

# Abschlussbericht

zur Evaluation des Kindertagesförderungsgesetzes (KiTaG)  
Schleswig-Holstein

Februar 2024

Los 1: Struktur und Finanzen

Los 2: Qualität



Evaluationsteam Los 1:

Dr. Michael Cordes (FiBS)  
Elena Karrmann (FiBS, bis 08/2022)  
Tamara Bayreuther (FiBS, 12/2022-06/2023)  
Dr. Stefan Schneider (Difu)  
Elisabeth Krone (Difu, bis 12/2021)  
Friederike Storch (Difu, bis 06/2022)  
Frida von Zahn (Difu, ab 09/2022)  
Dr. Mario Hesse (KOWID)  
Alexander Kratzmann (KOWID)

Evaluationsteam Los 2:

Dr. Marisa Schneider  
Prof. Dr. Katharina Kluczniok  
Henrike Aden  
Josephine Fitzner  
Eric Vogel



## Übersicht über die inhaltlichen Abschnitte des Abschlussberichtes

Abstract (losübergreifend)

Einführung (losübergreifend)

Teil A: Los 1 „Strukturen und Finanzen“

Teil B: Los 2 „Qualität“

Teil C: Zusammenfassung – Hauptergebnisse und Empfehlungen (losübergreifend)

## Abstract

Mit der Einführung des neuen Kindertagesförderungsgesetzes (KiTaG; vollumfänglich in Kraft getreten am 01.01.2021) wurden in Schleswig-Holstein eine grundlegende Umstellung des Finanzierungssystems sowie die Verankerung von gesetzlich genormten Mindestqualitätsstandards unter Ermöglichung darüber hinausgehender zusätzlicher qualitativer Standards (als freiwillige „Zusatzqualität“ durch Standortgemeinden, Kreise, Träger) vorgenommen. Grundlage der Förderung bildet das landesweit einheitliche „Standardqualitätskostenmodell“ (SQKM), welches zur Finanzierung der Mindestqualität pauschale Gruppenfördersätze vorsieht, die sich aus einem Personalkostenanteil, einem Sachkostenanteil und einem gruppenbezogenen Leitungszuschlag zusammensetzen. In der Übergangsphase bis Ende 2024 sind die Umsetzung und Wirkungsweisen des neuen Gesetzes zu überprüfen. Dafür erfolgte im Zeitraum von 14.06.2021 bis 31.12.2023 eine Evaluation in zwei Losen im Sinne einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (gemäß §58 KiTaG). Durchgeführt wurde die Evaluation für das Los 1 „Strukturen und Finanzen“ durch das FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie aus Berlin in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (KOWID) und für das Los 2 „Qualität“ durch die pädquis Stiftung Berlin. Der vorliegende losübergreifende Abschlussbericht stellt die Studiendesigns und Evaluationsergebnisse entlang der Evaluationsfragestellungen sowie daraus abgeleiteter Handlungsempfehlungen für den weiteren Reformprozess vor.

Die Evaluation im Los 1 „Strukturen und Finanzen“ analysiert die mit dem Gesetz verbundenen Finanzierungsregelungen hinsichtlich ihrer Wirkung und dem Erreichen der mit der Kita-Reform intendierten Zielsetzungen. Zu diesem Zwecke wurden in drei Befragungswellen Finanzierungsdaten in der Kindertagesbetreuung und in der Kindertagespflege erhoben. Gegenstand der Befragungen waren in diesem Zusammenhang Kosten, Erlöse und Betreuungsstrukturen, soweit diese im Rahmen der finanzwirtschaftlichen Betrachtung relevant sind. Im Kita-Bereich wurden explizit die Themen Trägerstrukturen, Betreuungsformate und -zeiten, Gruppenkonstellationen, Personalstrukturen und -kosten, Sachaufwendungen, Betriebsverwaltungskosten, gebäudebezogene Kosten, Verpflegungskosten, Investitionskosten, Qualitätskosten und Erlöse abgefragt. Im Bereich der Kindertagespflege standen die laufenden Geldleistungen inklusive Zuschlagsregelungen, Elternbeiträge, Qualifizierungsstrukturen, Ausfallzeiten und Vertretungsregelungen, Betreuungsumfänge, Betreuungsorte sowie die Gesamtfinanzierungsvolumina der örtlichen Träger, Wohngemeinden, Eltern und des Landes im Fokus. Die Befragungen bezogen sich auf die Jahre 2019 (als Vergleichsjahr vor der Reform) sowie die Jahre 2021 und 2022 als die beiden ersten Jahre nach dem Inkrafttreten des KiTaG. Befragt wurden Einrichtungen, Einrichtungsträger, Standortkommunen sowie im Bereich der Kindertagespflege Kindertagespflegepersonen und örtliche Träger der kommunalen Jugendhilfe. Anhand der Ergebnisse der Befragungen konnten die realen Finanzierungsstrukturen ermittelt und den kalkulativen Ansätzen im SQKM gegenübergestellt werden. Auf diese Weise konnte das SQKM auf Passgenauigkeit und Auskömmlichkeit geprüft werden. Zudem lassen sich aus dem Zeitvergleich Veränderungen, Entwicklungen und mögliche Gesetzeswirkungen ablesen. Die so gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für die Identifikation von Optimierungspotenzialen. Insbesondere werden Vorschläge und

Impulse für eine Neugestaltung der SQKM-Regelungen unter Berücksichtigung relevanter Struktur­faktoren (wie z.B. Regionalität) entwickelt.

Die Evaluation im Los 2 „Qualität“ untersucht die Umsetzung der zentralen qualitätsbezogenen Reformelementen und gesetzlich normierten Mindestqualitätsstandards sowie Zusammenhänge mit der pädagogischen (Prozess-)Qualität in den Kitas. Die Erhebungen erfolgten als Längsschnitt (zwei Messzeitpunkte), multi-methodisch (schriftliche und mündliche Befragungen und Beobachtungen vor Ort in den Kitas) und multi-perspektivisch (Einrichtungsleitungen, päd. Fachberatungen, Kindertagespflegepersonen, Einrichtungsträger, örtliche Träger, Standortgemeinden, Eltern(-vertretungen) aus Kitas und Kindertagespflege). Im Fokus stehen die Themenbereiche der Gesetzesreform „Leitungsfreistellung“, „Verfügungszeiten“, „Qualitätsmanagement“, „Pädagogische Fachberatung“, „Kindertagespflege“ sowie die „Überprüfung der Mindestqualität und Angebot von Zusatzqualität“. Zudem werden die Themenbereiche „Stärkung der Eltern und finanzielle Entlastung“, „Alltagsintegrierte sprachliche Bildung“, „Erhöhung des Betreuungsschlüssels im Ü3-Bereich“, „Reduzierung der maximalen Regelgruppengröße im Ü3-Bereich“, „Bedarfsplanung“ und „Personalqualifikation“ in den Blick genommen. Für alle Themenbereich werden die zentralen Ergebnisse vorgestellt. Diese beziehen sich unter anderem auf die Verfügbarkeit, den Umfang, die Inanspruchnahme und Bewertung von Berechnungsgrundlagen von Zeitkontingenten (wie Leitungs- und Verfügungszeiten), Strategien zur Umsetzung der Mindestqualitätsstandards und zur Überprüfung ihrer Einhaltung sowie diesbezüglicher Trägerstrategien und Qualitätsaufsicht, zur Verfügbarkeit von Zusatzqualität, zur Zufriedenheit mit den zentralen Reformprozesselementen sowie diesbezüglichen Einschätzungen/Bewertungen aus Perspektive der verschiedenen zentralen Akteursgruppen. Zudem werden die Ergebnisse zum Qualitätsniveau aus den Beobachtungen in den Kitas vorgestellt und in Zusammenhang mit zentralen Reformelementen gebracht.

Neben den ausführlichen Darstellungen der beiden Evaluationsstudienteile Los 1 und 2 umfasst der Evaluationsbericht eine losübergreifende Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse und daraus abgeleiteter Handlungsempfehlungen.



## 1. Einführung

Am 1. Januar 2021 trat in Schleswig-Holstein das neue Gesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz – KiTaG) in Kraft. Mit diesem Gesetz sollen neue, den Lebenswelten von Eltern/Erziehungsberechtigten, Kindern und pädagogischen Fachkräften entsprechende Maßstäbe in der Kindertagesbetreuung gesetzt und ein quantitativ und qualitativ gutes Betreuungsangebot sichergestellt werden. Ziel ist es, nachhaltig und dauerhaft die Qualität in der Kindertagesbetreuung landesweit weiterzuentwickeln und noch bestehende Unterschiede zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten weiter auszugleichen, um eine vergleichbare Kindertagesbetreuung in Schleswig-Holstein zu ermöglichen. Die wichtigsten Regelungen bzw. Vorschriften des Gesetzentwurfs verlaufen entlang der Bereiche Entlastung der Eltern, Verbesserung der Qualität sowie Entlastung der Kommunen.

Das vollumfängliche Inkrafttreten des neuen KiTaG war zunächst für den 1. August 2020 vorgesehen, wurde aber aufgrund der Coronapandemie auf den 1. Januar 2021 verschoben. Dies sollte sicherstellen, dass die notwendige Zeit gegeben wurde, um die weiteren und vor Ort notwendigen Schritte für die Umsetzung der angestrebten Reformen auf den Weg zu bringen. Ungeachtet der Verschiebung konnten jedoch bereits zum 01.08.2020 wesentliche Aspekte der Reform umgesetzt werden. Darunter fallen u.a. der Elternbeitragsdeckel, das Wunsch- und Wahlrecht für Eltern, Mindestvergütungsätze für die Kindertagespflege und die Einsetzung des Fachgremiums, welches die Wirkung des Gesetzes evaluieren soll. Diesem Fachgremium gehören Vertreter:innen des Ministeriums für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung (in Folge MSJFSIG)<sup>1</sup>, der kommunalen Landesverbände, der Landeselternvertretung und von Verbänden von Einrichtungsträgern und Kindertagespflegepersonen an. Diese repräsentieren einen wesentlichen Teil der Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflegepersonen in Schleswig-Holstein. Bei der Evaluation hat sich das Fachgremium externer Dienstleister bedient, die die Evaluation durchgeführt haben.

Die Basis aller Neuerungen ist ein grundlegend verändertes transparentes und landesweit einheitliches Finanzierungssystem, das Standard-Qualitäts-Kosten-Modell (SQKM). Das Modell sieht eine gesetzlich normierte Standardqualität vor, die über die für die Erteilung einer Betriebserlaubnis zu fordernden Voraussetzungen deutlich hinausgehen soll. In Teil 4 des KiTaG wurden entsprechende Fördervoraussetzungen als verpflichtende Mindeststandards festgelegt. Auf dieser Grundlage erfolgt die Berechnung eines nach Betreuungsstunden und Alter der Kinder differenzierten sowie jährlich dynamisierten, pauschalen Gruppenfördersatzes. Darüberhinausgehende zusätzliche qualitative Standards/Trägerprofile können durch Standortgemeinden/Kreise/Träger finanziert werden. Betriebs-Kitas sollen anderen Kindertageseinrichtungen weitgehend gleichgestellt werden.

In der Übergangsphase geht es darum, die Wirkungsweisen des Gesetzes in jeglicher Hinsicht zu überprüfen und auch zu analysieren, wie ein fließender Übergang in das Zielsystem realisiert werden kann, ohne dass es zu Verwerfungen auf örtlicher Ebene kommt. Insofern handelt es sich um ein „lernendes

---

<sup>1</sup> Bis Juni 2022: Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie und Senioren

System“. Gemäß § 58 KiTaG ist im Übergangszeitraum eine Evaluation durchzuführen. Dabei sollten die Effekte der neuen Regelungen dargestellt und Optimierungspotenziale sowie ggf. erforderliche Änderungsbedarfe aufgezeigt und begründet werden. Die Evaluation erfolgte zwischen Juni 2021 und Dezember 2023 in den zwei Losen „Struktur und Finanzen“ (Los 1) und „Qualität“ (Los 2). Durchgeführt wurde die Evaluation für das Los 1 durch das FiBS Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie aus Berlin in Kooperation mit dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) und dem Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. an der Universität Leipzig (KOWID). Für Los 2 wurde die Berliner pädquis Stiftung mit der Evaluation beauftragt.

Die im Rahmen des Auftrags durchzuführenden Leistungen zielten darauf ab, mittels einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung objektive und fundierte Erkenntnisse zu den Wirkungen des neuen KiTaG zu erhalten. Es sollten die Wirkungen der Regelungen dargestellt, Ansatzpunkte für eine mögliche Verbesserung der Regelungen verdeutlicht und möglicherweise erforderliche Anpassungen an das Gesetz begründet werden.

Aufgabe der Evaluation im **Los 1** war, die Wirkung der mit dem neuen Gesetz verbundenen Finanzierungsregelungen hinsichtlich des Erreichens der intendierten Zielsetzungen zu prüfen. In diesem Kontext waren die direkten und indirekten Auswirkungen der Regelungen, ihre Praktikabilität und ihr Umsetzungsstand zu untersuchen. Die Ergebnisse sollen es dem Auftraggeber ermöglichen, Gesetzesfolgen auf Basis empirischer Forschungsdaten abschätzen zu können. Zugleich wurden mit der Evaluation Optimierungspotenziale aufgezeigt und gegebenenfalls Verbesserungsoptionen entwickelt. Kern der Evaluation war eine detaillierte Erhebung und Auswertung der Kosten- und Einnahmestrukturen in Kindertageseinrichtungen sowie Aufwendungen der öffentlichen Hand im Bereich der Kindertagespflege. Die Erhebung brachte umfangreiches Datenmaterial zur Beantwortung der Fragestellungen der Evaluation hervor. Sie war als Vollerhebung angelegt<sup>2</sup> und erfolgte bei sämtlichen Kindertageseinrichtungen/Einrichtungsträgern, Kindertagespflegepersonen und örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in Schleswig-Holstein. Sie erstreckte sich über drei Wellen, die sich jeweils auf die Finanzierungsdaten der Jahre 2019, 2021 und 2022 bezogen.

Die Evaluationsstudie von **Los 2** zielte auf die Aufklärung möglicher Auswirkungen zentraler Elemente der Kitareform auf die pädagogische Qualität der Kindertageseinrichtungen. Die dafür umfangreich erhobenen Daten wurden multiperspektivisch über eine Befragungsstudie bei den zentralen Akteursgruppen Einrichtungsleitungen, pädagogische Fachberatungen, Kindertagespflegepersonen, Eltern (Kita und Kindertagespflege), Einrichtungsträger, örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe und Standortgemeinden gewonnen. Die Online-Befragungen waren dabei zu zwei Messzeitpunkten (1. MZP: 2021/2022; 2. MZP: 2023) als Vollerhebungen<sup>3</sup> angelegt. Zusätzlich wurde im Rahmen einer

---

<sup>2</sup> „Vollerhebung“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass keine Stichprobe gebildet, sondern grundsätzlich zunächst einmal alle Kitas und Kindertagespflegepersonen zur Befragungsteilnahme aufgefordert wurden. Dies sagt noch nichts über die tatsächliche Rücklaufquote aus, allerdings war im Kita-Bereich die Teilnahme für die Berichtsjahre 2021 und 2022 verpflichtend (vgl. Anhang Los 1 „Datenqualität“).

<sup>3</sup> Vgl. Fußnote 2. Im Gegensatz zu Los 1 war die Teilnahme der Einrichtungen und der örtlichen Träger für die beiden Berichtsjahre 2021 und 2022 nicht verpflichtend.



qualitativen Befragung ein Hearing mit pädagogischen Fachberatungen durchgeführt. Mit Bezugnahme auf das national wie international bewährte Struktur-Prozess-Modell pädagogischer Qualität<sup>4</sup> umfasste die Evaluation durch Los 2 neben der Befragungsstudie eine Beobachtungsstudie zur Erfassung der pädagogischen Prozessqualität vor Ort in den Kindertageseinrichtungen. Dafür wurden standardisierte Beobachtungen in einer Stichprobe von Kindergartengruppen zu zwei Messzeitpunkten (1. MZP: 2021/2022; 2. MZP: 2023) sowie in einer Stichprobe von Krippengruppen zu einem Messzeitpunkt (2023; ergänzt um Befragungen anhand einer Krippen-Aktivitätenlisten zu zwei Messzeitpunkten; 1. MZP: 2021/2022; 2. MZP: 2023) anhand der Kindergarten-Skala (KES-RZ, KES-E) und der Krippen-Skala (KRIPS-RZ) durchgeführt.

Beide Evaluationsaufträge wurden im Frühsommer 2021 durch das Fachgremium erteilt. Hinsichtlich des Vorgehens standen die durchführenden Forschungseinrichtungen beider Lose im engen Austausch zueinander, so dass der Evaluation losübergreifend ein konzertiertes Vorgehen zu Grunde lag: Als Arbeitsbasis wurde von den durchführenden Forschungseinrichtungen ein gemeinsames, mit dem Fachgremium abgestimmtes Evaluationskonzept erarbeitet. In Vorbereitung zur Konzepterstellung wurde von den beiden Evaluationsteams auf Basis der eingereichten Angebote zunächst ein gemeinsames Eckpunktepapier erstellt, anschließend die jeweiligen Teilkonzepte erarbeitet und schließlich zu einem gemeinsamen Konzeptentwurf zusammengeführt. Dieses Konzept enthielt die Fragestellungen der beiden Lose, den fachlich-methodischen Ansatz sowie Verfahrensvereinbarungen zum Zeitplan und zur Zusammenarbeit. Die im Evaluationskonzept formulierten Fokusfragen bildeten dabei den Rahmen der Untersuchung. Die Evaluationsarbeiten selbst erfolgten in den beiden Losen – abgesehen von zwei gemeinsamen Datenerhebungen zu Beginn der Untersuchungen – getrennt voneinander. Die innerhalb der Lose erzielten Ergebnisse wurden abgeglichen, um gegebenenfalls Abhängigkeiten und Wechselwirkungen zwischen den Gegenständen der beiden Lose identifizieren zu können.

Der vorliegende Abschlussbericht dokumentiert die Arbeiten der Evaluationsteams und die erzielten Ergebnisse und baut dabei auf die zwei vorausgegangenen Zwischenberichte<sup>5</sup> (FiBS/pädquis-Stiftung/Difu/KOWID 2021, 2023) auf. Der Bericht untergliedert sich in zwei Teile, in denen die Arbeiten

---

<sup>4</sup> Siehe z.B. Roßbach, H.-G., Kluczniok, K. & Kuger, S. (2008). Auswirkungen eines Kindergartenbesuchs auf den kognitiv-leistungsbezogenen Entwicklungsstand von Kindern. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 11, 139-158.

Tietze, W., Roßbach, H.-G. & Grenner, K. (2005). Kinder von 4 bis 8 Jahren. Zur Qualität der Erziehung und Bildung in Kindergarten, Grundschule und Familie. Weinheim: Beltz Verlag.

<sup>5</sup> FiBS & pädquis Stiftung (2021). Zwischenbericht zur Evaluation des Kindertagesförderungsgesetzes (KiTaG) Schleswig-Holstein. Abgerufen am 15.01.2024 unter [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/soziales/kindertagesstaetten/\\_downloads/2021\\_Zwischenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/soziales/kindertagesstaetten/_downloads/2021_Zwischenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

FiBS & pädquis Stiftung (2023). Zwischenbericht 2022 zur Evaluation des Kindertagesförderungsgesetzes (KiTaG) Schleswig-Holstein. Abgerufen am 15.01.2024 unter [https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/soziales/kindertagesstaetten/\\_downloads/2022\\_Zwischenbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/soziales/kindertagesstaetten/_downloads/2022_Zwischenbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

und Ergebnisse der beiden Lose vorgestellt werden: im Teil A die Ergebnisse zum Thema „Struktur und Finanzen“ (Los 1), im Teil B die Ergebnisse zum Thema "Qualität“ (Los 2). Beide Teile sind in ihrem Aufbau einander angeglichen, indem zunächst die Fragestellungen innerhalb des Loses und das jeweilige Studienkonzept vorgestellt und anschließend die Ergebnisse entlang der Fragestellungen vorgestellt werden. Dort, wo dies sinnvoll ist, wird auf Ergebnisse des jeweils anderen Loses Bezug genommen, so dass beide Teile miteinander verzahnt sind.