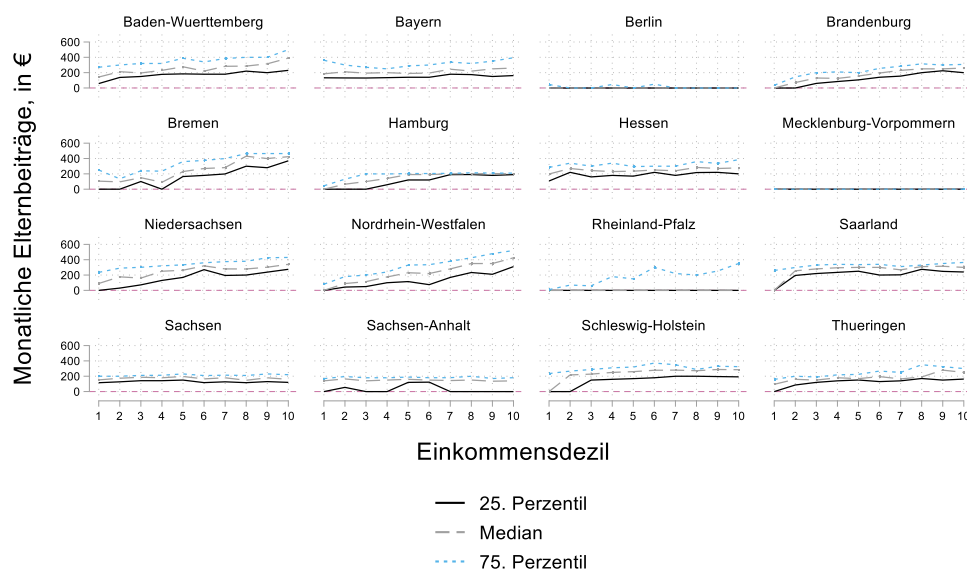


Die Befunde in Schaubild 4B fallen in den Zeitraum nach dem Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes von 2019, welches eine verbindliche Staffelung der Elternbeiträge (allerdings nicht zwangsläufig nach Einkommen) und Beitragsbefreiungen bei Sozialleistungsbezug festsetzte. Zusätzlich zu Beziehenden von Arbeitslosengeld II, Sozialhilfe oder Leistungen aus der Grundsicherung haben seit 2019 nach SGB VIII § 90 Absatz 4 Familien einen Anspruch auf Beitragsbefreiung, die Kinderzuschlag oder Wohngeld beziehen. Erste Evaluationsstudien (Faas et al. 2023, S. 190; Mühleib et al. 2020) stellen fest, dass die Bestimmungen zur Entlastung bei den Elternbeiträgen zwar im Durchschnitt zu geringeren Beitragszahlungen führten, eine weitreichendere Veränderung der Ausgestaltung der

Gebührenerhebung, beispielsweise bezogen auf Familien mit geringem Einkommen, in den meisten Ländern allerdings ausblieb. Entlastungen wurden oftmals so gestaltet, dass sie möglichst breite Gruppen erreichten, beispielsweise über Gebührenbefreiungen für bestimmte Altersgruppen.

Um genauer zu untersuchen, welche Bedeutung Elternbeiträge als Hürde zur Betreuungsnutzung nach wie vor haben können, stellt Schaubild 5 Angaben zur Nichtnutzung wegen Kosten in Abhängigkeit des Einkommens dar. Unter den untersten 20 % der Einkommensverteilung geben ca. 8 % der Befragten an, wegen zu hoher Kosten keine Betreuung zu nutzen. Auch in den höheren Einkommensgruppen spielen Gebühren für einen gewissen Anteil der Befragten eine Rolle, wie die statistisch signifikanten Unterschiede zwischen den Einkommensdezilen im Vergleich zum jeweils nächsthöheren Dezil zeigen. Erst ab dem sechsten Einkommensdezil ist kaum noch ein Einfluss der Einkommenssituation feststellbar.

Schaubild 6: Elternbeiträge für Betreuung im Kitaalter, nach Einkommen



U3-Elternbeiträge in der Mitte (Median), im unteren Viertel (25. Perzentil) und im oberen Viertel (75. Perzentil) der Verteilung der Elternbeiträge, nach Einkommensdezil und Bundesland. Werte für 2020-2021

Anmerkung: Angaben für Kinder im Alter von 1–2 Jahren.

Schaubild 6 stellt die tatsächlich gezahlten Gebühren, entsprechend den Angaben in den KiBS-Daten, nach Bundesländern dar. Für jedes Einkommensdezil unterscheiden wir die Gebührenhöhe im unteren Viertel, der Mitte und im oberen Viertel der Verteilung der angegebenen Gebühren (25., 50. und 75. Perzentil).

Zu dieser Darstellung ist anzumerken, dass es sich um eine Momentaufnahme aus dem Zeitraum 2020/21 handelt. In Folge des Gute-Kita-Gesetzes von 2019 hatten einige Landesregierungen Gebührenentlastungen beschlossen, welche sich teilweise in den KiBS-Daten von 2020/21 wiederfinden lassen, teilweise aber erst später griffen (für eine Übersicht siehe Faas et al. 2023, S. 178; Geis-Thöne 2024, S. 9). In Schleswig-Holstein wurden beispielsweise zum 1.1.2021 weitreichende Gebührenentlastungen beschlossen (Art. 1 § 31

KiTaG von 2019). Unsere Auswertung der Mittelwerte für die Jahre 2020/21 überschätzt somit tendenziell die tatsächliche Gebührenbelastung für Beobachtungen aus dem Jahr 2021.⁹ Mehrere Punkte sind in Schaubild 6 hinsichtlich der Gebühren als mögliche Hürde für die Inanspruchnahme von Betreuung bemerkenswert. Erstens zeigt sich eine große Bandbreite in der durchschnittlichen Gebührenhöhe. Während die Betreuung in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern vollständig gebührenfrei ist, zahlen Eltern in einigen Bundesländern Beiträge in beträchtlicher Höhe. Am höchsten sind die durchschnittlich in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung gezahlten Beträge in Baden-Württemberg (157 €), Saarland (159 €) und Schleswig-Holstein (209 €). Zweitens variiert die Progressivität, mit der die Gebühren mit dem Einkommen ansteigen. In Hessen und Bayern liegt die mittlere Gebührenhöhe im untersten Einkommensdezil bei ca. 200 € im Monat. In mehreren anderen Bundesländern berichten Befragte im untersten Einkommensdezil dagegen keine gezahlten Beiträge und die Beitragshöhe steigt erst in den höheren Einkommensgruppen nennenswert an. Drittens ist in einigen Bundesländern eine beträchtliche Variation innerhalb der einzelnen Einkommensgruppen feststellbar. So beträgt der Unterschied zwischen dem 25. und dem 75. Perzentil der Gebührenverteilung in der untersten Einkommensgruppe in sechs Bundesländern mehr als 200 € (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig-Holstein). Anhand der KiBS-Daten ist keine Aussage darüber möglich, inwiefern diese Variation bedingt ist durch Variation in der Gebührengestaltung zwischen den Kommunen eines Bundeslands oder durch Variation zwischen Einrichtungsträgern. Beides sind mögliche Erklärungen für die beobachtete Variation, allerdings mit jeweils unterschiedlichen Implikationen für soziale Ungleichheit und politische Handlungsoptionen. Zusammengefasst zeigt Schaubild 6, dass auch nach Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes 2019 eine beträchtliche Spannweite an Gebühren feststellbar ist, auch und insbesondere für Familien in den unteren Einkommensgruppen.

Neben der Einführung einer verpflichtenden Staffelung der Gebühren war ein zentrales Element des Gute-Kita-Gesetzes die verpflichtende Gebührenbefreiung bei Sozialleistungsbezug. Da in einigen Bundesländern Einkommen nach wie vor kein verpflichtendes Staffelungskriterium ist (Mühleib et al. 2020, S. 42), liegen Einrichtungen oder Jugendämtern nicht zwangsläufig Informationen zum Einkommen der Familien vor. Somit stellt sich die Frage, inwieweit die Gebührenbefreiung in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird. Hierzu berichtet Tabelle 1 die durchschnittlich gezahlten Beiträge und den Anteil der Befragten, die wegen der Kosten keine Betreuung nutzen. Wir unterscheiden zwischen Familien im unteren Einkommensquintil, die nicht befreit sind, und denjenigen, die angeben, Sozialleistungen zu beziehen und deswegen einen Anspruch auf Gebührenbefreiung haben sollten.¹⁰

Bei vollständiger Umsetzung der Gebührenbefreiung müssten die Werte in Spalte B null betragen. Mit durchschnittlich 46 € liegen diese Werte zwar deutlich unter den Werten der Vergleichsgruppe ohne Gebührenbefreiung (Spalte A), sind allerdings deutlich von null entfernt. Während nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Abweichung zum Teil auf

⁹ In Schleswig-Holstein wurde zum 1.1.2021 ein Gebührendeckel (von maximal 7,21 € pro wöchentlicher Betreuungsstunde für den monatlichen Beitrag) eingeführt, welcher vorher teilweise verbreitete, sehr hohe Beiträge ausschließt (Faas et al. 2023: S. 182). Bei einer getrennten Betrachtung der beiden Beobachtungsjahre 2020 und 2021 zeigt sich eine deutlich gesunkene Gebührenbelastung im U3-Bereich in Schleswig-Holstein bezüglich der durchschnittlich gezahlten Beiträge von –75 € (2020: 290 €, 2021: 215 €). Für die anderen Bundesländer fallen die Veränderungen deutlich geringer aus und schwanken zwischen –44 € (Nordrhein-Westfalen) und +38 € (Bremen). Im Saarland wurde 2022 eine Gebührenfreiheit für alle Altersgruppen beschlossen, die bis 2027 schrittweise umzusetzen ist. Für die anderen Bundesländer gab es (Stand Anfang 2024) seit unserem Beobachtungszeitraum für den U3-Betreuungsbereich keine landesrechtlichen Änderungen zu den Beitragsregelungen (Geis-Thöne 2024: S. 9).

¹⁰ Wir beziehen uns hier auf das untere Einkommensquintil, um eine größere Zahl an Beobachtungen zu erreichen. Wie Schaubild 5 zeigt, unterscheidet sich die wahrgenommene Gebührenbelastung innerhalb der untersten beiden Einkommensdezile kaum.

ungenauere Angaben zurückzuführen ist, deutet die vorhandene Bundesländervariation darauf hin, dass die Gebührenbefreiung in der Praxis nur unvollständig umgesetzt ist.¹¹ Der Unterschied zwischen der formell gebührenbefreiten Gruppe und der Vergleichsgruppe ist in Niedersachsen und Brandenburg am ausgeprägtesten (siehe Spalte C); zwei Bundesländer, in denen Einkommen ein bedeutsames Staffelungskriterium für die Gebührenhöhe ist. Die durchschnittliche Beitragshöhe der formell beitragsbefreiten Gruppe beträgt hier 14 bzw. 16 % der Beitragshöhe der Vergleichsgruppe in Spalte A. Am geringsten fällt der Unterschied in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen aus; jeweils Länder, in denen Kommunen nicht oder kaum auf Einkommen als Staffelungskriterium zurückgreifen. Hier liegt die durchschnittliche Beitragszahlung der formell beitragsbefreiten Gruppe zwischen 68 und 81 % der Werte der Vergleichsgruppe.

¹¹ Kosten für Mittagessen und ‚Bastel-/Spiel- oder Teegeld‘ werden in der Umfrage in Folgefragen separat abgefragt. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass Befragte diese Kostenanteile in ihre Angabe zu den Betreuungskosten einfließen lassen, ziehen wir diese Werte von den Betreuungskosten ab, sodass wir im Zweifelsfall die tatsächlich gezahlten Beiträge unterschätzen. Wir codieren negative Werte als einen Betrag von 0 €. Aufgrund von Kosten für Verpflegung oder weiteren Zusatzkosten kann eine Betreuung auch bei eigentlicher Gebührenfreiheit die finanziellen Möglichkeiten von Familien mit geringem Einkommen übersteigen (Meiner 2014). Um eine zusätzliche Komplexität unserer Auswertung zu vermeiden, berücksichtigen wir diesen Aspekt in unserer Auswertung nicht und unterschätzen somit tendenziell die Gesamtkostenbelastung. Aufgrund möglicher verbleibender Ungenauigkeiten bei der Angabe der gezahlten Beiträge (Angabe von Werten knapp über null, obwohl eigentlich eine Befreiung vorliegt) berichten wir in Spalte B in Tabelle 1 die durchschnittlich gezahlten Beiträge derer, die einen Anspruch auf Befreiung wegen Transferleistungsbezug haben, und nicht die Anteile der Befragten, die trotz Befreiungsanspruch Beiträge zahlen.

Tabelle 1: Gebührenbefreiung im Kitaalter in der Praxis

	Durchschnittliche Gebühren, in €			Nichtnutzung wegen Kosten, Anteile (in Prozent)			G Bedeutung von Staffelung nach Einkommen (Mühleib et al. 2020, S. 42)
	A Nicht befreit, unteres Einkommensquintil	B Anspruch auf Befreiung wegen Transferleistungsbezug	C Quotient B/A	D Nicht befreit, unteres Einkommensquintil	E Anspruch auf Befreiung wegen Transferleistungsbezug	F Quotient E/D	
Baden-Württemberg	127	88	0,69	35	30	0,86	13
Bayern	77	62	0,81	23	35	1,55	0
Brandenburg	61	10	0,16	12	4	0,38	100
Bremen	.	.	.	25	31	1,22	.
Hessen	.	.	.	26	39	1,50	4
Niedersachsen	173	24	0,14	27	19	0,70	79
Nordrhein-Westfalen	95	50	0,53	16	17	1,06	100
Rheinland-Pfalz	.	.	.	19	31	1,66	74
Saarland	98	45	0,46	45	33	0,75	3
Sachsen	69	47	0,68	14	17	1,23	0
Sachsen-Anhalt	69	40	0,57	30	8	0,26	0
Schleswig-Holstein	165	64	0,39	37	30	0,82	5
Thüringen	84	30	0,35	25	29	1,17	8
Mittelwert	102	46	0,48	26	25	1,01	
Beobachtungen	621	400		1094	562		

Anmerkungen: Umfragegewichte berücksichtigt; Kinder im Alter von 1–6 Jahren; ohne Altersgruppen, die aufgrund von Alterskriterien gebührenbefreit sind. Berlin, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern nicht berücksichtigt wegen umfassender Gebührenfreiheit. Fehlende Werte in Spalten A–C wegen geringer Zahl an Beobachtungen ($N < 10$) für Bremen, Hessen und Rheinland-Pfalz. Spalten D und E berichten Angaben zu Nichtnutzung wegen zu hoher Kosten als Anteil der Eltern (in Prozent), die keine Betreuung nutzen. Werte für 2020 und 2021. Die Werte in Spalte G berichten die Anteile der Gemeinden (in Prozent) mit Staffelung nach Einkommen in den kommunalen Gebührenordnungen.

Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf Angaben zur Nichtnutzung aufgrund von Kosten. Trotz eines formellen Anspruchs auf Gebührenbefreiung ist der Anteil der Befragten, der angibt, aufgrund von Kosten keine Betreuung zu nutzen, etwa gleich hoch wie in der Vergleichsgruppe (25 bzw. 26 %). Dieser Anteil ist besonders hoch dort, wo Gebühren kaum als Staffelnungskriterium verwendet werden (z. B. Bayern und Hessen). Trotz Anspruch auf Beitragsbefreiung berichten in diesen beiden Ländern 35 bzw. 39 % der Befragten, wegen der Kosten keine Betreuung zu nutzen. Damit liegen diese Werte 55 bzw. 50 % über den Werten der Vergleichsgruppe (Spalte D) und sind deutlich höher als in Niedersachsen (19 %) und Nordrhein-Westfalen (17 %), wo Einkommen als Staffelnungskriterium verpflichtend bzw. weit verbreitet ist.¹²

Zusammengefasst stützen die Ergebnisse in Tabelle 1 die Vermutung von Fischer et al. (2024, S. 8, S. 11), dass Informationen über eine mögliche Beitragsbefreiung nicht vollständig an die Familien weitergeleitet werden, obwohl das Gute-Kita-Gesetz die Jugendämter dazu formell verpflichtet. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass die hier berichteten Ergebnisse die Nichtinanspruchnahme von Gebührenbefreiungen tendenziell unterschätzen. Mit der Wohngeldreform von 2022 hat sich der Kreis der Wohngeldberechtigten deutlich erweitert. Entsprechend den Ergebnissen in Tabelle 1 ist davon auszugehen, dass der entsprechende Zuwachs formell beitragsbefreier Familien sich allenfalls unvollständig in einen Zuwachs tatsächlich beitragsbefreier Familien übersetzt (Fischer et al. 2024, S. 8, S. 11).

Die vorangegangene Diskussion legt nahe, dass die Art der Gebührengestaltung über Bundesländer hinweg unterschiedliche Auswirkungen auf soziale Zugangshürden zu Betreuung entfalten kann. Diesem Punkt gehen wir im Folgenden nach und untersuchen die sozioökonomischen Muster in Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung, wie in Schaubild 4 dargestellt, getrennt nach Bundesländern. Neben der Bedeutung der Gebühren nehmen wir dabei erneut Zugangshürden in den Blick, die von einer fehlenden Verfügbarkeit herrühren können. In diesem Schritt untersuchen wir auch, inwiefern diese Muster von den tatsächlichen Kosten und Betreuungsquoten abhängen, und berichten entsprechende bivariate Zusammenhänge und Unterschiede unter Berücksichtigung ihrer statistischen Signifikanz.¹³ Zunächst fassen wir die drei betrachteten sozioökonomischen Merkmale zusammen und unterscheiden Nutzung und Nichtnutzung zwischen Familien, in denen mindestens eines der Merkmale für geringere Nutzung zutrifft (kein Hochschulabschluss der Mutter, Mutter nicht erwerbstätig oder ein Migrationshintergrund; entsprechend der erwarteten Benachteiligung im Zugang zu Betreuung zusammengefasst als geringerer sozioökonomischer Status) von Familien mit Hochschulabschluss der Mutter, mit Erwerbstätigkeit der Mutter und Fehlen eines Migrationshintergrunds (entsprechend den erwarteten geringeren Schwierigkeiten im Zugang zu Betreuung zusammengefasst als höherer sozioökonomischer Status). In einem darauffolgenden Schritt stellen wir die Bedeutung der einzelnen Merkmale getrennt dar, um zu untersuchen, inwiefern Zugangshürden zu Betreuung zwischen den Merkmalen variieren. Die Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung von Betreuung im U3-Bereich variiert deutlich zwischen den Bundesländern (Schaubild 7, oben und Schaubild 8). In vier der ostdeutschen Flächenländer beträgt der Unterschied in der Betreuungsquote zwischen sozioökonomisch besser und schlechter gestellten Gruppen weniger als 20 Prozentpunkte.

¹² Für den hohen Wert in Spalte F für Rheinland-Pfalz ist anzumerken, dass sich dieser lediglich auf einjährige Kinder bezieht, da die Betreuung ab dem Alter von zwei Jahren kostenfrei ist. Die durchschnittlichen monatlichen Gebühren für einjährige Kinder lagen dort bei 236 €.

¹³ Für die Diskussion der Zusammenhänge auf Bundesländerebene zwischen Betreuungsquoten, Elternbeiträgen und sozioökonomischen Unterschieden in Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung differenzieren wir zwischen allen 16 Bundesländern und den 8 westdeutschen Flächenländern. Aufgrund der geringen Beobachtungszahl sind hier nur begrenzt Aussagen zu statistischer Signifikanz möglich. Wir beschränken uns entsprechend in diesem Schritt darauf, grobe Muster zu diskutieren und verwenden die Darstellung dieser Zusammenhänge in Schaubild 7 zum Zweck einer besseren Veranschaulichung. Die Schaubilder 8–10 berichten zusätzlich 95%-Konfidenzintervalle, welche die Unsicherheit in der Berechnung der Unterschiede in den Mittelwerten zwischen den einzelnen Bundesländern berücksichtigen.

In einigen westdeutschen Flächenländern fällt die Bedeutung des sozioökonomischen Hintergrunds dagegen mehr als doppelt so stark aus. In Bayern, Hessen und Baden-Württemberg beträgt der Unterschied in den Betreuungsquoten jeweils mehr als 40 Prozentpunkte. Auch innerhalb der Gruppe der westdeutschen Flächenländer zeigt sich eine starke Variation. Im Vergleich zu Baden-Württemberg, wo die Unterschiede am stärksten ausgeprägt sind, sind diese statistisch signifikant geringer in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. Die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg weisen mittlere Werte auf.

Die durchschnittliche Betreuungsquote ist ein zentraler Bestimmungsfaktor für die Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung von Betreuung (Schaubild 7, oben links). Die bivariate Korrelation, durch die Regressionslinien veranschaulicht, ist stark ausgeprägt und statistisch signifikant ($r = 0,91$, $p = 0,00$). Auch innerhalb der Gruppe der westdeutschen Flächenländer zeigt sich dieser Zusammenhang, wenn auch weniger stark ausgeprägt ($r = 0,57$, $p = 0,14$). Je höher die Betreuungsquote, desto weniger relevant sind demnach sozioökonomische Merkmale dafür, ob eine Betreuung genutzt wird. Für die durchschnittlich gezahlten Elternbeiträge (Schaubild 7, oben rechts) zeigt sich dagegen kein Zusammenhang mit der Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Betreuungsnutzung.

Ein ähnliches Muster zeigt sich für Nichtnutzung von Betreuung aufgrund fehlender Verfügbarkeit (Schaubild 7, unten links). Bei geringeren Betreuungsquoten berichten Eltern aus sozioökonomisch schlechter gestellten Gruppen überproportional häufig, keinen Betreuungsplatz zu finden. Dies trifft insbesondere zu auf den Großteil der westdeutschen Flächenländer und auf Bremen sowie auf Berlin (nicht aber Hamburg) als Land mit einer vergleichsweise hohen Betreuungsquote. Die Differenz ist unter den westdeutschen Flächenländern am geringsten in Bayern (4,7 Prozentpunkte Unterschied) und im Vergleich dazu statistisch signifikant erhöht in allen übrigen westdeutschen Flächenländern, mit Ausnahme von Niedersachsen. Am ausgeprägtesten ist die Bedeutung des sozioökonomischen Status für die Nichtnutzung von Betreuung wegen fehlender Verfügbarkeit in Schleswig-Holstein, Hessen und im Saarland mit Werten zwischen neun und zehn Prozentpunkten. In den ostdeutschen Flächenländern liegen die Werte durchweg bei unter drei Prozentpunkten.

Für die Höhe der Elternbeiträge zeigt sich, dass höhere Beiträge tendenziell soziale Selektionseffekte verstärken (Schaubild 7, unten rechts). Die bivariaten Korrelationen sind stark ausgeprägt ($r = -0,47$, $p = 0,07$ für alle 16 Bundesländer, $r = -0,76$, $p = 0,03$ für die westdeutschen Flächenländer). In den ostdeutschen Flächenländern, in Berlin und in Hamburg hat der sozioökonomische Status mit Werten von unter zwei Prozentpunkten kaum einen Einfluss darauf, ob die Betreuungskosten als Hindernis für eine Betreuungsnutzung angesehen werden. Unter den westdeutschen Flächenländern ist dieser Wert in Niedersachsen am geringsten (3,5 Prozentpunkte). In anderen Bundesländern ist dagegen ein starkes soziales Gefälle feststellbar. So zeigen sich signifikant höhere Werte in Hessen, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, mit einem Höchstwert im Saarland, wo ein geringerer sozioökonomischer Status mit einer um 8,4 Prozentpunkte höheren Wahrscheinlichkeit einhergeht, wegen der Kosten keine Betreuung zu nutzen.

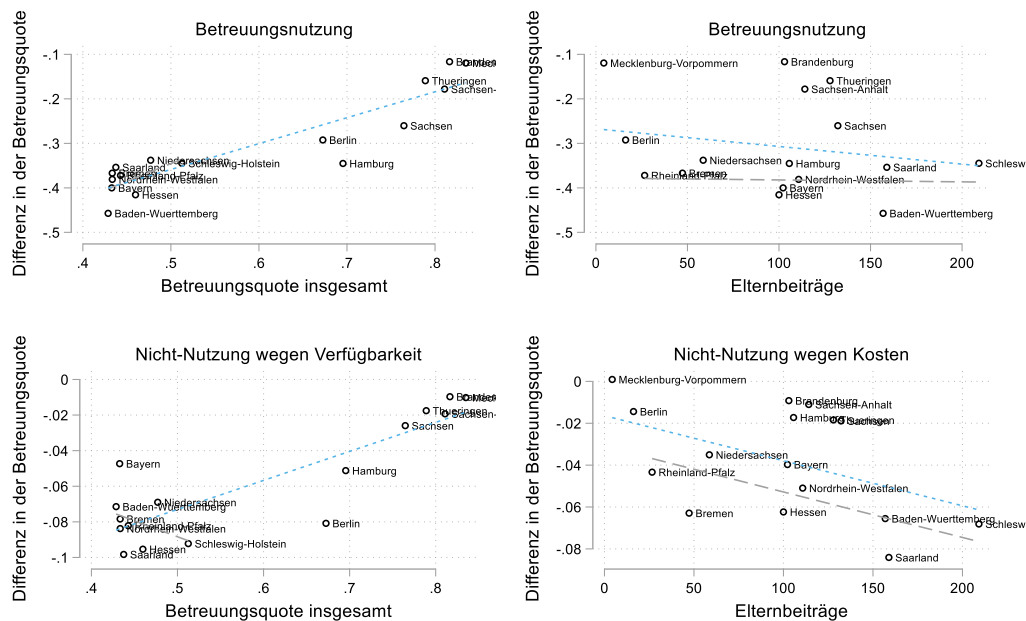
In einem nächsten Schritt untersuchen wir, inwiefern die Bedeutung der sozioökonomischen Merkmale in Schaubild 7 zwischen den einzelnen Merkmalen variiert. Zeigen sich hier Unterschiede zwischen den Bundesländern, könnte dies auf unterschiedliche Ursachen für soziale Hürden zur Betreuungsnutzung hindeuten.

Schaubild 8 zeigt die Bedeutung der drei sozioökonomischen Merkmale einzeln und zusammengefasst für die Nutzung von Betreuung im U3-Bereich nach Bundesländern. Während die kombinierte Variable in etwa der Variation nach Bildungshintergrund entspricht, ist die Erwerbstätigkeit der Mutter in allen Bundesländern in etwa im gleichen Maße relevant. Die Werte für die Bedeutung der Erwerbstätigkeit schwanken zwischen 54 (Hamburg) und 32 Prozentpunkten (Mecklenburg-Vorpommern). Größere Variation lässt sich für die

Bedeutung eines Migrationshintergrunds feststellen. In den ostdeutschen Flächenländern reduziert das Vorhandensein eines Migrationshintergrunds in besonderem Maße die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuung zu nutzen. Am höchsten ist dieser Wert in Sachsen (53 Prozentpunkte), deutlich geringer dagegen, im ostdeutschen Ländervergleich, in Mecklenburg-Vorpommern (25 Prozentpunkte). Auffällig ist zudem, dass ein Migrationshintergrund in Baden-Württemberg und Bayern keine Bedeutung dafür hat, eine Betreuung zu nutzen. Die Werte sind statistisch nicht signifikant verschieden von null. Dieser Befund ist umso bemerkenswerter, da die Betreuungsnutzung in diesen beiden Bundesländern besonders stark vom Bildungshintergrund und dem Erwerbsstatus abhängt. Schaubilder 9 und 10 können einen genaueren Einblick darin geben, inwiefern die Befunde in Schaubild 8 auf unterschiedliche Betreuungsbedarfe zurückzuführen sind, oder aber auf institutionelle Hürden im Zugang zu Betreuung. Für die Bedeutung sozioökonomischer Merkmale dafür, wegen fehlender Verfügbarkeit keine Betreuung zu nutzen (Schaubild 9), entspricht die Variation für Bildungshintergrund und Erwerbstätigkeit in etwa der Variation für die kombinierte Variable. Größere Abweichungen zeigen sich für die Bedeutung eines Migrationshintergrunds. Wegen geringerer Fallzahlen sind die Ergebnisse hier allerdings mit einer größeren Unsicherheit behaftet, wie durch die relativ großen Konfidenzintervalle ersichtlich wird. Mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern geht ein Migrationshintergrund in allen Bundesländern mit größeren berichteten Problemen einher, wegen fehlender Verfügbarkeit keinen Betreuungsplatz zu nutzen. Die Werte schwanken zwischen zehn (Brandenburg) und 21 (Sachsen) Prozentpunkten. Sozial ungleiche Zugänge zu Betreuung treten bezüglich eines Migrationshintergrunds somit auch in Ländern mit insgesamt hohen Betreuungsquoten auf. Im Gegensatz zu Schaubild 8 liegen die Werte für die ostdeutschen Bundesländer hier in etwa gleichauf mit denen anderer Bundesländer. Trotz in etwa gleicher Betreuungsnutzung in Baden-Württemberg und Bayern berichten auch in diesen beiden Ländern Familien mit Migrationshintergrund überproportional stark von Schwierigkeiten, einen Betreuungsplatz zu finden, was auf höhere, nicht erfüllte Betreuungsbedarfe dieser Familien hindeutet.

Schaubild 10 berichtet die Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung aufgrund zu hoher Kosten. Erneut entspricht die Bundesländervariation bezüglich der Bedeutung des Bildungshintergrunds und des Erwerbsstatus in etwa der Variation für die kombinierte Variable. Eine Ausnahme zeigt sich für Rheinland-Pfalz. Hier findet sich keine Bedeutung für den Bildungshintergrund, sondern lediglich für den Erwerbsstatus. Für die Nichtnutzung aufgrund von Kosten ist ein Migrationshintergrund in den meisten Bundesländern relativ betrachtet weniger relevant als für das Problem einer fehlenden Verfügbarkeit in Schaubild 9. Nichtsdestotrotz finden sich auch hier in einigen Bundesländern signifikant erhöhte Werte, insbesondere in Schleswig-Holstein, wo Familien mit Migrationshintergrund mit einer um 15 Prozentpunkte erhöhten Wahrscheinlichkeit berichten, wegen der Kosten keine Betreuung zu nutzen. Im Saarland und in Baden-Württemberg spielt der Migrationshintergrund dagegen keine Rolle für die Nichtnutzung aufgrund von Kosten, trotz einer insgesamt hohen Bedeutung sozioökonomischer Merkmale hinsichtlich der Kosten. Insgesamt weisen das Saarland, Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein im Bundesländervergleich die höchsten Werte für die Bedeutung der Kosten als Hindernisgrund auf (siehe Schaubild 3). Somit lässt sich festhalten, dass sich die Gebührenbelastung im Saarland und in Baden-Württemberg offenbar unabhängig vom Migrationshintergrund verteilt, während insbesondere in Schleswig-Holstein Familien mit Migrationshintergrund überproportional häufig Gebühren als Hindernisgrund benennen.

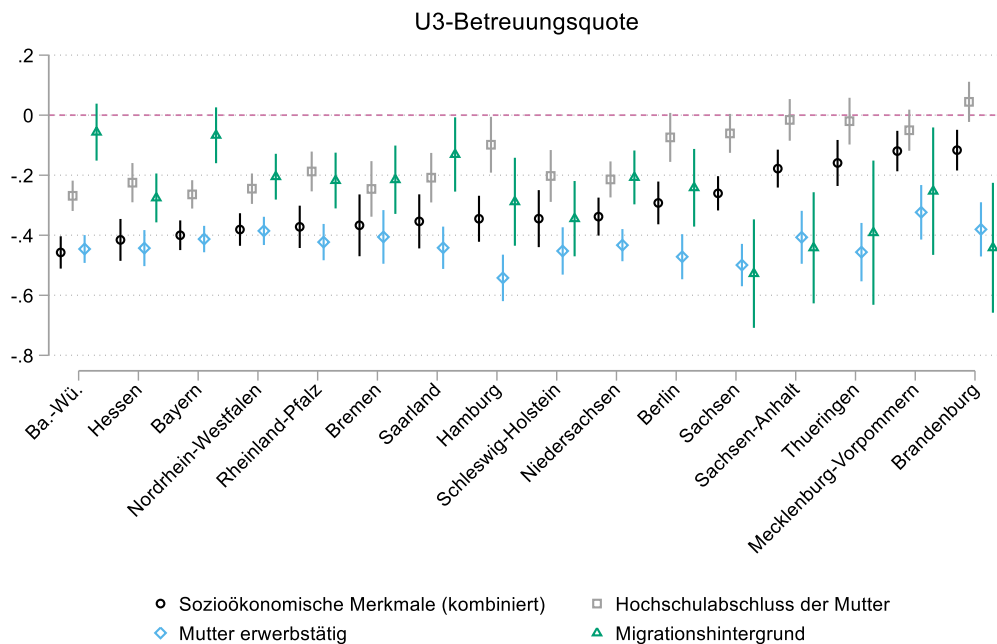
Schaubild 7: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung im Kitaalter



Gepunktete Linie: bivariater Zusammenhang für 16 Bundesländer; gestrichelte Linie: für 8 westdeutsche Flächenländer

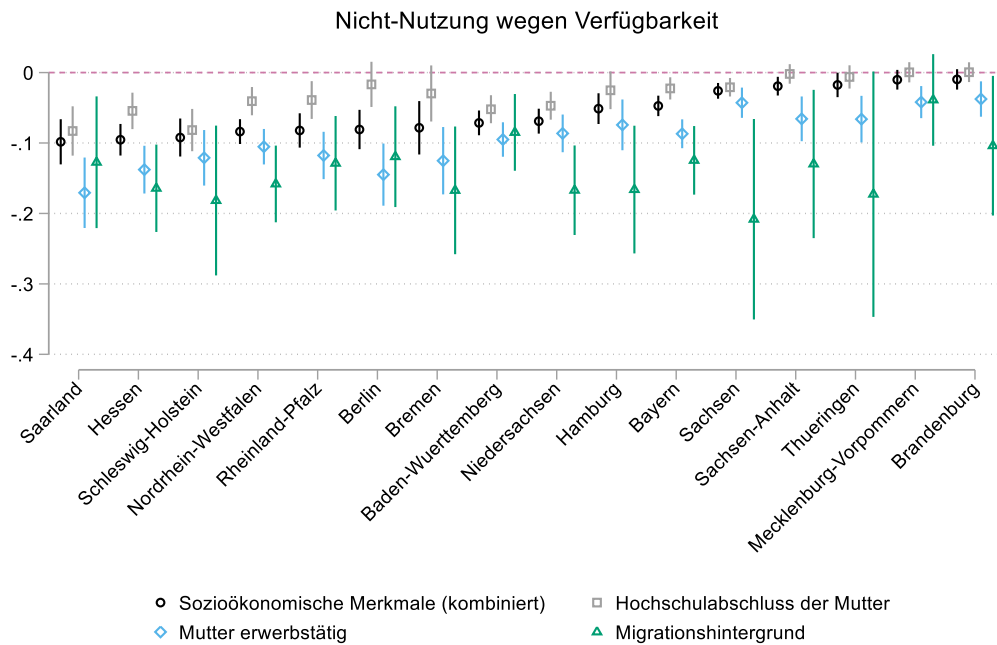
Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder im Alter von 1–2 Jahren für die Betreuungsquote (1–6 Jahre für die Nichtnutzung). Die Werte auf der vertikalen Achse zeigen den Unterschied in Prozentpunkten für die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuung zu nutzen (oben) oder nicht zu nutzen (unten). Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung (Fehlen eines Hochschulabschlusses der Mutter, Nichterwerbstätigkeit der Mutter oder Migrationshintergrund im Vergleich zu Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Fehlen eines Migrationshintergrunds). Die Elternbeiträge (rechts) sind Durchschnittswerte für die untersten 50 % der Einkommensverteilung. Die Schaubilder 8–10 beinhalten Konfidenzintervalle als Maß für die Schätzgenauigkeit der Unterschiede in den berichteten Mittelwerten.

Schaubild 8: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung von Betreuung im Kitaalter, marginale Effekte



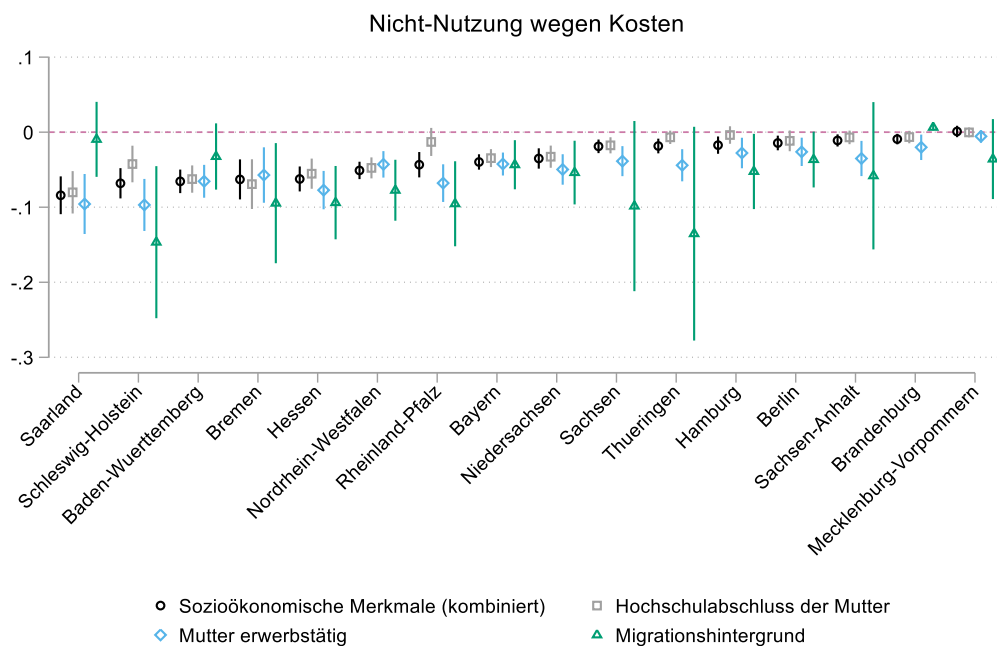
Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder im Alter von 1–2 Jahren für die Betreuungsnutzung (1–6 Jahre für die Nichtnutzung). Marginale Effekte und 95%-Konfidenzintervalle für sozioökonomische Merkmale (kombiniert), Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Migrationshintergrund. Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung von Betreuung.

Schaubild 9: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung im Kitaalter wegen Verfügbarkeit, marginale Effekte



Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder im Alter von 1–2 Jahren für die Betreuungsnutzung (1–6 Jahre für die Nichtnutzung). Marginale Effekte und 95%-Konfidenzintervalle für sozioökonomische Merkmale (kombiniert), Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Migrationshintergrund. Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung.

Schaubild 10: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung im Kitaalter wegen Kosten, marginale Effekte



Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder im Alter von 1–2 Jahren für die Betreuungsnutzung (1–6 Jahre für die Nichtnutzung). Marginale Effekte und 95%-Konfidenzintervalle für sozioökonomische Merkmale (kombiniert), Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Migrationshintergrund. Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung.

ZWISCHENFAZIT

Bemerkenswert bei der berichteten Variation in den Zugangshürden in den Schaubildern 7–10 ist, dass zwar für einige der Indikatoren Zusammenhänge mit der Betreuungsquote und der Gebührenhöhe erkennbar sind, diese aber teilweise auch unabhängig von diesen Merkmalen sind. Das Ausmaß sozioökonomischer Zugangshürden lässt sich also nicht pauschal vom Ausbaustand oder der Gebührenfestsetzung ableiten. Die beobachtete starke Variation in den Zugangshürden, insbesondere innerhalb der Gruppe der westdeutschen Flächenländer, verdeutlicht allerdings die Notwendigkeit, diese Gründe besser zu verstehen. Bestehende, eingangs zitierte Studien diskutieren eine Reihe möglicher Gründe, die zu dieser beobachteten Variation beitragen könnten. Einige dieser Studien beruhen allerdings auf Einzelfallstudien, sodass unklar bleibt, inwiefern die dort berichteten Erklärungen für die insgesamt beobachtete Bundesländervariation herangezogen werden können. Im Folgenden gehen wir kurz auf einige dieser Erklärungsansätze ein und diskutieren, inwiefern sie helfen können, die beobachtete Variation zu erklären.

Bezüglich der **Festsetzung der Elternbeiträge** zeigten sich Schleswig-Holstein, das Saarland und Baden-Württemberg als die Bundesländer mit den höchsten durchschnittlichen Beiträgen für Familien in der unteren Einkommenshälfte und einem weitgehenden Fehlen von Einkommen als Staffelungskriterium (siehe Schaubild 6 und Tabelle 1). Für diese Länder zeigen sich für einige der Indikatoren in den Schaubildern 7–10 relativ stark ausgeprägte sozioökonomische Unterschiede in Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung. Zugleich ist für

das Saarland und Baden-Württemberg (dem Durchschnitt nach die beiden Länder mit den höchsten Anteilen an Nichtnutzung wegen Kosten, siehe Schaubild 3) bemerkenswert, dass sich die Beitragsgestaltung nicht auf Zugangshürden nach Migrationshintergrund auswirkt, sondern sich die berichtete Belastung hier in etwa gleich verteilt.

Zusätzlich zu den hier beobachtbaren Unterschieden in der Beitragsbelastung ist davon auszugehen, dass die von der Landesgesetzgebung den Trägern und den Kommunen eingeräumten Spielräume für die Gebührenfestsetzung bedeutsam für die Kostenbelastung der Eltern sind. 2024 erlauben unter den westdeutschen Flächenländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Niedersachsen den Trägern, ihre Beiträge eigenständig festzusetzen, während diese in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf Ebene der Jugendamtsbezirke festgesetzt werden (Geis-Thöne 2024). Relevante Unterschiede gibt es auch bei den Geschwisterregelungen. Unter den westdeutschen Flächenländern setzen Bayern, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz, im Gegensatz zu den anderen Ländern, keinerlei landesrechtliche Vorgaben zur Beitragserhebung bei Geschwisterkindern (Geis-Thöne 2024).

Eine weitere Dimension für die mögliche Relevanz von Elternbeiträgen für den Zugang zu Betreuung und die Umsetzung von Gebührenbefreiungen in der Praxis sind die jeweiligen Zahlungsmodalitäten der Gebühren in den Ländern (Dohmen 2016, S. 101; Fischer et al. 2024, S. 9). Werden die Beiträge an die Träger anstatt direkt an das Jugendamt gezahlt, kann dies für Eltern zusätzliche Hürden dabei bedeuten, eine rechtlich zustehende Beitragsbefreiung einzufordern. Der entstehende zusätzliche Verwaltungsaufwand für die Träger kann womöglich sozial selektive Aufnahmepraktiken verstärken.

Die **Ausgestaltung der Finanzierung** (z. B. Dohmen 2016; Rudolphi und Pressing 2018) und ihr Zusammenhang mit den erreichten **Betreuungsquoten** stellen einen weiteren Erklärungsansatz für die beobachtete Variation in den Zugangshürden zu Betreuung dar. Trotz bestehendem Rechtsanspruch kann eine als unzureichend angesehene Finanzierung der Betreuung dazu führen, dass öffentliche oder freie Träger ihr Platzangebot in geringerem Maße als benötigt ausbauen, was bestehende Knappheiten und deren sozial selektive Konsequenzen verstärken kann. Während im Zuge der Einführung des Rechtsanspruchs zwischen 2009 und 2014 beinahe durchgehend ein jährlicher Anstieg der U3-Betreuungsplätze im Bereich zweistelliger Prozentwerte zu beobachten war, schwächte sich die Ausbaugeschwindigkeit in den Folgejahren deutlich ab (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024, Tabelle C4-3web). Abgesehen von der pandemiebedingten Delle 2020 und 2021 erreichte der Platzausbau zwischen 2022 und 2023 einen Tiefstwert seit Beginn der Datenreihe 2006 (2,13 % insgesamt, 3,17 % in Westdeutschland).

Einen genaueren Einblick in diese Zusammenhänge ermöglicht eine Befragung der Kitaträger im Rahmen der ERIK-Studie des DJI (Gedon et al. 2021; Klinkhammer et al. 2021). Unter denjenigen Trägern, die eine Unterversorgung an U3-Betreuungsplätzen berichteten (65 % aller befragten Träger), planten 40 % keinen weiteren Ausbau.¹⁴ Trotz berichteter Unterversorgung gaben 2,5 % der Träger an, in den vergangenen zwei Jahren die Zahl ihrer Einrichtungen verringert zu haben. 1,7 % gaben an, U3-Plätze abgebaut zu haben. Als Gründe dafür, trotz Unterversorgung das Platzangebot nicht auszubauen, wurden prioritär genannt: 53 % Personal, 46 % Räumlichkeiten, 39 % Finanzierung der Betriebskosten.¹⁵ Eine als unzureichend wahrgenommene Finanzierung kann somit den Betreuungsausbau verlangsamen und sozial selektive Konsequenzen von Platzknappheiten verstärken. Auch wenn die öffentlich zugänglichen ERIK-Daten keine Auswertung nach Bundesländern

¹⁴ Angaben basierend auf 1.558 Beobachtungen. Elterninitiativen wurden nicht berücksichtigt.

¹⁵ 77 % der Träger nannten mindestens einen der drei Punkte als Hindernis. Diejenigen Träger, die Probleme mit der Finanzierung der Betriebskosten berichteten, berichteten auch am ehesten Probleme, Personal zu finden (die bivariate Korrelation ist $r = 0,19$, $p = 0,00$). Die mittlerweile weit verbreiteten Schwierigkeiten, Betreuungspersonal zu finden, sind somit zu einem gewissen Teil auch Ausdruck einer als unzureichend wahrgenommenen Finanzierung.

erlauben, ist davon auszugehen, dass sich die Unterfinanzierung der Träger je nach Landesfinanzierungsmodell unterscheidet.¹⁶

Die **Trägerstruktur** stellt einen weiteren Erklärungsansatz für die beobachteten Unterschiede in der Bedeutung sozioökonomischer Kriterien für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung dar, der sich allerdings anhand der KiBS-Daten nicht untersuchen lässt. Hier lässt sich eine beträchtliche Variation über die Bundesländer feststellen. Im Jahr 2020 waren im Bundesdurchschnitt 32 % der Kitaeinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft, 17 % in katholischer und 16 % in evangelischer Trägerschaft (Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2020). Für die westdeutschen Flächenländer schwanken die Anteile öffentlicher Einrichtungen zwischen 22 % (Schleswig-Holstein) und 49 % (Rheinland-Pfalz). Die Anteile der Einrichtungen in konfessioneller Trägerschaft erreichen Werte bis zu 43 % für katholische (Saarland) und 33 % für evangelische Einrichtungen (Schleswig-Holstein). Die Trägerstruktur kann bedeutsam für Hürden im Zugang zu Betreuung sein, wenn freie Träger weniger häufig in sozial benachteiligten Stadtteilen anzufinden sind (Diermeier et al. 2025) oder die Platzvergabe nach sozial selektiven Kriterien, wie beispielsweise der Konfession (Hogrebe 2016; Hogrebe et al. 2023; Jehles 2023), erfolgt. Für die Betreuungsnutzung von Kindern mit Migrationshintergrund berichten Hogrebe et al. (2023, S. 79) und Wallußek et al. (2022, S. 98) überdurchschnittlich hohe Anteile in Kitas in öffentlicher Trägerschaft und unterdurchschnittliche Anteile insbesondere in Kitas in katholischer Trägerschaft. Allerdings zeigt sich dieses Muster nicht für andere sozioökonomische Merkmale (Armut und Bildungshintergrund; Hogrebe et al. 2023, S. 79). Wallußek et al. (2022, S. 98, S. 130) stellen zudem fest, dass die beobachteten Unterschiede in der Betreuungsnutzung zwischen den Trägern über die Bundesländer hinweg variieren und zudem berücksichtigt werden muss, dass die relative Häufigkeit der Träger regional variiert. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass es zwar Anzeichen für eine segregationsverstärkende Wirkung freier Träger gibt, systematische Befunde zu den Zusammenhängen zwischen der jeweiligen Trägerstruktur und Zugangshürden zu Betreuung bislang aber ausstehen (Wallußek et al. 2022).

3.5. GANZTAGSBETREUUNG IM GRUNDSCHULALTER IM BUNDESLÄNDERVERGLEICH

Analog zur Betreuung im Kitaalter untersuchen wir in einem ersten Schritt die Variation in den Ganztagsbetreuungsquoten und den Gründen der Nichtnutzung von Betreuung zwischen den Bundesländern. Schaubild 11 zeigt die Betreuungsquoten der Ganztagsbetreuung (in einer Ganztagschule oder einem „Hort oder ähnlichen außerschulischen Einrichtung“) entsprechend den Angaben in KiBS 2020–2021. Die Daten zeigen eine beträchtliche Variation in der Ganztagsnutzung zwischen den Bundesländern. Während die ostdeutschen Bundesländer, Berlin und Hamburg Betreuungsquoten von über 70 % aufweisen, variieren diese in den übrigen Bundesländern zwischen 33 % in Schleswig-Holstein und 64 % im Saarland. Je geringer die Betreuungsquote, desto höher ist tendenziell der Anteil der Familien, die angeben, wegen fehlender Verfügbarkeit oder zu hoher Kosten keine Betreuung zu nutzen.¹⁷ In den westdeutschen Flächenländern schwankt dieser Anteil zwischen 6,5 %

¹⁶ Bezüglich des Ausbaus an U3-Betreuungsplätzen war dieser unter den westdeutschen Bundesländern zwischen 2022 und 2023 besonders gering in den Stadtstaaten (je unter 1 %), gefolgt von Nordrhein-Westfalen mit dem geringsten Wert der westdeutschen Flächenländer (2,00 %). Die höchsten Werte erreichten Bayern und das Saarland mit je über 4 % (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024: Tabelle C4-7web). Unter anderem in Nordrhein-Westfalen kritisierten Kommunal- und Wohlfahrtsverbände eine unzureichende Finanzierung, die laufende Kostensteigerungen nur unzureichend kompensieren und eine Aufrechterhaltung der Betreuung gefährden würde (Städtetag NRW 2025; Freie Wohlfahrtspflege NRW 2024; Colbasevici und Espenhorst 2024, S. 48).

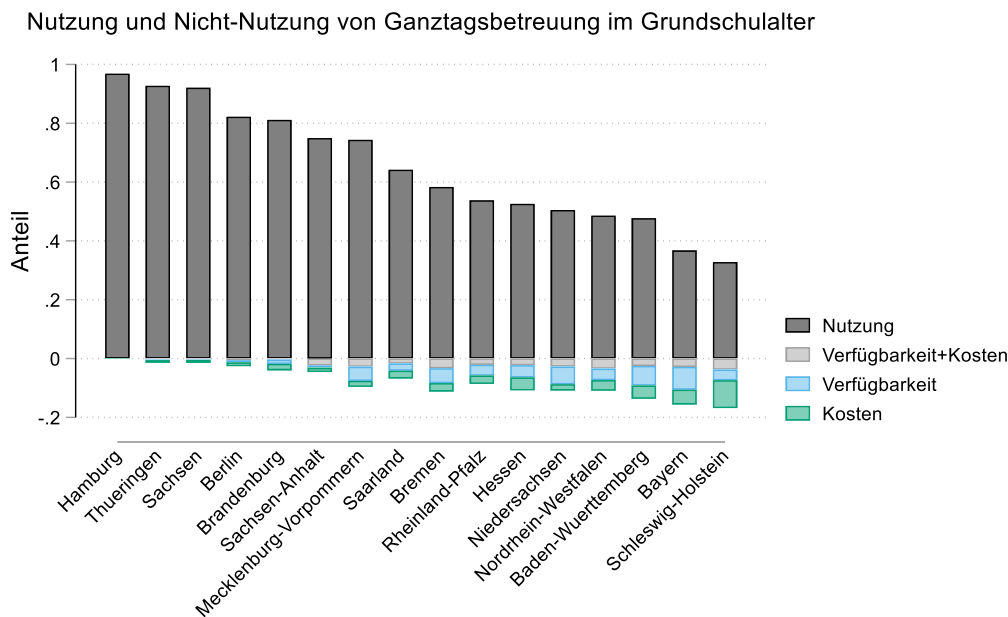
¹⁷ Fehlende Verfügbarkeit begreifen wir erneut als a) nicht passende Öffnungszeiten, b) kein erreichbares Angebot in der Nähe, oder c) wenn das Kind keinen Platz bekommen hat. Die entsprechende Frage in KiBS beinhaltet

(Saarland) und 16,6 % (Schleswig-Holstein). Die Bedeutung der Gründe variiert zwischen den Bundesländern. Beispielsweise werden in Schleswig-Holstein insbesondere Kosten als Grund genannt (13,2 %), in Bayern ist dagegen eine fehlende Verfügbarkeit (10,6 %) der größte Hinderungsgrund.

Ähnlich wie im Kitabereich ist anzunehmen, dass der Entscheidung für die Nutzung einer Ganztagsbetreuung verschiedene Faktoren zugrunde liegen, die in der Angebotsstruktur der Betreuung oder in nachfrageseitigen Bedarfen begründet sein können. Um diese Faktoren genauer aufzuschlüsseln, zeigt Schaubild 12 für die verschiedenen sozioökonomischen Merkmale die Betreuungsquoten der Ganztagsnutzung sowie Angaben dazu, dass eine Betreuung nicht genutzt wird, da entweder die Kosten zu hoch sind oder kein Betreuungsplatz verfügbar ist. Wie im vorangegangenen Abschnitt fügen wir hier schrittweise Kontrollvariablen für die jeweiligen sozioökonomischen Merkmale und das Bundesland hinzu, um eine genauere Aussage darüber treffen zu können, inwiefern Unterschiede in Nutzung und Nichtnutzung kausal auf das jeweilige Merkmal zurückzuführen sind.

Wie oben diskutiert, gelangen bisherige Beiträge zu unterschiedlichen Befunden, ob es beim Zugang zur Ganztagsbetreuung zu einer sozialen Selektivität kommt. Mit Blick auf diese Diskussion zeigen die Nutzungswahrscheinlichkeiten (ohne Kontrollvariablen) in Schaubild 12A eine Überrepräsentation sozioökonomisch bessergestellter Familien. Hat die Mutter einen Hochschulabschluss oder ist sie erwerbstätig, erhöht dies die Wahrscheinlichkeit für die Nutzung einer Ganztagsbetreuung um 18,5 bzw. 24,3 Prozentpunkte. Haben die Eltern einen Migrationshintergrund, reduziert dies die Nutzungswahrscheinlichkeit um 5,5 Prozentpunkte. Für den Hochschulabschluss und eine Erwerbstätigkeit ändern sich diese Werte kaum, wenn für die zusätzlichen Indikatoren kontrolliert wird. Anders verhält es sich für die Bedeutung des Migrationshintergrunds. Hält man hier die beiden anderen Indikatoren und das Bundesland konstant, haben Kinder mit Migrationshintergrund eine um 5,6 Prozentpunkte **höhere** Nutzungswahrscheinlichkeit einer Ganztagsbetreuung als Kinder ohne Migrationshintergrund. Mögliche Gründe hierfür könnten darin liegen, dass die Betreuungsbedarfe bei Familien mit Migrationshintergrund höher ausfallen, das Konzept der Ganztagsschule aus den jeweiligen Herkunftsländern eher vertraut ist oder eine Ganztagsbetreuung verstärkt als Bildungschance begriffen wird (Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen 2019, S. 18).

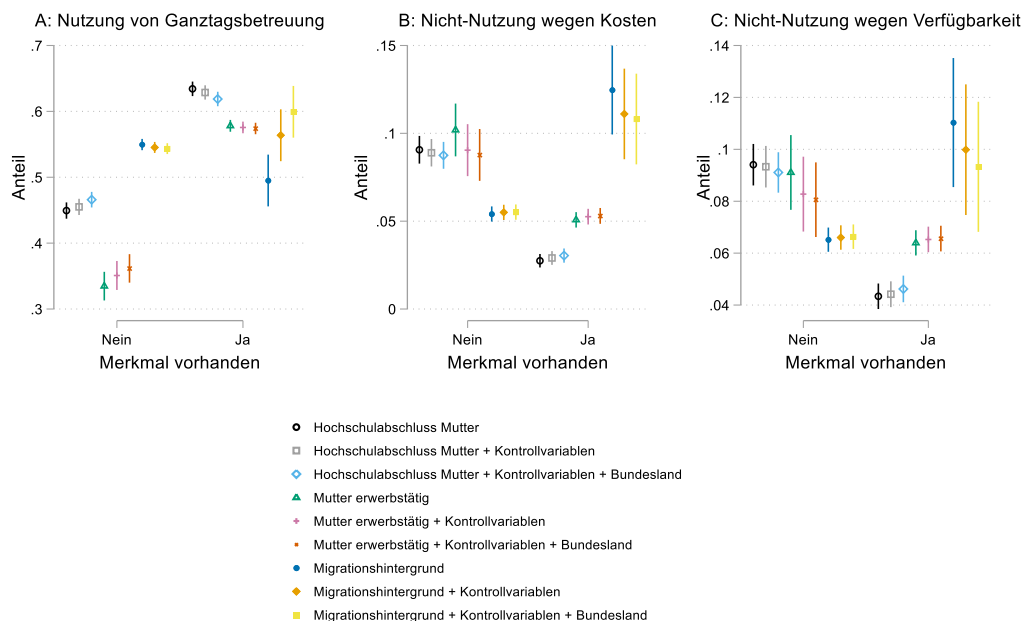
Schaubild 11: Nutzung und Nichtnutzung von Ganztagsbetreuung im Grundschulalter nach Bundesland



Anmerkung: Mittelwerte für 2020 und 2021.

Schaubilder 12B und 12C veranschaulichen, inwiefern die beobachteten Unterschiede nach sozioökonomischen Merkmalen in zu hohen Kosten oder einer fehlenden Verfügbarkeit von Betreuung begründet sein können. Die Befunde legen nahe, dass institutionelle Zugangshürden einen Teil der sozioökonomischen Unterschiede in der Nutzung von Ganztagsbetreuung erklären. Während Eltern mit Hochschulabschluss und Erwerbstätigkeit der Mutter nur zu ca. 4–6 % angeben, keine Betreuung zu nutzen, da diese entweder zu teuer oder nicht verfügbar ist, trifft dies bei Abwesenheit dieser Merkmale auf bis zu 10 % der Eltern zu. Bemerkenswert ist, dass Familien mit Migrationshintergrund (bei konstantem Bildungsniveau und Erwerbstätigkeit) überdurchschnittlich oft Kosten (10,8 %) und fehlende Verfügbarkeit (9,3 %) als Hinderungsgründe berichten, obgleich sie tendenziell häufiger eine Ganztagsbetreuung nutzen. Der tatsächliche Betreuungsbedarf dieser Gruppe liegt somit nochmals höher und es sollte nicht von einer hohen Nutzungswahrscheinlichkeit auf die Abwesenheit von gruppenspezifischen Hindernissen für die Betreuungsnutzung geschlossen werden. Dieser Befund hilft, die teilweise widersprüchlichen, oben diskutierten Schlussfolgerungen dazu einzuordnen, ob die Ganztagsbetreuung eher sozial besser oder schlechter gestellten Familien zugutekommt.

Schaubild 12: Betreuungsquoten und Gründe für Nichtnutzung im Grundschulalter nach sozioökonomischen Merkmalen



Mittelwerte und 95%-Konfidenzintervalle für 2020-2021; Kinder der Klassenstufen 1-4.

Die Bedeutung der Elternbeiträge für die Nutzung der Ganztagsbetreuung wird darüber hinaus deutlich, wenn man die Nichtnutzung in Abhängigkeit des Einkommens betrachtet (Schaubild 13). Für die untersten 30 % der Einkommensbezieher*innen ist die Höhe der Beiträge am bedeutendsten. Bis zu 12,3 % der Familien geben an, aufgrund der Gebühren keine Betreuung zu nutzen. Auch für die mittleren Einkommen im vierten und fünften Dezil der Einkommensverteilung zeigt sich eine erhöhte Bedeutung der Gebühren (7,3% bzw. 8,6 % der Familien). Ab dem sechsten Einkommensdezil schwächt sich die Bedeutung der Gebühren für die Nutzung von Betreuung merklich ab.

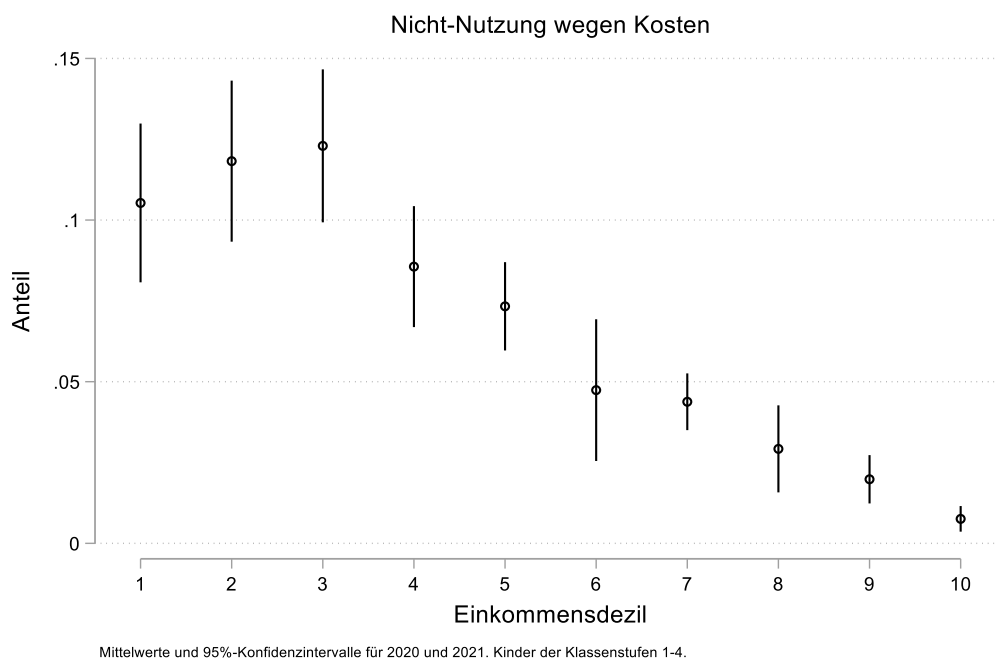
Im nächsten Schritt gehen wir genauer der Frage nach, inwiefern die Ausgestaltung der Elternbeiträge zwischen den Bundesländern variiert und somit zu der berichteten Variation in den Betreuungskosten als Hinderungsgrund für die Betreuernutzung beiträgt. Aufbauend auf Schaubild 13 stellt Schaubild 14 die typischen monatlichen Elternbeiträge, die für Ganztagsbetreuung fällig werden, nach Einkommensquintilen dar.¹⁸ Wir berichten Beträge für die Mitte (Median), das untere Viertel (25. Perzentil) und das obere Viertel (75. Perzentil) der Verteilung der Elternbeiträge nach Einkommensquintil und Bundesland.

Schaubild 14 zeigt eine beträchtliche Variation in der Ausgestaltung der Elternbeiträge zwischen den Bundesländern. Während in einigen Bundesländern die Mehrheit der Familien über die gesamte Einkommensverteilung hinweg nahezu keine Gebühren zahlt (Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen), zahlen Familien in anderen Bundesländern bereits bei geringem Einkommen Beiträge von teilweise über 100 € im Monat (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein). Darüber hinaus zeigen sich deutliche Bundesländerunterschiede in der vom Einkommen unabhängigen Gebührengestaltung. Während in einigen Bundesländern die Beiträge zwischen dem unteren und dem oberen Viertel der Beitragsverteilung kaum variieren (z. B. in einigen der

¹⁸ Angaben zu den Elternbeiträgen für Betreuung im Grundschulalter wurden nur im Jahr 2020 erhoben. Wir verwenden in diesem Schritt Einkommensquintile statt Dezile, um eine ausreichende Gruppengröße sicherzustellen. Die Beobachtungszahl je Einkommensquintil schwankt zwischen 17 (1. Quintil; Bayern und Hessen) und 175 (5. Quintil; Hamburg).

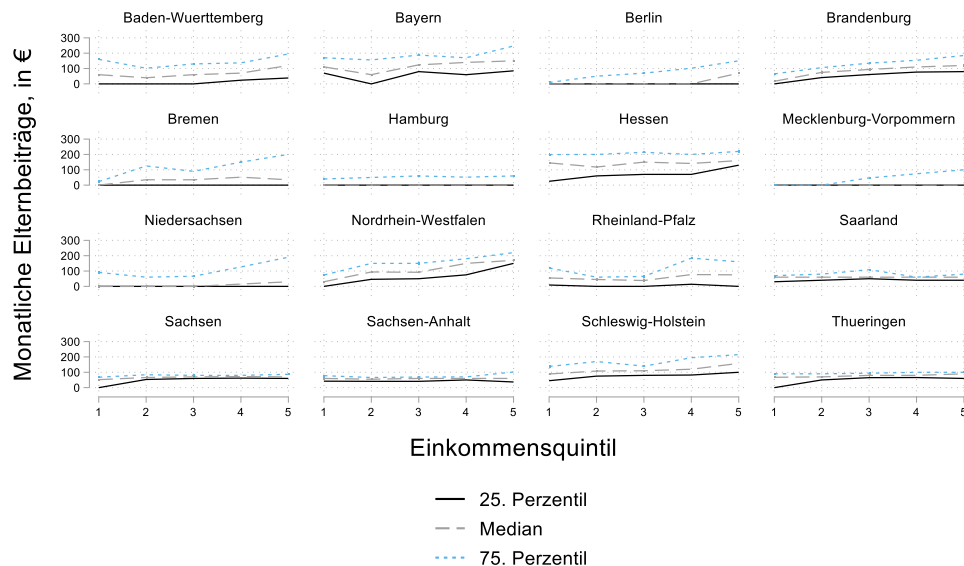
ostdeutschen Bundesländer), unterscheiden sie sich in anderen um 100 € oder mehr. Dies trifft beispielsweise für das mittlere Einkommensquintil auf Hessen, Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen zu, wo 25 % der Familien mindestens 100 € im Monat mehr zahlen als die 25 % der Familien mit den geringsten Beitragszahlungen in dieser Einkommensgruppe. Genauere Aussagen zu den Gründen dieser Variation sind anhand der KiBS-Daten nicht möglich. Zum einen machen die Bundesländer unterschiedliche Vorgaben zur Gebührenfestsetzung, zum anderen kann die Gebührenhöhe zwischen der Betreuung in Horten und in Ganztagschulen variieren (Geis-Thöne 2022). Zusätzlich haben Kommunen, ähnlich wie bei Elternbeiträgen im Kitabereich, einen beträchtlichen Spielraum bei der Ausgestaltung der Gebühren, worauf wir weiter unten in Abschnitt 4 zurückkommen.

Schaubild 13: Nichtnutzung im Grundschulalter wegen Kosten, nach Einkommen



Entsprechend der hier dargestellten Ländervariation in der Gebührengestaltung ist zu erwarten, dass sich diese, neben der Bedeutung der Verfügbarkeit, auf die soziale Selektivität im Zugang zu Ganztagsbetreuung auswirkt. Schaubilder 15–18 veranschaulichen diese Variation. Unser Vorgehen wiederholt die vorangegangenen Analyseschritte für die Betreuung im Kitaalter. Zunächst stellen wir die Unterschiede in der Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung zwischen den Bundesländern dar und unterscheiden hierfür sozioökonomisch bessergestellte (Mutter mit Hochschulabschluss, Mutter erwerbstätig und kein Migrationshintergrund) von sozioökonomisch schlechter gestellten Gruppen, in denen mindestens eines der drei Merkmale vorhanden ist (Mutter ohne Hochschulabschluss, Mutter nicht erwerbstätig oder ein Migrationshintergrund). Schaubild 15 zeigt, wie diese Merkmale von der Ganztagsbetreuungsquote oder den Elternbeiträgen abhängen. In den Schaubildern 16–18 untersuchen wir, wie die Bedeutung der einzelnen Merkmale zwischen den Bundesländern variiert.

Schaubild 14: Elternbeiträge für Ganztagsbetreuung im Grundschulalter, nach Einkommen



Elternbeiträge in der Mitte (Median), im unteren Viertel (25. Perzentil) und im oberen Viertel (75. Perzentil) der Verteilung der Elternbeiträge, nach Einkommensquintil und Bundesland. Werte für 2020.

Anmerkung: Angaben für Kinder der Klassenstufen eins bis vier.

Schaubild 15 zeigt deutliche Unterschiede in der Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung zwischen den Bundesländern. In Hamburg, Brandenburg und Thüringen spielt der familiäre sozioökonomische Hintergrund kaum eine Rolle dafür, ob eine Betreuung genutzt wird (Schaubild 15, oben). Die Unterschiede in den Betreuungsquoten abhängig vom sozialen Status liegen dort bei unter fünf Prozentpunkten. In mehreren westdeutschen Flächenländern liegen die Unterschiede dagegen bei deutlich über 20 Prozentpunkten. Besonders deutlich sind die Unterschiede in Nordrhein-Westfalen (22), Bayern (24) und Hessen (29 Prozentpunkte).

Die Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Betreuernutzung hängt stark von der Verfügbarkeit (Schaubild 15, oben links) und den Kosten (Schaubild 15, oben rechts) der Ganztagsbetreuung ab. Die bivariaten Korrelationen sind stark ausgeprägt, sowohl für die Grundgesamtheit der 16 Bundesländer als auch für die Untergruppe der westdeutschen Flächenländer. Je geringer die Betreuungsquote ($r = 0,71$, $p = 0,00$, $N = 16$) und je höher die Elternbeiträge ($r = -0,47$, $p = 0,07$, $N = 16$), desto sozial ungleicher ist tendenziell die Nutzung der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter.

Die beiden unteren Schaubilder in Schaubild 15 zeigen, dass die sozialen Unterschiede in der Nutzung der Ganztagsbetreuung in hohem Maße aus einer unzureichenden Verfügbarkeit und den Kosten der Betreuung resultieren. Erneut sind die bivariaten Zusammenhänge stark ausgeprägt (Schaubild 15, unten links; $r = 0,67$, $p = 0,00$, $N = 16$ und Schaubild 15, unten rechts; $r = -0,62$, $p = 0,01$, $N = 16$). Darüber hinaus deutet die vorhandene Variation in Schaubild 15 (unten links) darauf hin, dass weitere Merkmale der Ganztagsbetreuung ausschlaggebend für soziale Zugangshürden sind. Beispielsweise spielt der sozioökonomische Hintergrund in Niedersachsen keine Rolle für berichtete Probleme, einen Ganztagsbetreuungsplatz zu finden, trotz einer insgesamt vergleichsweise geringen Betreuungsquote. Auf der anderen Seite sind die sozialen Unterschiede hinsichtlich einer Nichtnutzung wegen fehlender Verfügbarkeit in Mecklenburg-Vorpommern stark ausgeprägt, trotz einer relativ hohen Betreuungsquote.

In den Schaubildern 16–18 untersuchen wir, inwiefern sich die Bedeutung einzelner sozioökonomischer Merkmale zwischen den Bundesländern unterscheidet. Wie im vorangegangenen Abschnitt zur Betreuung im Kitaalter kann dieser Analyseschritt Hinweise darauf geben, wie die institutionelle Ausgestaltung des Ganztagsbetreuungsbaus in den einzelnen Bundesländern soziale Zugangshürden verstärken oder abbauen kann. Wegen einer geringen Fallzahl von Kindern mit Migrationshintergrund in den fünf ostdeutschen Flächenländern in unserer Stichprobe (N = 64), sehen wir von einer Interpretation der Werte für diese Länder ab.

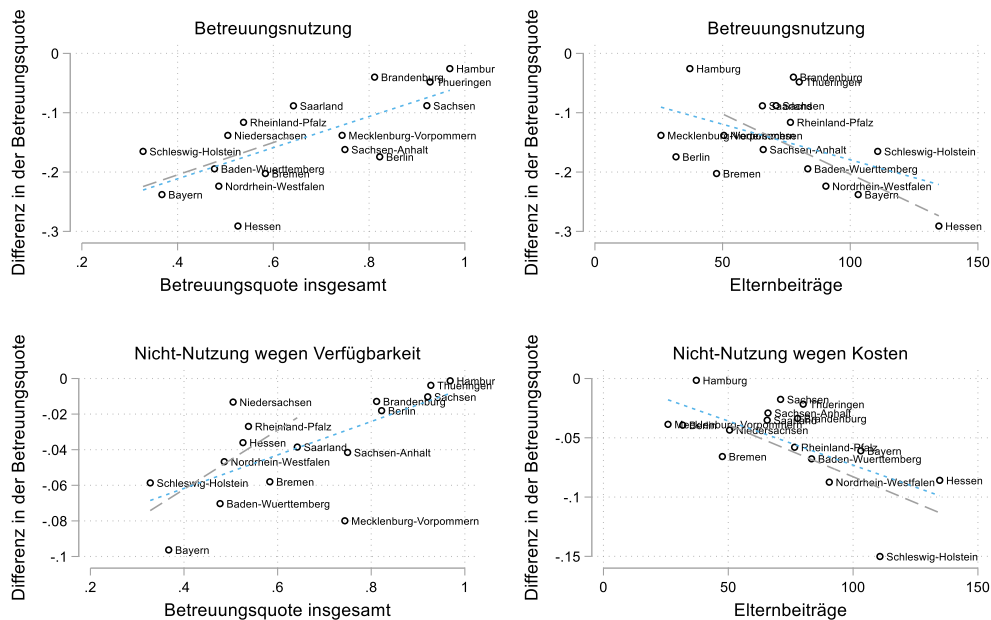
Für die Ganztagsbetreuungsnutzung in Schaubild 16 zeigt sich, dass in den meisten Bundesländern die Variation bezüglich des Bildungshintergrunds der kombinierten Variable weitgehend entspricht. Eine fehlende Erwerbstätigkeit der Mutter ist dagegen über die meisten Bundesländer hinweg mit einer geringeren Nutzung von Ganztagsbetreuung assoziiert. Bezüglich eines Migrationshintergrunds zeigt sich in den meisten Ländern kein Einfluss auf die Nutzung einer Ganztagsbetreuung. Auffällig ist der deutlich nach unten abweichende Wert in Hessen. Hier liegt die Wahrscheinlichkeit für Familien mit Migrationshintergrund dafür, eine Ganztagsbetreuung zu nutzen, 22 Prozentpunkte unter dem Wert von Familien ohne Migrationshintergrund.

Für eine fehlende Verfügbarkeit als Grund, keine Ganztagsbetreuung zu nutzen (Schaubild 17), zeigt sich, dass der Bildungshintergrund der Mutter entscheidend ist für die Bundesländervariation hinsichtlich der Bedeutung sozioökonomischer Merkmale (siehe Schaubild 15, unten links). Am stärksten ist der Einfluss des Bildungshintergrunds in Bayern mit einem Unterschied von neun Prozentpunkten. Erhöhte Werte von um die oder über fünf Prozentpunkten Unterschied zeigen sich auch in weiteren westdeutschen Flächenländern (Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen), in Bremen sowie in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. Die Bedeutung des Bildungshintergrunds als Zugangshürde zur Betreuung lässt sich nicht allein auf ein insgesamt geringes Platzangebot zurückführen, da in einigen Bundesländern mit relativ geringen Ganztagsbetreuungsquoten kaum bildungsbezogene Unterschiede in der Nichtnutzung erkennbar sind (z. B. Niedersachsen). Die vorhandene Bundesländervariation deutet somit auf die Bedeutung der regulatorischen Ausgestaltung des Betreuungsaubaus hin. Im Gegensatz zum Bildungshintergrund zeigen sich für die Merkmale Erwerbsstatus der Mutter und Migrationshintergrund in den meisten Bundesländern keine statistisch signifikanten Zusammenhänge mit der Nichtnutzung von Betreuung aufgrund fehlender Verfügbarkeit.

Während die sozialen Unterschiede in der berichteten fehlenden Verfügbarkeit von Betreuung in Schaubild 17 überwiegend auf den Bildungshintergrund zurückzuführen sind, sind die Betreuungskosten als Hürde für den Betreuungszugang für alle drei betrachteten sozioökonomischen Merkmale relevant (Schaubild 18). Eine fehlende Verfügbarkeit trägt somit zu sozialer Selektion primär nach Bildungshintergrund bei, wohingegen hohe Betreuungskosten zu Zugangshürden bei Familien führen, in denen die Mutter keinen Hochschulabschluss hat, nicht erwerbstätig ist, oder die Eltern einen Migrationshintergrund haben. Bezüglich der Bedeutung eines Migrationshintergrunds lässt sich zusätzlich festhalten, dass diese zum Teil unabhängig von den beiden anderen sozioökonomischen Merkmalen in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt ist. In Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg ist keine Bedeutung eines Migrationshintergrunds erkennbar, trotz tendenziell starker Unterschiede bezüglich Erwerbsstatus und Bildungshintergrund in diesen Ländern. In Schleswig-Holstein ist der Anteil der Befragten, die wegen der Kosten keine Betreuung nutzen, im Bundesländervergleich insgesamt am höchsten (siehe Schaubild 11), sodass Elternbeiträge hier insgesamt eine relevante Zugangshürde darstellen. Für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg könnte eine tiefergehende Untersuchung der Betreuungsstruktur und der regulatorischen Ausgestaltung des Betreuungsaubaus aufschlussreich sein, um genauer zu

verstehen, warum in diesen beiden Ländern trotz einer insgesamt sozial relativ ungleichen Nutzung von Betreuung keine soziale Selektion nach Migrationshintergrund festzustellen ist.

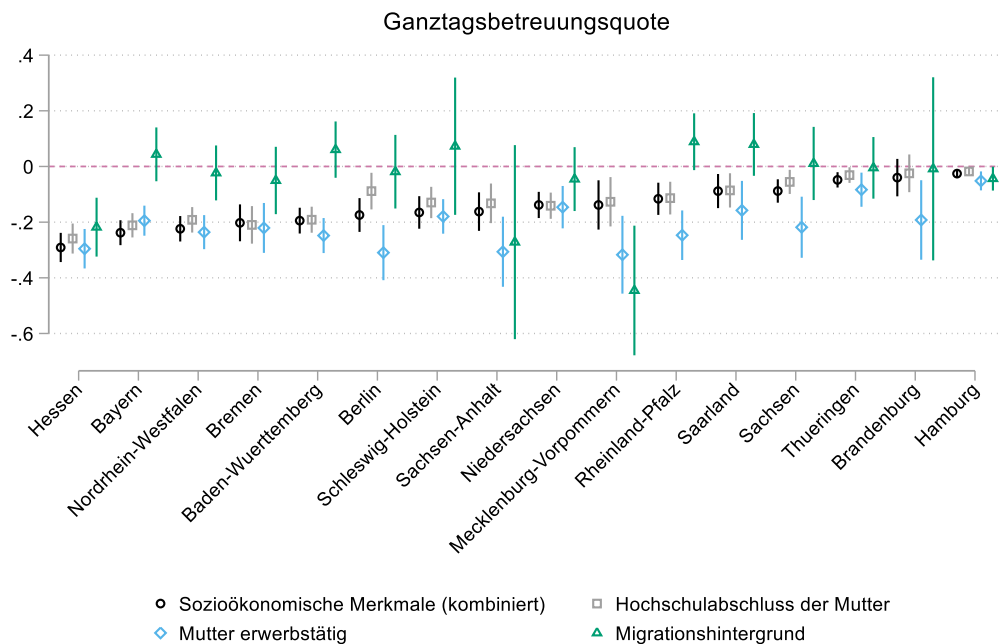
Schaubild 15: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung im Grundschulalter



Gepunktete Linie: bivariater Zusammenhang für 16 Bundesländer; gestrichelte Linie: für 8 westdeutsche Flächenländer

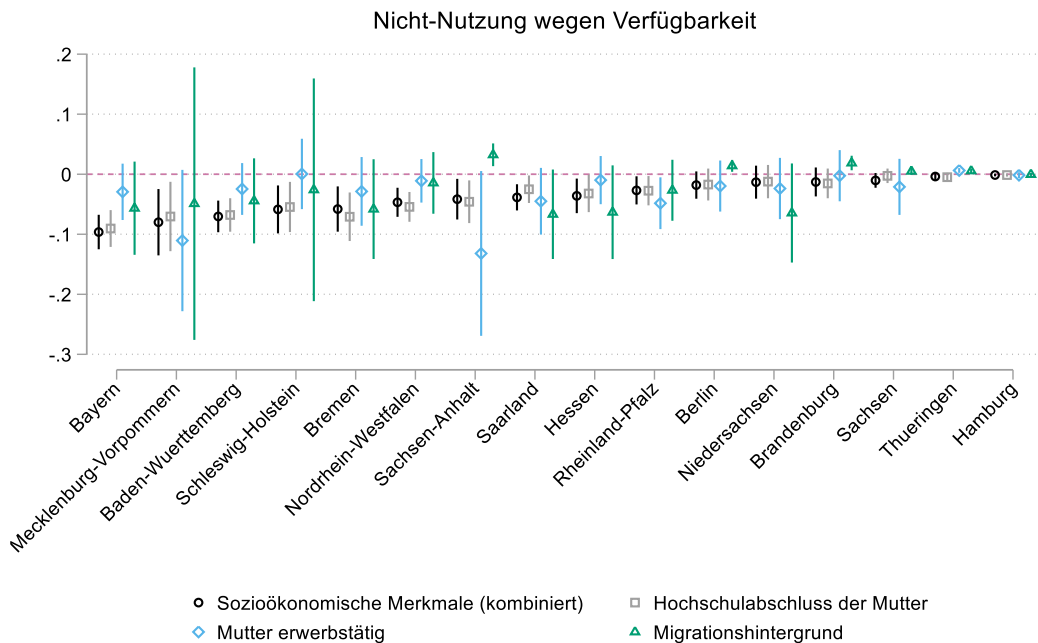
Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder der Klassenstufen eins bis vier. Die Werte auf der vertikalen Achse zeigen den Unterschied in Prozentpunkten für die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuung zu nutzen (oben) oder nicht zu nutzen (unten). Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung (Fehlen eines Hochschulabschlusses der Mutter, Nichterwerbstätigkeit der Mutter oder Migrationshintergrund im Vergleich zu Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Fehlen eines Migrationshintergrunds). Elternbeiträge (rechts) sind Durchschnittswerte für die untersten 50 % der Einkommensverteilung für das Jahr 2020. Die Schaubilder 16–18 beinhalten Konfidenzintervalle als Maß für die Schätzgenauigkeit der Unterschiede in den berichteten Mittelwerten.

Schaubild 16: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung von Betreuung im Grundschulalter, marginale Effekte



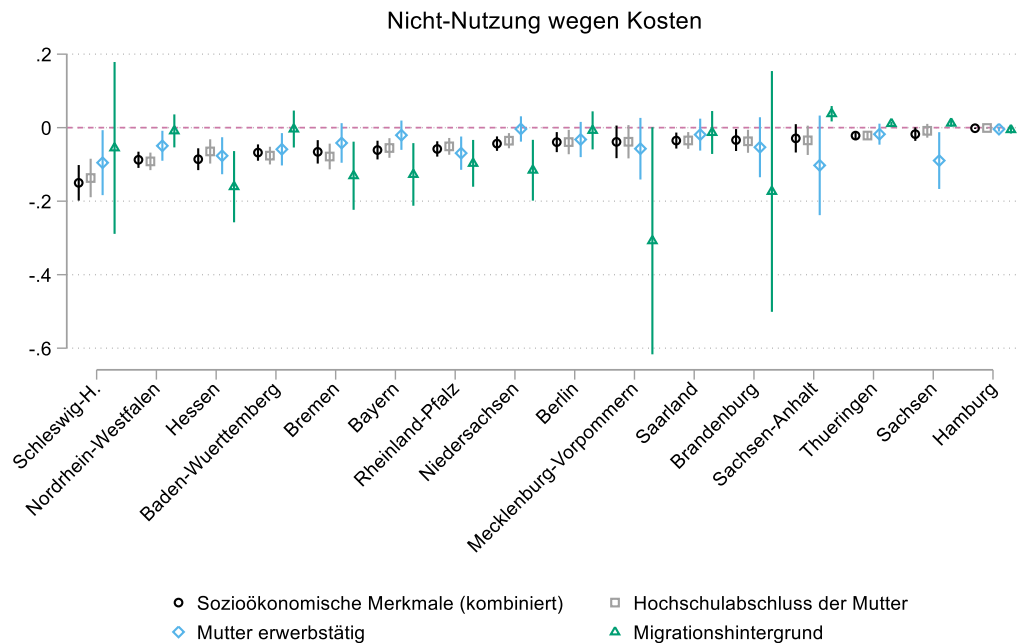
Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder der Klassenstufen eins bis vier. Marginale Effekte und 95-%-Konfidenzintervalle für sozioökonomische Merkmale (kombiniert), Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Migrationshintergrund. Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nutzung von Betreuung. Aufgrund einer geringen Fallzahl von Kindern mit Migrationshintergrund in den ostdeutschen Flächenländern (N = 64) sind die Werte für die Bedeutung des Migrationshintergrunds in diesen Bundesländern nicht interpretierbar.

Schaubild 17: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung im Grundschulalter wegen Verfügbarkeit, marginale Effekte



Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder der Klassenstufen eins bis vier. Marginale Effekte und 95-%-Konfidenzintervalle für sozioökonomische Merkmale (kombiniert), Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Migrationshintergrund. Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung. Aufgrund einer geringen Fallzahl von Kindern mit Migrationshintergrund in den ostdeutschen Flächenländern (N = 64) sind die Werte für die Bedeutung des Migrationshintergrunds in diesen Bundesländern nicht interpretierbar.

Schaubild 18: Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung im Grundschulalter wegen Kosten, marginale Effekte



Anmerkung: Die Werte sind für die Jahre 2020 und 2021 und für Kinder der Klassenstufen eins bis vier. Marginale Effekte und 95-%-Konfidenzintervalle für sozioökonomische Merkmale (kombiniert), Hochschulabschluss der Mutter, Erwerbstätigkeit der Mutter und Migrationshintergrund. Stärker negative Werte entsprechen einer größeren Bedeutung sozioökonomischer Merkmale für die Nichtnutzung von Betreuung. Aufgrund einer geringen Fallzahl von Kindern mit Migrationshintergrund in den ostdeutschen Flächenländern (N = 64) sind die Werte für die Bedeutung des Migrationshintergrunds in diesen Bundesländern nicht interpretierbar.

ZWISCHENFAZIT

Zusammengefasst hat sich gezeigt, dass in einigen Bundesländern eine fehlende Verfügbarkeit und mitunter prohibitiv hohe Kosten Hürden für Familien darstellen, eine Ganztagsbetreuung in Anspruch zu nehmen. Beide Faktoren verstärken tendenziell die soziale Selektion der Nutzung. Zwar finden wir für Kinder mit Migrationshintergrund, bei konstant gehaltenem Bildungshintergrund und Erwerbsstatus der Mutter, eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass eine Ganztagsbetreuung genutzt wird; zugleich sind für Familien mit Migrationshintergrund sowie für Familien ohne Hochschulabschluss und Erwerbstätigkeit der Mutter eine fehlende Verfügbarkeit von Betreuung und hohe Kosten eher Hindernisgründe für eine Nutzung von Betreuung, was ein deutliches Anzeichen für das Bestehen sozialer Zugangshürden darstellt. Erneut zeigt sich eine deutliche Variation zwischen den Bundesländern, was darauf hindeutet, dass die Art der Ausgestaltung des Betreuungsaubaus in den einzelnen Bundesländern bedeutsam für das Ausmaß sozialer Unterschiede in der Zugänglichkeit zu Betreuung ist.

Im Vergleich zwischen dem Kita- und dem Grundschulalter sind die Gründe für Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung vielfach konsistent. Die Bedeutung von Bildungshintergrund,

Erwerbsstatus und Migrationshintergrund für die Nutzung von Betreuung ist dabei für das Grundschulalter etwas geringer ausgeprägt (siehe Schaubilder 4 und 12).¹⁹

Mit den hier vorliegenden Daten lassen sich keine genaueren Aussagen zu den Gründen für die beobachtete regionale Variation treffen. Diese können zurückgehen auf regionale Unterschiede innerhalb der Bundesländer in der Verfügbarkeit von Betreuung, auf Kriterien der Platzvergabe oder auf sprachliche und kognitive Zugangshürden, wie sie beispielsweise für den Kitabereich identifiziert wurden. Es ist anzunehmen, dass die Koexistenz unterschiedlicher Betreuungsformen (gebundene und offene Ganztagschulen und Horte; Geis-Thöne 2022; Stöbe-Blossey 2023) mit Unterschieden im Nutzungsverhalten und tatsächlichen oder wahrgenommenen Zugangshürden einhergehen kann. In einigen Bundesländern unterscheiden sich beispielsweise die Elternbeiträge zwischen den verschiedenen Betreuungsformen (Geis-Thöne 2022). Bislang gibt es für den Grundschulbereich keine bundeseinheitlichen Regelungen zu Gebührenbefreiung bei Transferleistungsbezug (Geis-Thöne 2022).²⁰ Eine genaue Erfassung der unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen anhand der hier verwendeten Umfragedaten gestaltet sich dabei schwierig, da Eltern nicht immer klar zwischen den Betreuungsformen in Horten und Ganztagschulen unterscheiden und Angaben basierend auf Selbstauskünften somit mit Unsicherheiten behaftet sind (Rauschenbach et al. 2021).²¹

Insgesamt verdeutlichen die Befunde, dass ein weiterer Betreuungsausbau und eine Berücksichtigung der Auswirkungen von Gebühren in den unteren Einkommensgruppen in einigen Bundesländern weiterhin nötig sind, um die Ganztagsbetreuung mit Blick auf das Einsetzen des Rechtsanspruchs ab 2026 aufzustellen. Mit Einsetzen des Rechtsanspruchs ist von einer verstärkten Nachfrage nach Betreuungsplätzen auszugehen (Stöbe-Blossey 2023, S. 6), was bestehende Knappheiten weiter verstärken kann. Es bleibt abzuwarten, ob damit auch informelle Hürden im Zugang zu Betreuung an Bedeutung gewinnen, so wie es teilweise bei der Einführung des U3-Rechtsanspruchs zu beobachten war. Ab 2026 sind die Beitragsbefreiungen bei Transferleistungsbezug nach § 90 SGB VIII auch für den Grundschulbereich anzuwenden. Ähnlich wie im Kitabereich stellt sich somit auch hier die Frage, wie die Umsetzung der Beitragsbefreiung sichergestellt wird und wie Kommunen für entgangene Beitragszahlungen kompensiert werden, um soziale und regionale Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung zu vermeiden.

¹⁹ Die Bedeutung einer fehlenden Verfügbarkeit und hoher Kosten zeigt sich nochmals deutlich erhöht, wenn lediglich Kinder unter drei Jahren berücksichtigt werden (Schaubild A.1).

²⁰ In Tabelle A.3 im Online-Appendix berichten wir die Werte für gezahlte Beiträge bei Transferleistungsbezug nach Bundesländern, ähnlich zu Tabelle 1 oben für den Kitabereich. In einigen Bundesländern sind relativ hohe Beitragszahlungen von Familien mit Transferleistungsbezug feststellbar.

²¹ In Tabelle A.4 im Online-Appendix stellen wir die durchschnittlich gezahlten Elternbeiträge nach Bundesländern und berichteter Betreuung in Hort oder Ganztagschule einander gegenüber. In einigen Bundesländern, in denen beide Betreuungsformen mit relevanten Anteilen berichtet werden, unterscheiden sich die durchschnittlich gezahlten Beiträge zwischen den Betreuungsformen deutlich voneinander.

4 Kommunalfinanzen und Betreuungsausbau am Beispiel Nordrhein-Westfalens

Die Auswertung der KiBS-Daten hat eine deutliche Variation zwischen den Bundesländern in der Nutzung von und in Zugangshürden zu Betreuung aufgezeigt. Anhand der KiBS-Daten sind allerdings kaum Aussagen darüber möglich, in welchem Maß die gefundenen sozialen Zugangshürden regional in etwa gleich verteilt sind oder sie regionale Ungleichheiten innerhalb der Bundesländer widerspiegeln. Aufgrund der Bedeutung der Kommunen für die Umsetzung des Betreuungsaubaus ist zu erwarten, dass sich die bedeutsame Variation der kommunalen fiskalischen Rahmenbedingungen auf den Betreuungsausbau vor Ort auswirkt (Debus et al. 2025; Neimanns und Bremer 2025). Diese Lücke adressieren wir im folgenden Schritt am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) für die U3-Betreuung und die Ganztagsbetreuung im Grundschulalter und untersuchen die Zusammenhänge auf kommunaler Ebene zwischen der fiskalischen Situation anhand des Steueraufkommens (Steuereinnahmekraft pro Kopf), der Gebührengestaltung und der Betreuungsquoten.²² Die kommunale Steuereinnahmekraft umfasst Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer sowie aus den kommunalen Anteilen der Einkommens- und Umsatzsteuer. Während weitere Indikatoren wie kommunale Verschuldung, Verschuldung mit Kassenkrediten oder Gewerbesteueraufkommen Aufschluss über die strukturelle finanzielle Situation der Kommunen geben können (Debus et al. 2025; Neimanns und Bremer 2025), sollte die Gesamtsteuereinnahmekraft pro Kopf eine präzise Auskunft darüber geben, welche Mittel den Kommunen für den Betreuungsausbau zur Verfügung stehen. Online-Appendix B gibt einen genaueren Überblick über die verwendeten Variablen und das methodische Vorgehen.

4.1. FINANZIELLE RAHMENBEDINGUNGEN DES U3-BETREUUNGSANBAUS

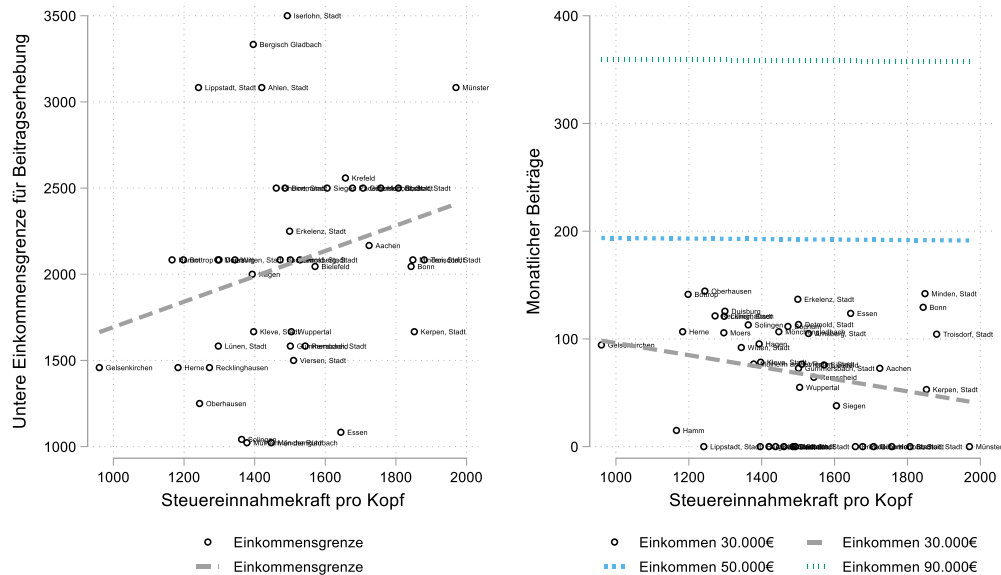
In einem ersten Schritt untersuchen wir die Zusammenhänge zwischen der Finanzkraft und der Gebührengestaltung im U3-Bereich für 44 der größten Städte NRWs, für die wir die Gebührendaten aus den kommunalen Beitragssatzungen codiert haben.²³ Die Angaben sind

²² Bezüglich der Steuereinnahmekraft haben einige wenige Städte sehr hohe Werte und verfügen pro Kopf über mehr als das doppelte des mittleren Steueraufkommens von 1.460 € (für die kreisfreien Städte und die größten kreisangehörigen Städte der jeweiligen Landkreise in unserer Datengrundlage). Um eine verzerrende Wirkung dieser extremen Ausprägungen zu vermeiden, schließen wir die 10 % der Städte mit dem höchsten Pro-Kopf-Steueraufkommen aus der Analyse aus.

²³ Die Stadt Dülmen hat als zweitkleinste Stadt der berücksichtigten Städte die mit Abstand höchste U3-Betreuungsquote (45 %). Dülmen befindet sich in einer vergleichsweise stabilen finanziellen Lage. Während das Steueraufkommen mit 1.454 € pro Kopf im mittleren Bereich liegt, befand sich die Stadt in den vergangenen Jahren unter den Städten mit der geringsten Verschuldung mit Kassenkrediten innerhalb der Vergleichsgruppe

für das Jahr 2023. Aufgrund der relativ geringen Zahl an Beobachtungen haben die hier untersuchten Zusammenhänge einen explorativen Charakter, da einzelne Beobachtungen einen relativ starken Einfluss auf die Stärke und statistische Signifikanz der identifizierten Zusammenhänge haben können.

Schaubild 19: Steuereinnahmekraft und Beitragsgestaltung, U3-Bereich



Werte für 2023.

Links: Monatshaushaltsbruttoeinkommen und untere Einkommensgrenze für Beitragserhebung für 25 Stunden wöchentliche Betreuung. Rechts: Jahreshaushaltsbruttoeinkommen und durchschnittliche Beiträge für 25, 35 und 45 Stunden wöchentliche Betreuung.

Schaubild 19 zeigt einen moderaten Zusammenhang zwischen der Gebührengestaltung und der kommunalen Finanzkraft. Je höher die Steuereinnahmen, desto höher sind tendenziell die Einkommensgrenzen, ab denen Beiträge erhoben werden (links; die bivariate Korrelation ist $r = 0,27$, $p = 0,08$). Während in finanzschwachen Kommunen im Durchschnitt bereits bei ca. 1.500 € monatlichem Haushaltsbruttoeinkommen Beiträge erhoben werden, ist dies bei finanzstärkeren Kommunen erst bei ca. 2.500 € der Fall. Ein ähnlicher Zusammenhang zeigt sich für die Höhe der Beiträge, die bei einem relativ geringen Haushaltsbruttoeinkommen von 30.000 € im Jahr fällig werden (rechts; $r = -0,24$; $p = 0,12$). Bemerkenswerterweise gibt es keinen Zusammenhang zwischen der Steuereinnahmekraft und der Gebührenhöhe für mittlere und hohe Einkommen bei 50.000 bzw. 90.000 €, wie die horizontalen Regressionslinien verdeutlichen.

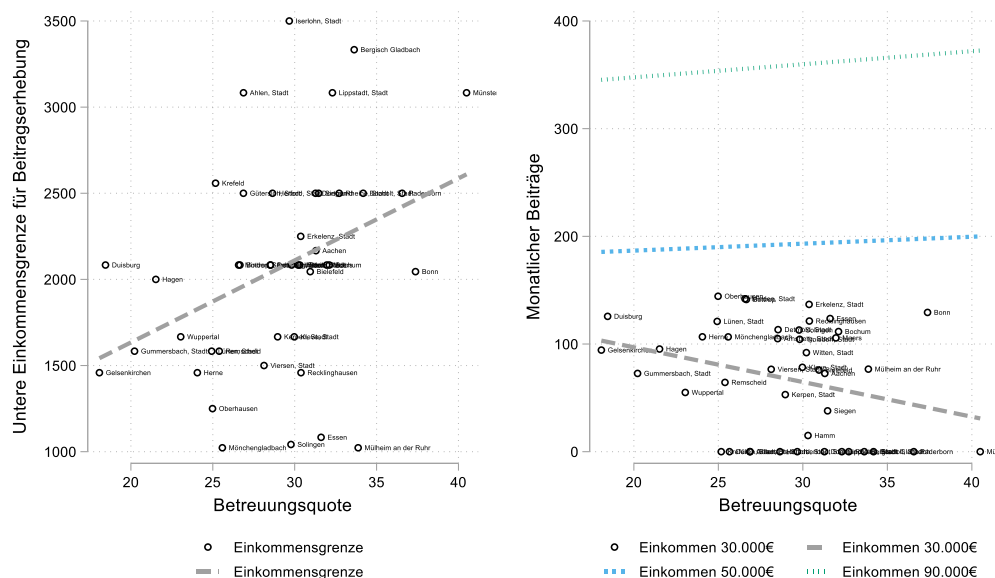
In einem zweiten Schritt untersuchen wir, inwiefern sich die Art der Gebührengestaltung auf die Nutzung von Betreuung auswirkt (Schaubild 20). Je mehr Familien aufgrund ihres Einkommens beitragsbefreit sind, desto höher fällt die realisierte Betreuungsquote aus ($r = 0,37$; $p = 0,02$; links). Das gleiche Muster zeigt sich erneut für Beitragszahlungen für Familien mit geringem Einkommen ($r = -0,29$; $p = 0,06$; rechts), nicht aber für mittlere und hohe Einkommen.

Die Zusammenhänge zeigen sich auf ähnliche Weise, wenn wir berücksichtigen, dass die realisierten Betreuungsquoten von der Zahl der Kinder und dem Bedarf an Betreuung in der jeweiligen Kommune abhängig sind. In Tabelle B.3 (im Online-Appendix) schätzen wir

der übrigen 44 in der Analyse berücksichtigten Städte (Neimanns und Bremer 2025, S. 27). Um einen übermäßig starken Einfluss auf die Ergebnisse zu vermeiden, die durch zusätzliche kontextspezifische Gründe bedingt sein können, schließen wir die Stadt Dülmen aus der Analyse aus. Die Stadt Düren fällt aus der Analyse für den Indikator der Untergrenze für Beitragszahlungen, da alle Einkommensgruppen beitragsbefreit sind.

Regressionsmodelle, in denen wir für den Anteil an Kindern unter drei Jahren an der Gesamtbevölkerung und die Quote der weiblichen Erwerbsbeteiligung kontrollieren. Ohne Berücksichtigung der Gebührenvariablen zeigt sich ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen der Steuereinnahmekraft und der realisierten Betreuungsquote (Modell 2 in Tabelle B.3). Bei einer Spannweite des Pro-Kopf-Steueraufkommens zwischen ca. 1.000 € (Gelsenkirchen) und ca. 2.000 € (Münster) für die Städte in unserer Stichprobe geht eine Erhöhung des Pro-Kopf-Steueraufkommens um 100 € mit einer höheren Betreuungsquote von 0,6 Prozentpunkten einher. Für die Höhe der Beiträge für Familien mit einem geringen Einkommen zeigt sich ein signifikant negativer Zusammenhang mit der Betreuungsquote (Modell 4). Bei einer durchschnittlichen monatlichen Beitragshöhe von 68 € entspricht ein monatlicher Beitrag von 100 € im Vergleich zu einer Beitragsfreiheit einer um 2,6 Prozentpunkte reduzierten Betreuungsquote. Für die Einkommensgrenze für die Gebührenerhebung (Modell 3) ist der Zusammenhang statistisch nicht signifikant.

Schaubild 20: Beitragsgestaltung und Betreuungsquoten, U3-Bereich



Werte für 2023.

Links: Monatshaushaltsbruttoeinkommen und untere Einkommensgrenze für Beitragserhebung für 25 Stunden wöchentliche Betreuung.
 Rechts: Jahreshaushaltsbruttoeinkommen und durchschnittliche Beiträge für 25, 35 und 45 Stunden wöchentliche Betreuung.

4.2. FINANZIELLE RAHMENBEDINGUNGEN DES BETREUUNGS-AUSBAUS IM GRUNDSCHULALTER

Für den Bereich der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter werten wir die Daten aus der Antwort der Landesregierung NRW auf eine Große Anfrage der SPD-Landtagsfraktion aus (Landtag NRW 2024, Drucksache 18/10616). Die Daten stellen Informationen bereit zu Betreuungsquoten, Elternbeiträgen und weiteren Merkmalen für die Kommunen in NRW für das Schuljahr 2023/24. Für zahlreiche Kommunen sind die Angaben unvollständig, sodass wir für unsere Auswertung 215 der insgesamt 396 Kommunen in NRW berücksichtigen können.²⁴ Entsprechend der anteilmäßig hohen Bedeutung von offenen

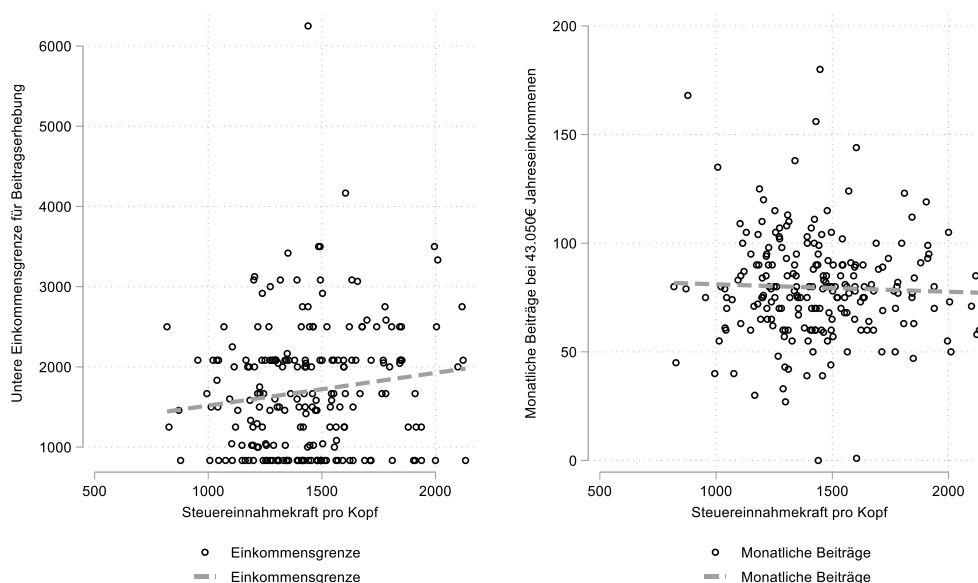
²⁴ Dormagen ist ein klarer Ausreißer hinsichtlich der Einkommensgrenze, ab der Beiträge fällig werden (6.250 € monatlich, 75.000 € im Jahr). Die in diesem Abschnitt berichteten Zusammenhänge bleiben unverändert, wenn Dormagen aus der Analyse ausgeschlossen wird.

Ganztagsschulen (OGS) im Vergleich zu Betreuungsangeboten in Horten oder gebundenen Ganztagsschulen in NRW berichten die Daten Werte für den Bereich der OGS.

In Schaubild 21 ist der Zusammenhang zwischen der Steuereinnahmekraft und der Ausgestaltung der Elternbeiträge dargestellt.²⁵ Die linke Grafik zeigt, dass Kommunen mit höheren Steuereinnahmen höhere Einkommensgrenzen für die Beitragszahlung festlegen ($r = 0,135$; $p = 0,049$). In Kommunen mit einem geringen Steueraufkommen von 1.000 € pro Kopf liegt die Einkommensgrenze für das monatliche Einkommen ca. 400 € unter dem Wert von Kommunen mit einem hohen Steueraufkommen von 2.000 € pro Kopf, wie die bivariate Regressionslinie veranschaulicht. In finanzstärkeren Kommunen zahlen Eltern somit erst ab einem deutlich höheren Einkommen Beiträge für den OGS-Besuch. Für die Höhe der Elternbeiträge bei einem mittleren jährlichen Haushaltseinkommen von 43.050 € zeigt sich dagegen kein Zusammenhang mit der Höhe der Steuereinnahmen (Schaubild 21, rechts).

Schaubild 22 zeigt, wie die Gebührenstruktur mit der tatsächlichen Nutzung der Ganztagsbetreuung zusammenhängt. Die linke Grafik zeigt einen positiven Zusammenhang zwischen der Einkommensgrenze und der Betreuungsquote ($r = 0,282$; $p = 0,000$). Je höher die Einkommensgrenze ist, ab der Elternbeiträge fällig werden, desto höher ist die realisierte Betreuungsquote. Für die Beitragshöhe bei einem mittleren Einkommen zeigt sich erneut kein Zusammenhang (rechte Grafik; $r = -0,089$; $p = 0,195$).

Schaubild 21: Steuereinnahmekraft und Gebührengestaltung, OGS-Bereich



Werte für 2023
Links: Untere Einkommensgrenze (Monatshaushaltsbruttoeinkommen) für Beitragserhebung.
Rechts: Monatliche Beiträge bei einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 43.050€

Die identifizierten Muster bleiben erneut unverändert, wenn wir in multivariaten Regressionsmodellen für den Einfluss der Frauenerwerbsquote und den Anteil der Grundschulkinder in der Bevölkerung kontrollieren (Tabelle B.4 im Online-Appendix). Je 100 € höherer Steuereinnahmekraft steigt die Betreuungsquote um 1,01 Prozentpunkte (Modell 2). Der Effekt der Steuereinnahmen wird erneut zum Teil über die Gebührenaussgestaltung vermittelt (Modell 3). Für diese zeigt sich je 100 € höherer

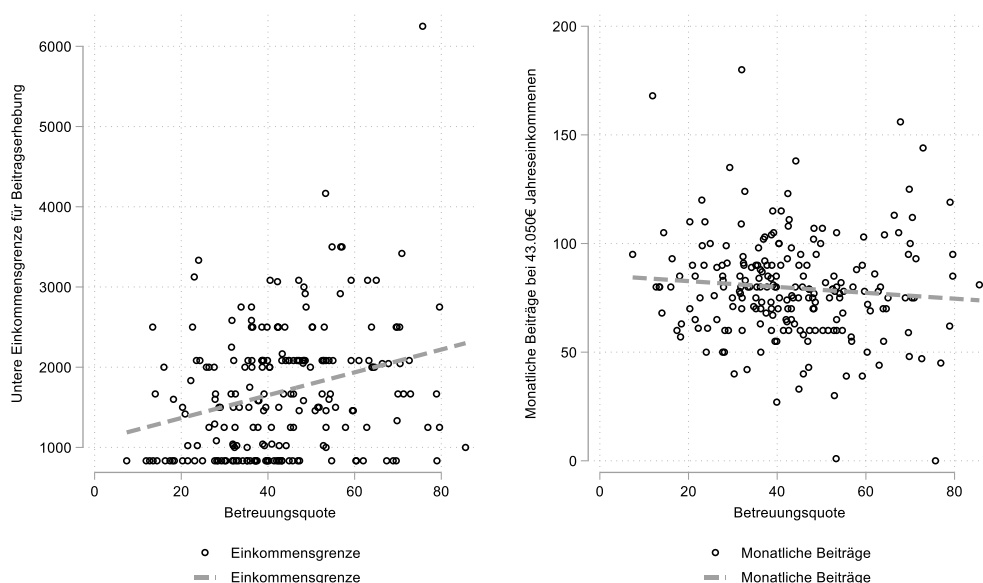
²⁵ Für eine bessere Lesbarkeit verzichten wir in diesem Abschnitt auf die Benennung der einzelnen Kommunen in den Schaubildern.

monatlicher Einkommensgrenze für die Beitragserhebung ein Anstieg der Betreuungsquote um 0,50 Prozentpunkte.

4.3. ZWISCHENFAZIT

Die in diesem Abschnitt berichteten Zusammenhänge zwischen Steuereinnahmekraft, Gebührengestaltung und Betreuungsquoten zeigen für den U3- und den Grundschulbereich bemerkenswert konsistente Muster. Ein höheres Steueraufkommen geht mit geringeren Gebühren für Familien mit geringem Einkommen einher, was sich wiederum auf die realisierte Betreuungsquote auswirkt. Diese Zusammenhänge zeigen sich interessanterweise nicht für Elternbeiträge im mittleren und hohen Einkommensbereich, obgleich für finanzschwache Kommunen die Beiträge dieser Einkommensgruppen prinzipiell die relevantere Einnahmequelle darstellen sollten. Unsere Befunde zeigen sich auch, wenn wir nachfrageseitige Faktoren für die Nutzung von Betreuung konstant halten. Es ist somit davon auszugehen, dass ein gewisser Anteil der Familien in finanzschwächeren Kommunen wegen der dort höheren Betreuungskosten keine Betreuung in Anspruch nimmt, auch wenn gerade diese Familien übermäßig stark von einer Betreuung profitieren dürften.

Schaubild 22: Gebührengestaltung und Betreuungsquote, OGS-Bereich



Werte für 2023
Links: Untere Einkommensgrenze (Monatshaushaltsbruttoeinkommen) für Beitragserhebung.
Rechts: Monatliche Beiträge bei einem jährlichen Haushaltsbruttoeinkommen von 43.050€

Elternbeiträge stehen somit in einem ambivalenten Verhältnis zu einem Rechtsanspruch auf Betreuung. Während dieser im Grundschulbereich erst 2026 greift, zeigen unsere Befunde für den U3-Bereich, dass auch zehn Jahre nach Einsetzen des Rechtsanspruchs Elternbeiträge im Niedrigeinkommensbereich ein Ausschlusskriterium für den tatsächlichen Zugang zu Betreuung darstellen können. Die finanzielle Situation in den Kommunen ist dabei ein entscheidendes Merkmal für die Intensität dieses Zusammenhangs.

Die Befunde in diesem Abschnitt verdeutlichen, dass regionale Disparitäten innerhalb eines Bundeslands einer größeren Aufmerksamkeit bedürfen, damit die bestehenden Rechtsansprüche auf Betreuung angesichts der im Grundgesetz definierten Zielsetzung gleichwertiger Lebensverhältnisse vor Ort auch tatsächlich eingefordert werden können. Es

bleibt zu untersuchen, wie sich die hier für NRW identifizierten Zusammenhänge auch in anderen Bundesländern zeigen. Die bundesweiten Ergebnisse für die Zusammenhänge zwischen Betreuungsquoten und der fiskalischen Situation in den Kommunen bei Debus et al. (2025) und Neimanns und Bremer (2025) legen nahe, dass die berichteten Zusammenhänge auch in anderen Bundesländern relevant sind.

5 Bedeutung der finanziellen Rahmenbedingungen für den Betreuungsausbau auf kommunaler Ebene

Die vorangegangenen Ergebnisse haben exemplarisch für NRW gezeigt, dass die fiskalische Situation in den Kommunen eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der Rechtsansprüche auf Betreuung spielt. Die bremsende Wirkung der öffentlichen Finanzen auf den Betreuungsausbau steht dabei in einem Widerspruch zu den Ergebnissen mehrerer Simulationsstudien, die einen bedeutsamen finanziellen Mehrwert von öffentlichen Investitionen in Betreuung für die öffentlichen Haushalte erwarten (Bach et al. 2020; Dohmen 2016; Krebs und Scheffel 2017). In diesem Abschnitt ordnen wir die Befunde für NRW in die allgemeineren Rahmenbedingungen der kommunalen Finanzen in Deutschland ein und diskutieren, wie sich die Entwicklung kommunaler Ausgaben für Betreuung im Verhältnis zu den verfügbaren Finanzmitteln auf die Kapazitäten der Kommunen für einen weiteren Betreuungsausbau auswirken sollte.

Bach et al. (2020) simulieren kurzfristige fiskalische Effekte eines Ganztagsausbaus für Kinder im Grundschulalter. Über eine gesteigerte weibliche Erwerbsbeteiligung würden zusätzliche fiskalische Mehreinnahmen, je nach Szenario, 40–89 % der zusätzlichen Betriebskosten decken (32–72 %, wenn zusätzlich die Investitionskosten berücksichtigt werden). Krebs und Scheffel (2017, S. 27), die auch längerfristige fiskalische Effekte simulieren, zeigen, dass zusätzliche Investitionen in Kitas und Ganztage anfangs Nettokosten verursachen, diese aber nach neun Jahren erstmals positive fiskalische Nettoeffekte entfalten und getätigte Ausgaben sich nach sechzehn Jahren amortisiert haben. Mit einer fiskalischen Rendite von knapp 12 % wären solche Investitionen in der Summe und im Vergleich zu anderen Anlageformen äußerst ertragreich. Die simulierten Erträge sollten zudem als konservative Schätzungen betrachtet werden, da langfristig zusätzliche Erträge aufgrund eines gesteigerten Humankapitalstocks zu erwarten sind (Heckman 2006). Dass fiskalische Hürden dennoch einem intensivierten Betreuungsausbau im Wege stehen, mag somit Ausdruck klassischer Zeitinkonsistenzproblematiken sein. Gewählte Regierungen agieren in Zeiträumen, in denen sie oftmals kurzfristige Kosten höher gewichten als langfristige Erträge (Jacobs 2016).

Zu möglichen Zeitinkonsistenzproblematiken beim Betreuungsausbau kommt im föderalen System Deutschlands eine Mehrebeneninkonsistenz hinzu. Wie Dohmen (2016, S. 30) anhand von Simulationsrechnungen für zusätzliche Investitionen in frühkindliche Bildung zeigt, würden jeweils für Bund, Länder und Kommunen die Erträge zusätzlicher Investitionen in die Betreuungsqualität die Mehrkosten aufgrund höherer Bildungserfolge langfristig übersteigen. Allerdings wären solche fiskalischen Mehreinnahmen stark ungleich verteilt. Während die Mehreinnahmen auf gesamtstaatlicher Ebene die Kosten langfristig um etwa

das Dreifache überträfen, ist dieser Faktor für die Kommunen mit Werten, je nach Modell, zwischen 1,15 und 1,22 nur knapp kostendeckend. Diese Berechnungen verdeutlichen das Potenzial wohlfahrtssteigernder Impulse für den Betreuungsausbau vonseiten des Bundes und der Länder, wie sie in den vergangenen Jahren bereits erkennbar waren – ohne dass diese allerdings die Schwierigkeiten für Kommunen, Mehrausgaben im Zusammenhang mit dem Betreuungsausbau zu finanzieren, grundsätzlich modifiziert hätten.

Die Aufschlüsselung der finanziellen Lastenverteilung des Betreuungsaubaus zwischen den politischen Ebenen erweist sich dabei als äußerst komplex (Geißler 2024, S. 20). Zahlreiche Beiträge berichten trotz der mehrfachen milliardenschweren Förderprogramme des Bundes von steigenden finanziellen Herausforderungen des Betreuungsaubaus für die kommunale Ebene (Kommunaler Finanzreport 2021, A, S. 10; Dohmen 2016, S. 115; Junkernheinrich 2019, S. 41, S. 43). Oftmals bleibt dabei allerdings eine systematische quantitative Darstellung dieser Belastungen aus.

Um die Lastenverteilungen im Bereich der Kindertagesbetreuung zwischen Bund, Ländern und Kommunen darzustellen, werden bisweilen die Haushaltsansatzstatistiken des Statistischen Bundesamts herangezogen, welche beispielsweise auch in den jährlichen Bildungsfinanzberichten des Statistischen Bundesamts aufbereitet werden (Destatis 2023). Diese berichten die öffentlichen Ausgaben nach Bildungsbereichen und Gebietskörperschaften. Berichtet werden die jeweiligen Grundmittel, welche konkrete Transfers zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigen.²⁶ Unberücksichtigt bleiben dabei Veränderungen in den relativen Belastungen, die aus Veränderungen der Verteilung der Umsatzsteueranteile herrühren. Zugleich waren diese das Mittel der Wahl für eine zusätzliche Finanzierung des Bundes zugunsten der Länder ab 2008, um den Rechtsanspruch auf U3-Betreuung ab 2013 zu unterstützen, 2019 im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes und für die Unterstützung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter ab 2026. Seit 2015 wurden zudem wiederholt die Umsatzsteueranteile der Kommunen angehoben, was in der Summe zu einer gewissen Entlastung der Kommunalfinzen beitrug (Rietzler 2022). Sondervermögen für den Betreuungsausbau, die der Bund in den vergangenen Jahren wiederholt aufgesetzt hatte, fließen für das Jahr der Zuweisung an das Sondervermögen in die Statistik mit ein. Zahlungen aus dem Sondervermögen sind dagegen in der Haushaltsansatzstatistik nicht berücksichtigt und werden separat berichtet (Destatis 2023, S. 32).²⁷

Die Daten des aktuellen Bildungsfinanzberichts (Destatis 2023) zeigen einerseits einen leicht rückläufigen Finanzierungsanteil der Kindertagesbetreuung der Kommunen relativ zu den Bundesländern.²⁸ Das Verhältnis von kommunalen Ausgaben zu den Ausgaben der Länder lag 2010 bei 1,4:1, 2015 bei 1,12:1 und 2023 bei 1,03:1 (Destatis 2023, S. 49). In absoluten Zahlen sind andererseits über die Zeit kontinuierlich steigende Ausgaben für die Kommunen beobachtbar.

Um einen präziseren Eindruck über die Finanzierungsbelastungen für die Kommunen zu erhalten, kann es helfen, die kommunalen Ausgaben für Kindertagesbetreuung ins Verhältnis zu den gesamten öffentlichen Ausgaben der Kommunen zu setzen (Breunig und Busmeyer

²⁶ „Bei den Grundmitteln handelt es sich um die Ausgaben eines Aufgabenbereichs abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren Einnahmen (aus dem öffentlichen und nicht öffentlichen Bereich). Die Grundmittel zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuern, Mittel aus Finanzausgleich, Kreditmarktmittel und Rücklagen) zu finanzierenden Ausgaben eines bestimmten Aufgabenbereichs einschließlich der investiven Maßnahmen“ (Destatis 2023, S. 12).

²⁷ Zwischen 2009 und 2023 lagen die jährlichen Zahlungen aus den Sondervermögen des Bundes für den Kinderbetreuungsausbau zwischen 150–530 Millionen Euro (Destatis 2023, S. 34).

²⁸ Kindertagesbetreuung umfasst im Bildungsfinanzbericht Krippen, Kindergärten, Horte und Kindertagespflege. Durch den Ganztagsausbau im Grundschulalter sind über Bundesländer hinweg unterschiedliche Auswirkungen auf das Angebot an Horten möglich (Destatis 2023, S. 48).

2012).²⁹ Ein gestiegener Anteil der Ausgaben für Kinderbetreuung kann demnach ein Anzeichen für gestiegene Finanzierungsanforderungen im Zusammenhang mit den Betreuungskosten für die Kommunen sein und kann dazu führen, dass es Kommunen zunehmend schwerfällt, andere Ausgabenverpflichtungen zu erfüllen oder beispielsweise Investitionen zu tätigen.

Schaubild 23: Öffentliche kommunale Ausgaben für Kindertagesbetreuung

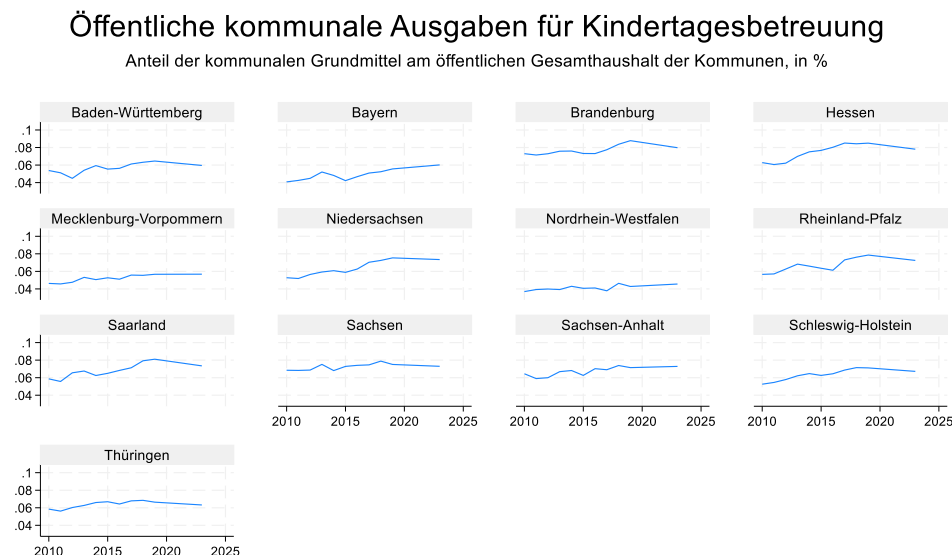


Schaubild 23 zeigt für die dreizehn hier berücksichtigten Flächenländer nahezu kontinuierlich steigende Anteile der kommunalen Aufwendungen für Betreuung an den Gesamtausgaben.³⁰ Seit Beginn der Datenreihe 2010 stieg der Anteil der Ausgaben für Kinderbetreuung im Bundesdurchschnitt von 5 % auf etwas über 6 % (siehe auch Tabelle C.1 im Online-Appendix). Seit 2018 hält sich dieser Wert, abzüglich geringfügiger jährlicher Schwankungen, nahezu unverändert. Die über die Länder an die Kommunen weitergeleiteten Bundesmittel in Form von Auszahlungen aus Sondervermögen, Umsatzsteueranteilen sowie darüber hinausgehenden Änderungen der Kommunalfinanzen (BMF 2024; Rietzler 2022) haben so letztlich zu einem Abbremsen des Anstiegs beigetragen, die Finanzierungsbelastung als solche für die Kommunen aber nicht fundamental modifiziert.

Ein Blick auf die verschiedenen Formen der Zuschüsse an die Kommunen verdeutlicht den Befund einer konstant hohen Ausgabenlast für Betreuung für die Kommunen. Im Rahmen des Gute-Kita-Gesetzes verzichtete der Bund zugunsten der Länder zwischen 2019 und 2024 auf 9,5 Milliarden Euro an Umsatzsteueranteilen (5,5 Milliarden Euro zwischen 2019 und 2022, vier Milliarden Euro zwischen 2023–2024 (Destatis 2023, S. 48)).³¹ Zwischen 2019 und 2023

²⁹ Typischerweise lassen sich alternativ die kommunalen Ausgaben für Kindertagesbetreuung als Anteil der kommunalen Wirtschaftskraft darstellen. Da wir hier im engeren Sinne an der relativen Belastung für die kommunalen Haushalte interessiert sind, verwenden wir das relative Ausgabenmaß. Die relativen Werte bleiben nahezu unverändert, wenn statt der gesamten kommunalen Ausgaben die gesamten kommunalen Einnahmen verwendet werden.

³⁰ Für die kommunalen Gesamtausgaben verwenden wir die Daten der Vierteljährlichen Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts (bereinigt um Zahlungen der Einheiten untereinander; Destatis 2024). Wir berücksichtigen nicht die Ausgabendaten für die Jahre 2020 bis 2022 wegen der externen Schocks auf die öffentlichen Ausgaben im Zuge der Coronapandemie und des Beginns des Kriegs Russlands gegen die Ukraine.

³¹ Zu berücksichtigen bei der Verteilung der Bundesmittel aus dem Gute-Kita-Gesetz über die Länder an die Kommunen ist außerdem, dass die Bundesländer unterschiedliche Wege wählten bezüglich dessen, ob die sich

(Stand: September 2023) wurden außerdem 1,7 Milliarden Euro aus den Sondervermögen des Bundes für den Betreuungsausbau abgerufen (Destatis 2023, S. 34). Im gleichen Zeitraum stiegen aber auch die kommunalen Grundmittel für Kinderbetreuung um 45 %, von 16,3 Milliarden Euro im Jahr 2018 auf 23,5 Milliarden Euro im Jahr 2024 mit über diesen Zeitraum kumulierten Mehrausgaben im Vergleich zu 2018 von 24,1 Milliarden Euro (Destatis 2024b, Tabelle 21711-08).

Ein weiteres Element zur Entlastung der Kommunalfinanzen seit 2015 war die wiederholte Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils zulasten des Bundesanteils (BMF 2024; Rietzler 2022). Mit einem Wert von 2,4 Milliarden Euro jährlich zugunsten der Kommunen seit 2018 (BMF 2024, S. 1) hat der erhöhte Umsatzsteueranteil eine Größenordnung, die mit den jährlichen durchschnittlichen Zuweisungen des Bundes im Zusammenhang mit dem Gute-Kita-Gesetz zwischen 2019 und 2024 vergleichbar ist. Damit ist das Aufkommen aus den Umsatzsteuern für die Kommunen anteilig am gesamten Steueraufkommen in den vergangenen Jahren überproportional gestiegen (BMF 2024, S. 2). Wie aber der Bericht des Bundesfinanzministeriums anmerkt, ist die Erhöhung des kommunalen Umsatzsteueranteils „nur bedingt zur allgemeinen Unterstützung der Gemeinden durch den Bund geeignet, da der Verteilungsschlüssel seinen anfänglichen Zielsetzungen entsprechend wirtschaftsstarke Gemeinden begünstigt“ (BMF 2024, S. 2). Der Verteilungsschlüssel des kommunalen Umsatzsteueranteils berücksichtigt kommunale Werte für Gewerbesteuer aufkommen sowie Zahl und Höhe der Entgelte sozialversicherungspflichtig Beschäftigter.

In der Summe haben die verschiedenen Zuweisungen von Bund und Ländern an die Kommunen in den vergangenen Jahren zu einer gewissen Stabilisierung der kommunalen Finanzen beigetragen. In ihrer Gesamtheit konnten die kommunalen Haushalte in den Jahren nach Einsetzen des Rechtsanspruchs im U3-Bereich im Jahr 2013 ausgeglichene Haushalte vorweisen (Destatis 2025). Allerdings kam es dabei zu keinem systematischen Abbau bestehender regionaler Disparitäten zugunsten struktur- und finanzschwacher Kommunen (Kommunaler Finanzreport 2021; Junkernheinrich 2019; Rietzler 2022). Es ist davon auszugehen, dass den abflachenden relativen kommunalen Ausgabensteigerungen für Kindertagesbetreuung in Schaubild 23 bedeutsame regionale Disparitäten innerhalb der einzelnen Bundesländer zugrunde liegen.

Mit der Verschärfung der Finanzlage der Kommunen im Jahr 2024 (Destatis 2025) haben sich die finanziellen Herausforderungen für die Kommunen bei der Bereitstellung von Betreuung nochmals verstärkt. Nach Jahren von, in der Summe, ausgeglichenen kommunalen Haushalten verzeichneten die Kommunen im Jahr 2024 einen deutlichen negativen Finanzierungssaldo von -6,2 %, bedingt durch Ausgabensteigerungen (+12,6 %), die nicht in gleichem Maße von Einnahmesteigerungen (+7,6 %) aufgefangen werden konnten. Bedeutsame Ausgabensteigerungen verzeichneten dabei die Personalausgaben (+13,8 %), einer der größten Ausgabenbereiche der Kommunen, sowohl insgesamt gesehen als auch für den Teilbereich der Betreuungsleistungen.

Um die Auswirkungen des Betreuungsaubaus unter den aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen zu veranschaulichen und die kommunalen Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Verhältnis zu Gesamteinnahmen und -ausgaben bewerten zu können, berichtet Tabelle 2 exemplarisch Ausgaben (ordentliche Aufwendungen) und Einnahmen (ordentliche Erträge), wie sie in den kommunalen Haushaltsplänen aufgeführt

aus den Handlungs- und Finanzierungskonzepten ergebenden finanziellen Verpflichtungen ausschließlich über Landesmittel oder auch über kommunale Eigenanteile finanziert werden sollten (Faas et al. 2021, S. 69). Die Bundesmittel kommen somit in unterschiedlichem Umfang bei Kommunen mit unterschiedlicher Finanzausstattung an. In Nordrhein-Westfalen erhielten Kommunen beispielsweise keinen Ausgleich für entfallene Elternbeiträge aufgrund von Sozialleistungsbezug, auch wenn die Einnahmeausfälle in finanz- und strukturschwachen Kommunen deutlich überproportional ausfallen dürften (Städtetag NRW 2021).

werden.³² Aufbauend auf unserer Analyse auf der kommunalen Ebene für Nordrhein-Westfalen veranschaulichen wir diese Zusammenhänge für zwei nordrhein-westfälische Städte: Köln, als die Stadt mit den meisten Kindern unter sechs Jahren in Betreuung, sowie Mülheim an der Ruhr, als die Stadt, die prozentual den stärksten Anstieg an Kindern in Betreuung seit Einsetzen des Rechtsanspruchs 2013 zu verzeichnen hat. Wir berichten die Werte für 2013 und, als aktuellste Beobachtung, 2023.

Tabelle 2 zeigt, dass in beiden Städten und zu beiden Zeitpunkten der Bereich der Kindertagesbetreuung in hohem Maße defizitär ist und dieser Fehlbetrag folglich aus dem allgemeinen Haushalt mitfinanziert wird. Über die Zeit ist in beiden Städten eine steigende finanzielle Belastung für den Haushalt festzustellen. In Köln stieg der Anteil der Ausgaben für Kindertagesbetreuung an den Gesamtausgaben um 18,1 % von 10,4 auf 12,2 % und das anteilige Defizit aus dem Bereich Kindertagesbetreuung an den Gesamtausgaben um 5,7 % von 4,7 auf 5,0 %. In diesem Zeitraum stieg die Zahl betreuter Kinder um 20 %. In Mülheim, wo die Zahl der betreuten Kinder um 45 % anstieg, erhöhten sich diese Werte um 43,1 und 38,5 %. Zugleich ist ein Anstieg des Defizits nicht ausschließlich auf steigende Betreuungszahlen zurückzuführen. In beiden Städten ist über Zeit ein Anstieg des Defizits pro Kind in Betreuung zu verzeichnen.

Insgesamt verdeutlichen diese Beispiele das Spannungsverhältnis für Kommunen zwischen dem Erfordernis ausgeglichener Haushalte (für NRW: § 75 Abs. 2 GO NRW) und dem für die Erfüllung der Rechtsansprüche weiterhin erforderlichen Ausbau von Betreuungsplätzen. Im Zuge der wirtschaftlichen Abschwächung und der mit den gestiegenen Inflationsraten einhergehenden Kostensteigerungen seit 2022 (Schuster et al. 2024) hat sich die Finanzlage vieler Kommunen zuletzt weiter verschärft. Sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden, ist daher zu erwarten, dass die aktuellen finanziellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Herausforderungen für die Kommunen, einen weiteren Betreuungsausbau umzusetzen, weiter erschweren.

³² Wir berichten hier die Angaben aus dem Ergebnishaushalt ohne Investitionen. Die Verwendung von Haushaltsdaten kann hierbei Ungenauigkeiten unterliegen, insofern die Zuordnung von Einnahmen und Ausgaben nicht einheitlich erfolgt (Dohmen 2016, S. 149). Erträge und Aufwendungen für den Bereich Kindertagesbetreuung werden in den Haushaltsplänen nach verschiedenen Posten aufgeschlüsselt dargestellt. Mit Abstand die größten Posten sind hierbei auf der Einnahmenseite Transfers des Landes (verbucht unter ‚Zuwendungen und allgemeine Umlagen‘) und Elternbeiträge (‚öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte‘), auf der Ausgabenseite Personal- und Betriebskosten (‚Personalaufwendungen‘ und ‚Transferaufwendungen‘).

Tabelle 2: Ausgaben für Kindertagesbetreuung in kommunalen Haushalten

	Köln			Mühlheim a. d. R.		
	2013	2023	Veränderung (in %)	2013	2023	Veränderung (in %)
Ergebnisplan (Werte in Euro)						
Ordentliche Erträge	3.447.303.089	5.757.732.879	67	582.247.059	928.173.008	59
Ordentliche Aufwendungen	3.690.049.221	5.778.205.612	57	633.517.552	998.209.925	58
Ordentliches Ergebnis	-242.746.132	-20.472.733		-51.270.492	-70.036.917	
Kindertagesbetreuung (Werte in Euro)						
Ordentliche Erträge	207.298.848	417.268.104	101	22.082.860	50.944.261	131
Ordentliche Aufwendungen	382.244.942	706.752.108	85	37.957.391	85.596.709	126
Ordentliches Ergebnis	-174.946.094	-289.484.004	65	-15.874.531	-34.652.447	118
Kindertagesbetreuung (anteilig am Ergebnisplan)						
Ordentliche Erträge, anteilig	0,060	0,072	21	0,038	0,055	45
Ordentliche Aufwendungen, anteilig	0,104	0,122	18	0,060	0,086	43
Ordentliches Ergebnis/Gesamtaufwendungen	-0,047	-0,050	6	-0,025	-0,035	39
Betreute Kinder (ohne Schulkinder)						
U3	7.094	11.114	57	657	1.644	150
Ü3	25.985	28.527	10	3.648	4.586	26
Summe U3+Ü3	33.079	39.641	20	4.305	6.230	45
Defizit pro Kind						
Ordentliches Ergebnis Kindertagesbetreuung/Summe betreuter Kinder U3+Ü3	-5.289	-7.303	38	-3.687	-5.562	51

Quellen: Haushaltspläne der Städte Köln und Mühlheim a. d. R. 2015 und 2025/26 (Entwurf). Für Angaben zu der Zahl betreuter Kinder: Destatis (2023: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege).

6 Fazit

In den vergangenen Jahren gab es in Deutschland einen bemerkenswerten Ausbau von Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder im Kita- und Grundschulalter. Trotz dieses Ausbaus deckt das Betreuungsangebot vielerorts nach wie vor nicht die vorhandenen elterlichen Bedarfe. In der vorliegenden Studie gehen wir der Frage nach, inwiefern es angesichts knapper Plätze Anzeichen für Zugangshürden zu Betreuung im Kita- und Grundschulalter gibt, trotz bestehender (Kitaalter) oder nahender (Grundschulalter) Rechtsansprüche auf Betreuung, inwiefern sich diese Zugangshürden zulasten sozioökonomisch benachteiligter Gruppen auswirken und inwiefern hierbei regionale Variation auftritt.

6.1. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Unsere Auswertung der Kinderbetreuungsstudie des DJI zeigt weitgehend konsistente Muster für die Nutzung von Betreuung im U3- und Grundschulbereich. Hat die Mutter keinen Hochschulabschluss, ist nicht erwerbstätig oder haben die Eltern einen Migrationshintergrund, ist die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuung zu nutzen, deutlich verringert. Typischerweise spiegeln solche sozial ungleichen Muster in der Betreuungsnutzung zum Teil unterschiedliche Präferenzen und Bedarfe an Betreuung wider. Manche Familien bevorzugen eine Betreuung innerhalb der Familie, insbesondere, wenn nach der Geburt des Kindes erst zu einem späteren Zeitpunkt ein Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit geplant ist. Andererseits sind unsere Befunde dazu, dass Familien eine Betreuung nicht nutzen, da kein Platz verfügbar ist oder die Kosten zu hoch sind, ein deutliches Anzeichen für institutionelle Zugangshürden zu Betreuung, insbesondere für sozioökonomisch benachteiligte Familien.

Im Kitabereich können Elternbeiträge nach wie vor ein Kriterium dafür sein, warum keine Betreuung genutzt wird. Dieser Befund zeigt sich auch nach Inkrafttreten des Gute-Kita-Gesetzes von 2019, welches beispielsweise über Bestimmungen zu Gebührenentlastungen zum Ziel hatte, die Teilhabe an Betreuung zu erhöhen. In einigen Bundesländern stellen relativ hohe Elternbeiträge für Familien mit geringem Einkommen eine Hürde zur Betreuungsnutzung dar. Zudem deuten unsere Auswertungen darauf hin, dass die Gebührenbefreiung aufgrund von Transferleistungsbezug in einigen Ländern nur unvollständig umgesetzt wird. Hinsichtlich des Ziels einer Verbesserung von Bildungs- und Teilhabechancen, welche sozioökonomisch benachteiligten Kindern in besonderem Maße zugutekommen würde, sind dies problematische Befunde. Sie decken sich mit Untersuchungen für den Bereich des Bezugs von sozialstaatlichen Transferleistungen (Janda 2024; Neske-Rixius 2025).

Für das Grundschulalter beobachten wir ähnliche Muster bezüglich sozioökonomischer Unterschiede in der Nutzung und Nichtnutzung von Betreuung. Die Unterschiede fallen dabei etwas weniger stark aus als im U3-Bereich. Vor dem Hintergrund des nahenden Einsetzens

des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter im Jahr 2026 kann dies als positives Zeichen gesehen werden. Zugleich zeigt die Erfahrung aus dem U3-Bereich, dass eine mit dem Rechtsanspruch einhergehende steigende Nachfrage nach Betreuung Knappheiten und damit auch sozioökonomische Zugangshürden verstärken kann (Jessen et al. 2018; Stöbe-Blossey 2023, S. 7).

Sowohl im U3- als auch dem Grundschulbereich sind Zugangshürden in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Gründe für diese Variation sind komplex und umfassen Unterschiede in den jeweiligen Landesgesetzen zu Regulierung und Finanzierung der Betreuung. Im Rahmen dieses Beitrags können wir keine umfassende Erklärung der einzelnen landesspezifischen Unterschiede leisten und beschränken uns darauf, anhand bestehender Forschungsbeiträge mögliche Erklärungsansätze zu diskutieren. Bestehende Forschungsbeiträge widmen der vorhandenen Bundesländervariation bisweilen wenig Aufmerksamkeit. Das Ausmaß an Bundesländervariation verdeutlicht allerdings die Notwendigkeit, die Gründe für diese Variation zukünftig genauer zu verstehen und entsprechend adressieren zu können.

Einschränkend für die Reichweite unserer Auswertung ist anzumerken, dass wir ein spezifisches Zeitfenster, 2020–2021, untersuchen. Grundsätzlich berichten bestehende Beiträge von über die Zeit relativ konsistenten sozioökonomischen Mustern der Betreuungsnutzung und, für diese Zusammenhänge, keinen feststellbaren Einfluss der Covid-19-Pandemie (Huebener et al. 2023; Kaye et al. 2024). Veränderungen in den Landesgesetzen können allerdings bedeuten, dass die von uns identifizierten landesspezifischen Muster sich zwischenzeitlich verändert haben. Konkret sind hier Schleswig-Holstein und das Saarland zu nennen, die nach unserem Beobachtungszeitraum weitgehende Gebührenentlastungen im Kitabereich beschlossen haben (Geis-Thöne 2024). Auch für den Bereich der Ganztagsbetreuung im Grundschulalter sind in Vorbereitung auf den Rechtsanspruch weitere Gesetzesänderungen auf Landesebene erwartbar (Stöbe-Blossey 2024), die wir hier nicht im Detail erfassen und welche Auswirkungen auf die identifizierten Zusammenhänge haben können.

Eine weitere Einschränkung unserer Analyse ist, dass es uns anhand der KiBS-Daten nicht möglich ist, regionale Variation unterhalb der Ebene der Bundesländer zu erfassen. Dabei sind die Kommunen ein entscheidender Akteur für die Umsetzung des Betreuungsaubaus und das Einlösen der Rechtsansprüche. Zugleich ist die strukturell prekäre finanzielle Situation vieler Kommunen (z. B. Junkernheinrich 2019; Rietzler 2022) ein möglicher, bedeutsamer Faktor für regionale Variation im Betreuungsaubau und in den Zugangshürden zu Betreuung (Debus et al. 2025; Goerres und Tepe 2013; Neimanns und Bremer 2025).

In einem weiteren Analyseschritt untersuchen wir daher Variation im Betreuungsaubau im U3- und Grundschulbereich auf kommunaler Ebene für das Land Nordrhein-Westfalen. Die Ergebnisse zeigen eindrücklich, dass die finanzielle Situation der Kommunen in NRW bedeutsam dafür ist, wie stark Kommunen die Betreuung ausbauen. Insbesondere zeigt sich, dass ein geringeres kommunales Steueraufkommen mit höheren Beiträgen insbesondere für Familien mit geringem Einkommen einhergeht, nicht notwendigerweise aber für Familien mit mittleren und hohen Einkommen. Insbesondere die Gebühren für Familien mit geringem Einkommen spiegeln sich in relativ geringeren Betreuungsquoten wider, was nahelegt, dass die Gebührenhöhe für einige Familien einen Grund dafür darstellt, keine Betreuung zu nutzen. Diese Ergebnisse verdeutlichen somit das Spannungsverhältnis, in dem sich viele Kommunen befinden. Trotz verschiedener, punktueller Entlastungen vonseiten des Bundes in den vergangenen Jahren (Rietzler 2022) hat sich die finanziell prekäre Lage vieler Kommunen nicht grundlegend genug verändert, als dass sie den gestiegenen Aufgabenanforderungen in ausreichendem Maße nachkommen könnten.

6.2. AUSBLICK UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im folgenden letzten Schritt diskutieren wir die Anschlussfähigkeit unserer Studie an bestehende Forschungsbeiträge und die praktische Relevanz unserer Ergebnisse für den weiteren Betreuungsausbau in Deutschland.

Wie oben diskutiert, sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Forschungsbeiträge zum Betreuungsausbau und zu sozialen Zugangshürden zu Betreuung erschienen. Die Befunde für Deutschland stehen dabei weitgehend im Einklang mit denen aus anderen Ländern, auch wenn international eine große Variation in Ausmaß und Ausgestaltung von Betreuung existiert (z. B. Van Lancker und Ghysels 2016).

Für den deutschen Fall hat eine sich über die vergangenen Jahre kontinuierlich verbessernde Datengrundlage zu Betreuungsangeboten und -bedarfen von Kindern im Kita- und Grundschulalter die Möglichkeiten zu Begleitforschung zum Betreuungsausbau deutlich erleichtert (Rauschenbach et al. 2020, S. 4). Insbesondere für regionale Unterschiede im Zugang zu Betreuung lässt sich allerdings festhalten, dass die öffentlich verfügbare Datengrundlage eine Auswertung möglicher Zugangshürden weiterhin erschwert. Die KiBS-Daten des DJI ermöglichen für den Zeitraum ab 2012 umfassende Auswertungen über Betreuungsnutzung und -bedarfe. Allerdings erlauben die zugänglichen Daten keine Auswertungen unterhalb der Ebene der Bundesländer und beinhalten keine Informationen zu der Art der Träger. Die ERIK-Daten des DJI von 2020 und 2022 im Rahmen des Monitorings zum Gute-Kita-Gesetz erweitern die Datenbasis zur Betreuungssituation in Deutschland nochmals grundlegend. In den öffentlich zugänglichen Daten fehlen allerdings zentrale Indikatoren wie das Bundesland und weitere Variablen, die eine tiefergehende Auswertung von Gründen für regionale Hürden für den Betreuungsausbau ermöglichen würden. Wie unsere Auswertung auf der kommunalen Ebene für NRW gezeigt hat, sind die finanziellen kommunalen Rahmenbedingungen oftmals bedeutsam für das bereitgestellte Betreuungsangebot. Es erscheint insofern zielführend, die Datengrundlage mit Blick auf Indikatoren zur Erfassung von Variation auf der kommunalen Ebene zu erweitern, um entsprechende wissenschaftliche Fragestellungen adressieren und empirisch fundierte Handlungsempfehlungen formulieren zu können.

Wie die Diskussion der Komplexität der Ursachen von Zugangshürden zu Betreuung und deren Variation gezeigt hat, erscheinen rein quantitativ angelegte Studien nicht ausreichend, um vorhandene Variation ausreichend zu erklären. In den vergangenen Jahren erschienene qualitative Beiträge (z. B. Högbe et al. 2023; Jehles 2023; Menzel und Scholz 2022) haben so tiefergehende Einblicke in die Entscheidungsabläufe von Einrichtungsleitungen oder Jugendämtern geben können. Insgesamt scheint eine Kombination quantitativer und qualitativer Ansätze vielversprechend für ein systematischeres Verständnis der Ursachen sozial ungleicher Zugänge zu Betreuung.

Bestehende Beiträge zum Betreuungsausbau sind in zahlreichen Teildisziplinen sozialwissenschaftlicher Forschung zu verorten. Eingangs zitierte Studien kommen so etwa aus den Bereichen der Soziologie, der Politik-, Bildungs-, Erziehungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Verwaltungs- und Rechtswissenschaften. Eine bessere Vernetzung dieser verschiedenen Beiträge kann somit sehr produktiv für die weitere (Sozialpolitik-)Forschung zum Betreuungsausbau im Kita- und Grundschulalter sein.

Welche konkreten Handlungsempfehlungen lassen sich aus unseren Ergebnissen ableiten? Wie die vorhandene Bundesländervariation zeigt, beeinflussen die jeweiligen Landesgesetze zur Regulierung und Finanzierung der Betreuung Ausbau und Hürden im Zugang zu Betreuung. Relevante Entscheidungskompetenzen liegen aber auch bei den Kommunen und Landkreisen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für Jugendämter und Schulverwaltungen. Abgeleitet aus der in der Studie diskutierten Literatur und unseren empirischen Befunden

formulieren wir im Folgenden Schlussfolgerungen bezüglich der Regulierung und Finanzierung von Betreuung.³³

Schlussfolgerungen im Bereich der **Regulierung** der Bereitstellung von Betreuung:

- Beitragssatzungen, die für alle öffentlichen und freien Träger in einem Jugendamtsbezirk verpflichtend gelten, können, bei entsprechender Gegenfinanzierung, Abweichungen in der Gebührenhöhe zwischen verschiedenen Trägern und administrative Hürden vermeiden sowie den Verwaltungsaufwand für Träger und Jugendämter reduzieren (Schaubilder 6 und 14; Fischer et al. 2024, S. 9; Dohmen 2016, S. 101; Geis-Thöne 2024).
- Einkommen als verpflichtendes Staffelungskriterium für die Beitragserhebung kann die Möglichkeit erhöhen, dass bestehende Ansprüche auf Gebührenbefreiung aufgrund von Transferleistungsbezug erkannt und eingefordert werden können (Tabelle 1).
- Kommunalverwaltungen können sicherstellen, dass Familien ausreichend zu ihren Rechten informiert werden, z. B. bezüglich Ansprüchen auf Beitragsbefreiungen, und Unterstützung dabei erhalten, die teilweise komplizierten Anmeldeverfahren, insbesondere im Kitabereich, zu durchlaufen (Hermes et al. 2021; Fischer et al. 2024). Dabei kann es zu Zielkonflikten kommen, wenn Kommunen vorrangig das Risiko vermeiden wollen, dass Eltern ihren Rechtsanspruch auf Betreuung einklagen (Menzel und Scholz 2022). Im Kontext knapper Plätze setzen lokale Verwaltungen hier aktuell unterschiedliche Schwerpunkte (Jehles 2023). Vor diesem Hintergrund kommt weiteren Akteuren wie Sozialverbänden und unabhängigen Beratungsstellen eine bedeutsame Rolle bei der Beratung von Eltern zu.
- Örtliche Jugendämter haben aktuell unterschiedliche Herangehensweisen dazu, wie sie mit potenziell segregationsverstärkenden Praktiken der Platzvergabe umgehen, sowohl intern als auch gegenüber freien Trägern, etwa wenn Träger Konfession als Auswahlkriterium nutzen (Fischer et al. 2024; Hoglebe et al. 2023; Jehles 2023). Einige Jugendämter berichten von einer guten Beziehung zu den freien Trägern und von gelingender Kooperation bei den Versuchen, allen Kindern einen Betreuungsplatz anbieten zu können (Hoglebe et al. 2023). Teilweise fordern Jugendämter von freien Trägern ein, im Gegenzug gegen die Bewilligung kommunaler Zuschüsse eine bestimmte Zahl an Kindern zuweisen zu können (Fischer et al. 2024, S. 12; Riedel et al. 2022). Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass den Einflussmöglichkeiten kommunaler Jugendämter auf die freien Träger aufgrund des Prinzips der Trägerautonomie und abhängig von der Trägerstruktur vor Ort mitunter enge Grenzen gesetzt sind (Jehles 2023, S. 76; Menzel und Scholz 2022; Riedel et al. 2022). Nichtsdestotrotz verfügen Jugendämter im Umgang mit den freien Trägern über einen gewissen Handlungsspielraum, um möglichen Segregationseffekten bei der Platzvergabe entgegenzuwirken.
- Variation zwischen Kommunen und zwischen Trägern zeigt sich auch mit Blick auf den Reflexionsgrad zu Ungleichheiten und Segregation in Betreuungseinrichtungen (Fischer et al. 2024; Hoglebe et al. 2023; Jehles 2023). So kann eine Bevorzugung von Eltern, die sich aktiver darum bemühen, auf der Warteliste nach oben zu rutschen

³³ Unsere Schlussfolgerungen fokussieren auf den Kitabereich. Sie sollten aber, je nach Länderkontext, in ähnlicher Weise auch für die Betreuung im Grundschulalter relevant sein.

(Fischer et al. 2024, S. 11), oder die Antizipation davon, welche Eltern am ehesten ihren Rechtsanspruch einklagen (Jehles 2023, S. 81; Menzel und Scholz 2022), Ungleichheiten verstärken. Hoglebe et al. (2023, S. 90) berichten, dass solche Segregationseffekte oftmals nicht reflektiert werden und Entscheidungen zur Platzvergabe bei den Einrichtungsleitungen liegen, mit geringer Steuerung seitens der jeweiligen Träger. Ein Selbstverständnis der Segregationswirkungen des eigenen Handelns könnte womöglich helfen, unbewusste, ungleichheitsverstärkende Entscheidungen zu vermeiden. Das Instrument eines Sozialindexes, welcher im Schulbereich bereits teilweise zur Anwendung kommt (Stöbe-Blossey 2024, S. 6), könnte ein weiteres Element sein, um soziale Ungleichheiten im Betreuungsbereich sichtbar zu machen und abzubauen (Schieler und Menzel 2024; Stöbe-Blossey 2024). Mit diesem Instrument ließen sich höhere Anforderungen und Förderbedarfe in benachteiligten Lagen finanziell kompensieren und es könnten systematisch Anreize für Einrichtungen gesetzt werden, sozioökonomisch benachteiligte Kinder aufzunehmen.

Schlussfolgerungen im Bereich der **Finanzierung** der Bereitstellung von Betreuung:

- Die im Bereich der Regulierung genannten Schlussfolgerungen können bedeutsame finanzielle Auswirkungen auf die jeweiligen kommunalen Haushalte haben. Es besteht somit ein Spannungsverhältnis zwischen den bundesgesetzlichen Rechtsansprüchen auf Betreuung und der kommunalen Umsetzung, wenn zugleich nicht in allen Fällen gesichert ist, dass die Finanzierung seitens des Bundes und der Länder für die Kommunen ausreichend ist, um den Betreuungsausbau dauerhaft zu finanzieren. Im Zweifelsfall kann für finanzschwache Kommunen ein weiterer Betreuungsausbau das Abrutschen in die Haushaltssicherung bzw. die Nichtgenehmigungsfähigkeit ihrer Haushalte bedeuten. Bei fehlender Finanzierung besteht die Möglichkeit, dass Kommunen prioritär versuchen, das Risiko zu reduzieren, dass Eltern den Rechtsanspruch auf Betreuung gerichtlich einklagen (Jehles 2023; Menzel und Scholz 2022). Die jeweilige Art der Umsetzung kann dabei aber soziale und regionale Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung verstärken.
- Entsprechend dem im Grundgesetz (Art. 104a Abs. 1) und in den Landesverfassungen verankerten Konnexitätsprinzip muss bei einer Übertragung von Aufgaben von einer höheren auf eine untergeordnete Ebene ein entsprechender finanzieller Ausgleich erfolgen (Schoch 2018). Trotz der Vielzahl an aufgelegten, kurzfristigen finanziellen Unterstützungsprogrammen für die Kommunen hat sich gezeigt, dass diese, insbesondere für finanzschwache Kommunen, oftmals unzureichend waren, um den Betreuungsausbau auf Dauer kostendeckend zu finanzieren (Junkernheinrich 2019; Rietzler 2022). Ähnliches deutet sich aktuell erneut für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter an, mit unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Bundesländern (Stöbe-Blossey 2023, 2024). Den Befunden unzureichender Kostendeckung stehen die Ergebnisse der oben diskutierten Simulationsstudien der Fiskalwirkung eines weiteren Betreuungsaubaus diametral gegenüber. Wie Dohmen (2016, S. 30) zeigt, würden insbesondere der Bund, aber auch die Länder, über Bildungs- und Erwerbseffekte auf Einnahmen der Sozialversicherung und Steuereinnahmen überproportional von einem qualitätssteigernden Betreuungsausbau profitieren. Die Mehrausgaben für die Kommunen würden dagegen nur gerade so kostendeckend sein und kurzfristig könnten die Mehrkosten überwiegen. Vor diesem Hintergrund ließe sich der Grundsatz des

Konnexitätsprinzips – „wer bestellt, bezahlt“ (Schoch 2018) – aus kommunaler Perspektive sogar noch weiter fassen und zu der Forderung „wer profitiert, bezahlt“ umformulieren. Insbesondere für finanzschwache Kommunen wäre die Verstetigung einer auskömmlichen Finanzierung entscheidend für eine bessere Planbarkeit des Betreuungsausbaus und die Vermeidung damit einhergehender finanzieller Risiken.

- Weitgehend ausgespart blieb in unserer Analyse die zunehmende Bedeutung des Personalmangels als Hindernis für einen weiteren Betreuungsausbau (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2024; Bock-Famulla et al. 2023; Rauschenbach et al. 2020). Zugleich scheint sich zu einem gewissen Teil in einem Kontext eingeschränkter fiskalischer Spielräume der Fachkräftemangel zu verschärfen. Die ERIK-Daten des DJI (siehe Zwischenfazit in Abschnitt 3.4) zeigen, dass die Schwierigkeiten, Personal zu finden, dort besonders stark ausgeprägt sind, wo auch Schwierigkeiten berichtet werden, die Betriebskosten der Betreuung zu finanzieren (ähnlich: Schieler und Menzel 2024). In diesem Zusammenhang berichten Neimanns und Bremer (2025, S. 24), dass eine höhere Betreuungsquote im Durchschnitt mit einem größeren Personalschlüssel (Kinder pro Fachkraft) einhergeht. Allerdings zeigt sich dieser Zusammenhang vor allem in Städten und Landkreisen, wo Steuereinnahmen gering und die kommunale Verschuldung hoch ist. Bei einer stabilen finanziellen Situation ist tendenziell kein Zusammenhang zwischen dem Personalschlüssel und der Betreuungsquote feststellbar (ähnlich: Stahl 2017, S. 132). Es besteht somit die Möglichkeit, dass bei einem eingeschränkten fiskalischen Spielraum der Betreuungsausbau zulasten der Betreuungsqualität und Arbeitsbedingungen realisiert wird, was wiederum die Personalfluktuations- und Schwierigkeiten, Stellen zu besetzen, weiter verstärken kann (ähnlich: de la Porte et al. 2022 für Schweden und Dänemark).

Der zeitgleich mit Redaktionsschluss dieser Studie beschlossene Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (2025) adressiert einige der hier genannten Punkte. Ein Teil des aufzusetzenden Sondervermögens des Bundes in Höhe von 500 Milliarden Euro für Investitionen wird Investitionen in Kitas und Grundschulen zugutekommen. Der Koalitionsvertrag benennt darüber hinaus das Ziel der Stärkung der Kommunalfinanzen (CDU, CSU und SPD 2025, S. 55). Geplant ist zudem ein neues Bundesgesetz für den Kitabereich mit einer gezielten Förderung sozioökonomisch benachteiligter Familien und Einrichtungen über Sprach-Kitas und Startchancen-Kitas mit Rückgriff auf Sozialindizes (CDU, CSU und SPD 2025, S. 98). Allerdings bleibt abzuwarten, wie stark angesichts der schwachen und unsicheren wirtschaftlichen Lage Finanzierungsvorbehalte der geplanten Vorhaben (CDU, CSU und SPD 2025, S. 51) bindend werden und Finanzierungslücken im Kernhaushalt des Bundes (Von Wangenheim et al. 2025) ausgabenintensivere Vorhaben im Bereich der Betreuung und Kommunalfinanzen ausbremsen können. Nicht zuletzt von diesen Entscheidungen dürfte abhängen, in welchem Maße sich erhoffte positive soziale und ökonomische Effekte eines weiteren Betreuungsausbaus im Kita- und Grundschulbereich realisieren lassen. Zugleich wird, wie die Ergebnisse unserer Studie nahelegen, der politische Wille, auf eine Verbesserung von Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern hinzuwirken, auf allen politischen Ebenen und bei allen beteiligten Akteuren auch weiterhin entscheidend bleiben.

Literatur

- Abrassart, Aurélien und Giuliano Bonoli. 2015. Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families. *Journal of Social Policy* 44/4: 787–806. DOI: [10.1017/S0047279415000288](https://doi.org/10.1017/S0047279415000288).
- Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung. 2024. *Bildung in Deutschland 2024. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung*. Bielefeld: wbv, DOI: [10.3278/6001820iw](https://doi.org/10.3278/6001820iw).
- Bach, Stefan, Jonas Jessen, Peter Haan, Frauke Peter, Christa Katharina Spieß und Katharina Wrohlich. 2020. *Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter*. DIW Berlin: Politikberatung kompakt.
- BMAS. 2022. Fachkräftestrategie der Bundesregierung. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.
- BMF. 2024. Die Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer. Bundesministerium der Finanzen. Berlin. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/Foederale-Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Gemeindefinanzreform/beteiligung-der-gemeinden-am-umsatzsteuer-aufkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=5. Zugegriffen: 24. April 2025.
- BMFSFJ. 2023. *Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Bock-Famulla, Kathrin, Antje Girndt, Tim Vetter und Ben Kriechel. 2023. Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, DOI: [10.11586/2021069](https://doi.org/10.11586/2021069).
- Breunig, Christian und Marius R. Busemeyer. 2012. Fiscal austerity and the trade-off between public investment and social spending. *Journal of European Public Policy* 19/6: 921–938.
- CDU/CSU und SPD. 2018. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode.
- CDU/CSU und SPD. 2025. Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 21. Legislaturperiode.
- Colbasevici, Liubovi und Niels Espenhorst. 2024. Kita-Bericht 2024 des Paritätischen Gesamtverbandes. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V., Berlin.

- de la Porte, Caroline, Trine P. Larsen und Åsa Lundqvist. 2023. Still a poster child for social investment? Changing regulatory dynamics of early childhood education and care in Denmark and Sweden. *Regulation & Governance* 17/3: 628–43, DOI: [10.1111/rego.12492](https://doi.org/10.1111/rego.12492).
- Debus, Marc, Keonhi Son und Sarah Wagner. 2025. Partisan politics, economic hardship, and full-time day care for children in German cities. *Local Government Studies*: 1–22. DOI: [10.1080/03003930.2025.2465956](https://doi.org/10.1080/03003930.2025.2465956).
- Destatis. 2023. Bildungsfinanzbericht 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206237004.html>. Zugegriffen: 24. April 2025.
- Destatis. 2024a. Statistischer Bericht – Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche-Finanzen/Ausgaben-Einnahmen/Publikationen/publikationen-innen-kassenergebnisse.html>. Zugegriffen: 24. April 2025.
- Destatis. 2024b. Bildungsfinanzen und Ausbildungsförderung. Statistischer Bericht – Bildungsausgaben der öffentlichen Haushalte (Grundmittel). <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/publikationen-innen-statistischer-bericht.html>. Zugegriffen: 24. April 2025.
- Destatis. 2025. Kommunen verzeichnen im Jahr 2024 Rekorddefizit von 24,8 Milliarden Euro. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/04/PD25_126_71137.html. Zugegriffen: 24. April 2025.
- Diermeier, Matthias, Jan Engler, Melinda Fremerey und Leon Wansleben. 2025. Ungleichheiten lokaler Kita-Versorgung in segregierten Städten. MPIfG Discussion Paper. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Im Erscheinen.
- Dohmen, Dieter. 2016. *Expertise Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung*. Abschlussbericht einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Familie und Jugend (BMFSFJ). Berlin: FiBS.
- Faas, Stefan, Katharina Kluczniok und Sybille Stöbe-Blossey. 2021. *Zwischenbericht der Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)*. Duisburg, Berlin, Schwäbisch-Gmünd.
- Faas, Stefan, Katharina Kluczniok und Sybille Stöbe-Blossey. 2023. *Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)*. Duisburg, Berlin, Schwäbisch-Gmünd.
- Fischer, Sandra, Stella Glaser und Sybille Stöbe-Blossey. 2024. Zwischen (Rechts-) Anspruch und Realität: Soziale Selektivität in der Kindertagesförderung. IAQ-Report. DOI: [10.17185/dupublico/82094](https://doi.org/10.17185/dupublico/82094).
- Freie Wohlfahrtspflege NRW. 2024. Auswirkungen der Haushaltsplanung 2025 auf die Arbeit der Freien Wohlfahrtspflege in NRW. Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf. https://www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de/fileadmin/user_data/2024/Initiativen/Kuerzungen_die_man_sieht/LAG_FW_Auswirkungen_HHP2025.pdf. Zugegriffen: 24. April 2025.
- Gedon, Benjamin, Diana D. Schacht, Jakob J. Gilg, Janette Buchmann, Doris Drexel, Ulrike Hegemann, Susanne Kuger, Michael Müller, Melina Preuß, Lisa Ulrich und Felix

- Wenger. 2021. ERIK-Surveys 2020: Trägerbefragung. Datensatz Version 3.0. DOI: [10.17621/erik2020_t_v03](https://doi.org/10.17621/erik2020_t_v03).
- Geißler, René. 2024. Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung. Analyse der Förderrichtlinien der Länder. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, DOI: [10.11586/2024074](https://doi.org/10.11586/2024074).
- Geis-Thöne, Wido. 2020. Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern: eine Übersicht zum aktuellen Stand. IW-Report Nr. 5/2020, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Geis-Thöne, Wido. 2022. Elternbeiträge für die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern: Eine Betrachtung der institutionellen Rahmenbedingungen in den Bundesländern und der Gebührenordnungen von Großstädten mit über 100.000 Einwohnern. IW-Report Nr. 62/2022, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Geis-Thöne, Wido. 2024. Elternbeiträge für die Kitabetreuung im regionalen Vergleich: Eine Auswertung der landesrechtlichen Regelungen und der Gebührenordnungen der Großstädte mit über 100.000 Einwohnern. IW-Report Nr. 13/2024, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Goerres, Achim und Markus Tepe. 2013. Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 6/1: 25–26, DOI: [10.3224/dms.v6i1.11](https://doi.org/10.3224/dms.v6i1.11).
- Heckman, James J. 2006. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science* 312/5782: 1900–02, DOI: [10.1126/science.1128898](https://doi.org/10.1126/science.1128898).
- Hermes, Henning, Philipp Lergetporer, Fabian Mierisch, Frauke Peter und Simon Wiederhold. 2023. Discrimination on the child care market: A nationwide field experiment. *IZA Discussion Paper* Nr. 16082, DOI: [10.2139/ssrn.4425132](https://doi.org/10.2139/ssrn.4425132).
- Hermes, Henning, Philipp Lergetporer, Frauke Peter und Simon Wiederhold. 2021. Behavioral barriers and the socioeconomic gap in child care enrollment. *IZA Discussion Papers* Nr. 14698, DOI: [10.2139/ssrn.3916665](https://doi.org/10.2139/ssrn.3916665).
- Hogrebe, Nina. 2016. Choice and equal access in early childhood education and care: The case of Germany. ICMEC International Seminar Series Working Paper Nr. 1, International Centre for the Study of the Mixed Economy of Childcare. UEL's Cass School of Education and Communities, DOI: [10.17879/72229531014](https://doi.org/10.17879/72229531014).
- Hogrebe, Nina, Johanna Mierendorff, Gesine Nebe und Stefan Schulder. 2021. Platzvergabeprozesse in Kindertageseinrichtungen. Aufnahmekriterien aus Sicht pädagogischer Fachkräfte unter Berücksichtigung der Trägerorganisationen. In *Soziale Ungleichheit im Sozial- und Bildungswesen. Reproduktion und Legitimierung*, Hrsg. Lilo Brockmann, Carmen Hack, Anna Pomykaj und Wolfgang Böttcher, 90–113, Weinheim: Beltz Juventa. DOI: doi.org/10.25656/01:23897.
- Hogrebe, Nina, Johanna Mierendorff, Gesine Nebe und Stefan Schulder. 2023. Kita-Träger – (k)eine segregationsrelevante Einflussgröße. In *Qualitätsentwicklung in der frühen Bildung. Akteure – Organisationen – Systeme*, Hrsg. Regine Schelle, Kristine Blatter, Stefan Michl und Bernhard Kalicki, 67–95, Weinheim: Beltz Juventa.
- Holtappels, Heinz Günter, Stephan Jarsinski und Wolfram Rollett. 2011. Teilnahme als Qualitätsmerkmal für Ganztagsschulen. Entwicklung von Schülerteilnahmequoten auf Schulebene. In *Ganztagsschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen (StEG)*, Hrsg. Natalie Fischer, Heinz Günter Holtappels, Eckhard Klieme, Thomas Rauschenbach, Ludwig Stecher und Ivo Züchner, 97–119, Weinheim: Beltz Juventa. DOI: [10.25656/01:19191](https://doi.org/10.25656/01:19191).
- Hubert, Sandra, Alexandra Jähnert, Ulrike Hegemann und Susanne Kuger. 2021. *Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung: Ungleichheiten, Teilhabe, Verbesserungen*.

- DJI-Kinderbetreuungsreport 2020. Studie 6 von 8. München: Deutsches Jugendinstitut, DOI: [10.25656/01:28054](https://doi.org/10.25656/01:28054).
- Huebener, Mathias, Sophia Schmitz, Katharina Spieß und Lina Binger. 2023. Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive. FES diskurs, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hüsken, Katrin, Kerstin Lippert und Susanne Kuger. 2023. *Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder – entsprechen sie den Bedarfen der Eltern?* DJI-Kinderbetreuungsreport 2023. Studie 2 von 7. München: Deutsches Jugendinstitut, DOI: [10.25656/01:30081](https://doi.org/10.25656/01:30081).
- infas. 2021. Methodenbericht – Kinderbetreuungsstudie 2021. Bonn: infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH.
- Jacobs, Alan M. 2016. Policy making for the long term in advanced democracies. *Annual Review of Political Science* 19/1: 433–54, DOI: [10.1146/annurev-polisci-110813-034103](https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-110813-034103).
- Janda, Constanze. 2024. Zugänglichkeit des Sozialstaats: Wege aus der Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen. *DIFIS-Studie 2024/9*. Duisburg/Bremen: DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Jehles, Nora. 2023. (K)eine Kita für alle?! Kommunale Einflussmöglichkeiten auf die Reproduktion sozialer Ungleichheit im frühkindlichen Bildungssystem. In *Bildungskommunen. Bedeutung und Wandel kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungswesen*, Hrsg. Christian Brüggemann, Björn Hermstein und Rita Nikolai, 72–90, Weinheim: Beltz Juventa. DOI: [10.25656/01:26500](https://doi.org/10.25656/01:26500).
- Jessen, Jonas, Sophia Schmitz, C. Katharina Spieß und Sevrin Waights. 2018. Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. *DIW Wochenbericht* 38/2018: 825–835, DOI: [10.18723/diw_wb:2018-38-1](https://doi.org/10.18723/diw_wb:2018-38-1).
- Jessen, Jonas, C. Katharina Spieß, Sevrin Waights und Andrew Judy. 2020. Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. *DIW Wochenbericht* 14/2020: 267–275, DOI: [10.18723/diw_wb:2020-14-1](https://doi.org/10.18723/diw_wb:2020-14-1).
- Junkernheinrich, Martin. 2019. Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und die Kommunalfinanzen. *Wirtschaftsdienst* 99: 36–43. DOI: [10.1007/s10273-019-2430-z](https://doi.org/10.1007/s10273-019-2430-z).
- Kayed, Theresia, Johannes Wieschke und Susanne Kuger. 2023. *Der Betreuungsbedarf im U3- und U6-Bereich: Zugangsselektivität und bedarfsgerechte Angebote*. DJI Kinderbetreuungsreport. Studie 1 von 7. München: Deutsches Jugendinstitut, DOI: [10.25656/01:30080](https://doi.org/10.25656/01:30080).
- Kayed, Theresia, Johannes Wieschke und Susanne Kuger. 2024. *Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung: Der elterliche Bedarf im U3- und U6-Bereich*. DJI-Kinderbetreuungsreport. Studie 1 von 6. München: Deutsches Jugendinstitut, DOI: [10.36189/DJI202428](https://doi.org/10.36189/DJI202428).
- Klinkhammer, Nicole, Susanne Kuger, Bernhard Kalicki, Birgit Riedel, Diana D. Schacht, Thomas Rauschenbach und Christiane Meiner-Teubner. 2021. *ERiK-Forschungsbericht I: Konzeption und Befunde des indikatorengestützten Monitorings zum KiQuTG* (1. Aufl.). Bielefeld: wbv Publikation, DOI: [10.3278/6004862w](https://doi.org/10.3278/6004862w).
- Kommunaler Finanzreport. 2021. Kommunaler Finanzreport. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/kommunaler-finanzreport-2021-all-1>. Zugriffen: 24. April 2025.
- Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). 2019. *Individuelle Förderung: Potenziale der Ganztagschule*. Frankfurt am Main: Das Konsortium der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG). DOI: [10.25656/01:19109](https://doi.org/10.25656/01:19109).
- Krebs, Tom und Martin Scheffel. 2017. Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme. 2020. Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme. Bertelsmann Stiftung. www.laendermonitor.de. Zugriffen: 24. April 2025.
- Landtag NRW. 2024. Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 24 der Fraktion der SPD. Landtag Nordrhein-Westfalen, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/10616.
- Lange, Jens, Katrin Hüskens und Christian Alt. 2017. *Kinderbetreuung im Grundschulalter. Angebotsstrukturen und Betreuungswünsche*. München: Deutsches Jugendinstitut 2017, DOI: [10.25656/01:27882](https://doi.org/10.25656/01:27882).
- Lippert, Kerstin, Jeffrey Anton, Katrin Hüskens, Sandra Hubert, Theresia Kayed, Johannes Wieschke, Tony Hoang, Alexandra Jähnert und Susanne Kuger. 2023. DJI-Kinderbetreuungsstudie (KiBS). Längsschnittdatensatz 2012–2021. Version: 1. DJI – The German Youth Institute. Dataset, DOI: [10.17621/kibs2021](https://doi.org/10.17621/kibs2021).
- Marcus, Jan, Janina Nemitz und C. Katharina Spieß. 2016. Veränderungen in der gruppenspezifischen Nutzung von ganztägigen Schulangeboten – Längsschnittanalysen für den Primarbereich. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 19/2: 415–42, DOI: [10.1007/s11618-015-0647-1](https://doi.org/10.1007/s11618-015-0647-1).
- Meiner, Christiane. 2014. Jeder nach seinen Möglichkeiten: zur finanziell ungleichen Belastung von Familien durch Kindertagesbetreuung in Nordrhein-Westfalen. Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Menzel, Britta und Antonia Scholz. 2022. *Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit: die lokale Steuerung von Zugang im internationalen Vergleich*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Mühleib, Moritz, Kathrin Nachtsheim, Ann-Kathrin Schütte, Laura Stöcker und Martina Wende. 2020. Studie zur Ausgestaltung der Eltern-Beiträge in Deutschland. Berlin: Ramboll Management Consulting GmbH, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Müller, Kai-Uwe, C. Katharina Spieß, Chrysanthi Tsiasioti, Katharina Wrohlich, Elisabeth Bügelmayr, Luke Haywood, Frauke Peter, Marko Ringmann und Sven Witzke. 2013. *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern*. DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 73.
- Neimanns, Erik und Björn Bremer. 2025. The Local Politics of Social Investment Under Fiscal Constraints: The Case of Childcare Expansion in Germany. *Regulation & Governance*: 1–15. DOI: [10.1111/rego.70037](https://doi.org/10.1111/rego.70037).
- Neske-Rixius, Norbert. 2025. Auswirkungen des Bildungs- und Teilhabe-Pakets auf arme Kinder und Jugendliche. *DIFIS-Impuls* 2025/2. Duisburg/Bremen: DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung.
- Pennerstorfer, Astrid und Dieter Pennerstorfer. 2021. Inequalities in spatial accessibility of childcare: The role of non-profit providers. *Journal of Social Policy* 50/1: 122–47, DOI: [10.1017/S0047279419000990](https://doi.org/10.1017/S0047279419000990).
- Prognos AG. 2023. Bericht zum Ausbaustand der ganztägigen Bildungs- und Betreuungsangebote für Grundschulkinder nach § 24a SGB VIII, im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/234238/542e764d0223806ba63d913e3cc65da1/gaf-oeg-bericht-2023-data.pdf>. Zugriffen: 24. Apr. 2025.
- Rauschenbach, Thomas, Christiane Meiner-Teubner, Melanie Böwing-Schmalenbrock und Ninja Olszenka. 2020. Plätze, Personal, Finanzen. Bedarfsorientierte Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 1: Kinder vor dem Schuleintritt. Dortmund: Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Rauschenbach, Thomas, Christiane Meiner-Teubner, Melanie Böwing-Schmalenbrock und Ninja Olszenka. 2021. Plätze. Personal. Finanzen. Bedarfsorientierte

Vorausberechnungen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung bis 2030. Teil 2: Ganztägige Angebote für Kinder im Grundschulalter. Dortmund: Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.

- Riedel, Birgit, Kristina Geiger, Katrin Otembra und Juliane Dingfelder. 2022. Eine neue Generation von Kita-Trägern. Herausforderungen und Chancen für Qualität und Qualitätssicherung in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. München: Deutsches Jugendinstitut, DOI: [10.25656/01:30524](https://doi.org/10.25656/01:30524).
- Rietzler, Katja. 2022. Kommunen zentral für Jahrzehnt der Zukunftsinvestitionen. *Wirtschaftsdienst* 102/1: 27–30, DOI: [10.1007/s10273-022-3090-y](https://doi.org/10.1007/s10273-022-3090-y).
- Rudolphi, Nora und Christa Preissing. 2018. Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Finanzierung inklusiv: länderspezifische Finanzierungssysteme als eine Grundlage von Inklusion in der Kindertagesbetreuung. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband-Gesamtverband e. V.
- Schieler, Andy und Daniela Menzel. 2024. Kitas 2. Klasse? Mehrfachbelastungen von Kitas mit Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien. FES diskurs.
- Schmitz, Laura. 2022. *Heterogeneous Effects of After-School Care on Child Development*. DIW Discussion Papers Nr. 2006. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. DOI: [10.2139/ssrn.4159452](https://doi.org/10.2139/ssrn.4159452).
- Schoch, Friedrich. 2018. Aufgabenkreation des Bundes, Mehrbelastung der Kommunen, Ausgleichspflicht der Länder. *ZG: Zeitschrift für Gesetzgebung* 33/2: 97–110.
- Schuster, Florian, Felix Heilmann, Max Krahé, Philippa Sigl-Glückner und Janek Steitz. 2024. Wie wir die Modernisierung Deutschlands finanzieren: Finanzierungsoptionen im Rahmen der Schuldenbremse. Dezernat Zukunft – Institut für Makrofinanzen.
- Seidlitz, Arnim und Larissa Zierow. 2022. The impact of all-day schools on student achievement: evidence from extending school days in German primary schools. *CESifo Working Paper* Nr. 8618. München: CESifo GmbH.
- Seils, Eric und Daniel Meyer. 2013. Bestimmungsgründe der öffentlichen Kleinkinderbetreuung im regionalen Vergleich. *WSI-Mitteilungen* 66/4: 273–80, DOI: [10.5771/0342-300X-2013-4-273](https://doi.org/10.5771/0342-300X-2013-4-273).
- Städtetag NRW. 2021. Finanzielle Auswirkungen des Gesetzes zur frühen Förderung und Bildung von Kindern und zur Änderung des Schulgesetzes. <https://www.staedtetag-nrw.de/themen/2019/finanzielle-auswirkungen-kibiz-reform>. Zugriffen: 24. April 2025.
- Städtetag NRW. 2025. Mit KiBiz-Reform muss das Land die Träger und Kommunen entlasten. <https://www.staedtetag-nrw.de/presse/pressemitteilungen/2025/kita-finanzierung-mit-der-kibiz-reform-muss-das-land-die-traeger-und-kommunen-entlasten>. Zugriffen: 24. April 2025.
- Stahl, Juliane Frederike. 2017. Socio-economic and regional inequalities in early care and education: Consequences for mothers' work-family life and children's educational opportunities. Dissertation. Universität Tübingen, DOI: [10.15496/publikation-19745](https://doi.org/10.15496/publikation-19745).
- Steiner, Christine. 2011. Teilnahme am Ganztagsbetrieb. Zeitliche Entwicklung und mögliche Selektionseffekte. In *Ganztagschule: Entwicklung, Qualität, Wirkungen. Längsschnittliche Befunde der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen (StEG)*, Hrsg. Natalie Fischer, Heinz Günter Holtappels, Eckhard Klieme, Thomas Rauschenbach, Ludwig Stecher und Ivo Züchner, 97–119, Weinheim: Beltz Juventa. DOI: [10.25656/01:19189](https://doi.org/10.25656/01:19189).
- Stöbe-Blossey, Sybille. 2023. Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkinder: Strukturen und Herausforderungen. IQ-Report, DOI: [10.17185/dupublico/78975](https://doi.org/10.17185/dupublico/78975).

- Stöbe-Blossey, Sybille. 2024. Der Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschulkinder: Perspektiven in Nordrhein-Westfalen. IAQ-Standpunkt 2024/01, DOI: [10.17185/dupublico/82177](https://doi.org/10.17185/dupublico/82177).
- Stöbe-Blossey, Sybille und Sabine Wadenpohl. 2024. Frühe Bildung. In *Bildung in der Region gemeinsam gestalten. Bildungsbericht Ruhr 2024*, Hrsg. RuhrFutur gGmbH und Regionalverband Ruhr, 40–75, Essen: RuhrFutur gGmbH/Regionalverband Ruhr.
- Van Lancker, Wim und Joris Ghysels. 2016. Explaining Patterns of Inequality in Childcare Service Use across 31 Developed Economies: A Welfare State Perspective. *International Journal of Comparative Sociology* 57/5: 310–37.
- von Wangenheim, Sven, Saskia Gottschalk und Florian Schuster-Johnson. 2025. Wie viel Potenzialwachstum steckt im Koalitionsvertrag? Und was das für den Bundeshaushalt bedeutet. Dezernat Zukunft Policy Paper.
- Wallußek, Norina, Melanie Böwing-Schmalenbrock und Christiane Meiner-Teubner. 2022. *Kitas im Trägervergleich. Eine vergleichende Analyse mit Fokus auf Kitas der katholischen Kirche/Caritas, EKD/Diakonie, AWO und des DRK*. Dortmund: Forschungsverbund DJI/TU Dortmund.
- Weishaupt, Horst. 2017. Ganztagsgrundschulen in Hessen und Rheinland-Pfalz. Ein Blick auf die Zielverwirklichung. *Schulverwaltung: Fachzeitschrift für Schulentwicklung und Schulmanagement*. Hessen, Rheinland-Pfalz 22/10: 265–68, DOI: <https://doi.org/10.25656/01:15652>.

Über die Autor*innen

Erik Neimanns ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Er promovierte an der Universität Konstanz zum Ausbau frühkindlicher Bildung und Betreuung aus international vergleichender Perspektive und arbeitete dort in einem Drittmittelprojekt zu Bildungspolitik in Europa. Seine aktuellen Forschungsschwerpunkte sind polit-ökonomische Bestimmungsfaktoren und Folgewirkungen von Wirtschaftswachstum und Wirtschaftspolitik und deren Schnittstellen mit Bildungs- und Sozialpolitik.

Antonella Faggin ist wissenschaftliche Hilfskraft am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln. Sie studierte Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln. Ihre Forschungsinteressen gelten vergleichenden Perspektiven politischer Institutionen sowie deren Einfluss auf sozioökonomische Ungleichheiten.

Die Autor*innen danken Nora Jehles, Florian Schuster-Johnson und Sybille Stöbe-Blossey für hilfreiche Anmerkungen zu einer Entwurfsfassung dieser Studie. Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Autor*innen verantwortlich.

Impressum

DIFIS – Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung

Direktorin: Prof. Dr. Ute Klammer (Universität Duisburg-Essen)

Stellv. Direktor: Prof. Dr. Frank Nullmeier (Universität Bremen)

Standort Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Forsthausweg 2, 47057 Duisburg

Standort Bremen: SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik,

Mary-Somerville-Straße 5, 28359 Bremen

Homepage: www.difis.org

Erscheinungsort und -datum: Duisburg/Bremen, Februar 2022

Inhaltliche Betreuung: Nora Jehles, Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-7199