

Maßnahmen der Länder zum Abbau von Benachteiligungen in der Kindertagesbetreuung

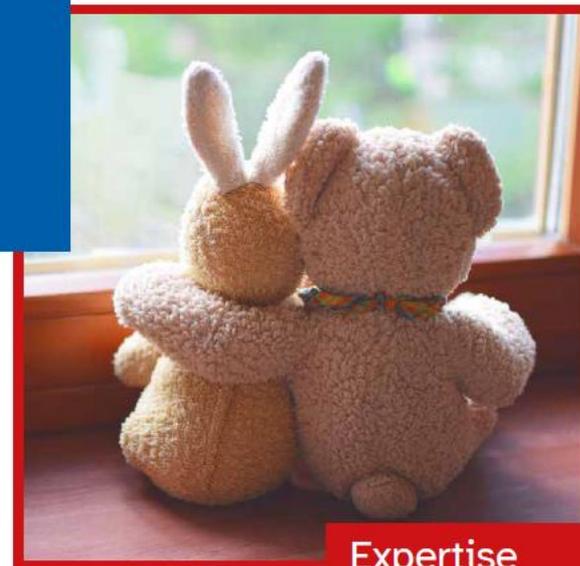
Inforeihe Kinder, Jugend und Familie

21. Februar 2024



Maßnahmen der Länder zum
Abbau von Benachteiligungen
in der Kindertagesbetreuung

von Niels Espenhorst, Thomas Kemper,
Liubovi Colbasevici



Expertise



Auftrag: Abbau von Benachteiligungen

Gesetzlicher Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe – gemäß § 1 SGB Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII Benachteiligung zu vermeiden und abzubauen – gilt explizit auch für die Kindertagesbetreuung.

Das betrifft alles, was der Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit im Wege steht.

Wir können nicht die Ursachen beheben, aber müssen die Folgen abmildern.



Handlungsbedarf steigt

Sieben Bundesländer haben seit 2019 im Rahmen ihrer Prioritätensetzung bei der Umsetzung des sog. Gute-KiTa-Gesetzes zusätzliche Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligung eingeführt.

Das Ende des Bundesprogramms Sprach-Kitas 2023 erhöht zudem den Handlungsbedarf der Länder.

PISA, IQ-Bildungstrends, Schuleingangsuntersuchungen: Tendenz negativ

→ Aber wie steht es um den Abbau von Benachteiligungen?



Quellen der Unbill

- Reduktion auf sprachliche Entwicklung
- Fehlende Daten, fehlende Verknüpfung von Daten
- Ethnisierung von Benachteiligungen
- Zugangsbarrieren zum System der Kindertagesbetreuung
- Unterschiedliche Anforderungen an Elementar- und Primarbereich
- Konzentration auf den Vorschulischen Bereich
- Abbau statt Vermeidung von Benachteiligung
- Tropfen auf den heißen Stein: too little, too late



Um wen geht es?

Der Rat der Europäischen Union benennt unter anderem folgende Gruppen von Kindern, die ein besonderes Risiko von sozialer Ausgrenzung und Benachteiligung haben: Kinder ...

- mit Behinderungen,
- mit psychischen Gesundheitsproblemen,
- mit Migrationshintergrund,
- in Formen der außerfamiliären Betreuung,
- in prekären familiären Verhältnissen,
- die in einem Haushalt leben, in dem es psychische Erkrankungen oder Langzeiterkrankungen gibt,
- die in einem Haushalt leben, in dem es zu Drogenmissbrauch oder häuslicher Gewalt kommt



Kita hinkt hinterher

Schulische Bildungsbenachteiligungen und deren Reduktion werden deutlich intensiver und länger beforscht und diskutiert.

Obwohl der schulische Bildungsauftrag sich wesentlich von dem ganzheitlichen Bildungsverständnis in der Kindertagesbetreuung unterscheidet.

Obwohl für den Kitabereich der Abbau von Benachteiligungen explizit als Handlungsauftrag formuliert ist.



Exkurs: Schulgesetz NRW

§ 1 Recht auf Bildung, Erziehung und individuelle Förderung

(2) [...] Der Zugang zur schulischen Bildung steht jeder Schülerin und jedem Schüler nach Lernbereitschaft und Leistungsfähigkeit offen.

§ 2 Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule

(2) Ehrfurcht vor Gott, [...] ist vornehmstes Ziel der Erziehung. Die Jugend soll erzogen werden [...] in Liebe zu Volk und Heimat.

(9) [...] Drohendem Leistungsversagen und anderen Beeinträchtigungen von Schülerinnen und Schülern begegnet die Schule unter frühzeitiger Einbeziehung der Eltern mit vorbeugenden Maßnahmen.



A. Bestandsaufnahme



Grundlage für die Auswertung

- Stand: Februar 2023, Online-Recherche
- Maßnahmen der Länder, die explizit den Abbau von Benachteiligungen durch eine Verbesserung der Personalausstattung in Kindertageseinrichtungen zum Ziel haben.
- Lediglich für Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein konnten keine entsprechenden Maßnahmen festgestellt werden.

Das KiTa-Aktionsprogramm in Schleswig-Holstein ist zwar ähnlich konstruiert, hat aber den Schwerpunkt auf den Ausgleich von pandemiebedingten Einschränkungen.



Berücksichtigte Benachteiligungsdimensionen

Bei den Benachteiligungsdimensionen, die als Kriterium für zusätzliche Personalressourcen herangezogen werden, handelt es sich um

- a) sprachliche Defizite
- b) Mehrsprachigkeit
- c) eine Kombination aus Sprache und Haushaltseinkommen
- d) Aspekte des Sozialraums
- e) Auswahl der geförderten Einrichtungen obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe

Maßnahmen aus der Umsetzung des KiQuTG sind rot markiert



a) sprachliche Defizite

- **Baden-Württemberg:** wenn eine pädagogische Fachkraft auf der Grundlage strukturierter Beobachtungsverfahren zur Erhebung des Sprachstands einen intensiven Förderbedarf festgestellt.
- **Brandenburg:** An einem Sprachförderkurs müssen alle Kinder teilnehmen, die bei der Sprachstandsfeststellung den C-Wert von 4 nicht erreicht haben.
- **Bremen:** Kitas mit einer großen Anzahl von Kindern, die im Zuge der PRIMO-Sprachtestung einen hohen Förderbedarf aufweisen, erhalten Unterstützung.
- **Hessen:** Für Kinder mit ergänzendem Sprachförderbedarf erhalten Einrichtungen eine einmalige Pauschale für zusätzliche Angebote der sprachlichen Bildung.



a) sprachliche Defizite

Zudem: verpflichtende Teilnahme von Vorschulkindern mit festgestelltem Sprachförderbedarf an Angeboten der Kindertagesbetreuung in Hamburg und Berlin

Aber:

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen „Sonderpflichten für einen Teil der Kinder außerhalb von Schule und Schulpflicht in Form einer außerschulischen Unterweisung“ laut Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages (2021): Möglichkeiten und Grenzen einer verpflichtenden Förderung im Vorschulalter. WD 8 - 3000 - 086/21.



Exkurs: Vorschule

Aktuell schlägt die FDP Saar die Einführung einer verbindlichen Vorschule vor, um Kinder besser auf die Anforderungen der Grundschule vorzubereiten.

In Bremen schwebt den Christdemokraten ein entsprechendes Modellprojekt vor, weil Hamburg damit so gute PISA-Ergebnisse eingefahren hat.

In Baden-Württemberg will Kultusministerin Theresa Schopper (Grüne) Vorbereitungsklassen für Kinder mit Sprachdefiziten einführen.

Und in Berlin ist ein Vorschuljahr in den Kitas Teil des Regierungsprogramms von CDU und SPD.

Auch in Sachsen-Anhalt möchte die CDU-Landtagsfraktion ein verpflichtendes Vorschuljahr für alle Kinder einführen.



b) Mehrsprachigkeit

- **Bayern:** Kindertageseinrichtungen erhalten eine höhere Zuwendung für Kinder, „deren Eltern beide nichtdeutschsprachiger Herkunft sind“
- **Berlin:** Kitas erhalten eine Förderung, wenn der Anteil von „Kindern nichtdeutscher Herkunftssprache“ in der Einrichtung mindestens 40 Prozent beträgt.
- **Hamburg:** Kitas werden unterstützt, wenn der Anteil von „Kindern mit nichtdeutscher Familiensprache“ mindestens 50 Prozent beträgt.



Kriterium Staatsbürgerschaft der Eltern oder Familiensprache?

	Bayern	Berlin
ausländisches Herkunftsland mindestens eines Elternteils.....	205 670	65 515
in der Familie wird vorrangig nicht Deutsch gesprochen.....	125 497	62 704

Quelle: Destatis, Kinder und tätige Personen in Einrichtungen der Kindertagesbetreuung am 01.03.2023



c) eine Kombination aus Sprache und Haushaltseinkommen

- **Hamburg:** Alle Kitas werden indikatorengestützt (Familiensprache, Haushaltseinkommen und Förderbedarfe) in eine Rangreihe gebracht und nach Rangfolge und Haushaltssituation zusätzlich unterstützt.
- **Hessen:** Kindertageseinrichtungen, „in denen der Anteil der Kinder, in deren Familie vorwiegend nicht deutsch gesprochen wird oder aus Familien, für die einkommensabhängige Leistungen Dritter an den Träger der Tageseinrichtung erbracht werden, mindestens 22 Prozent beträgt“, werden zusätzlich unterstützt.



c) eine Kombination aus Sprache und Haushaltseinkommen

- In **Sachsen** wird ein Index aus fünf Indikatoren gebildet, der neben Haushaltseinkommen und Sprache auch Kinder Alleinerziehender berücksichtigt.
- In **Thüringen** können Träger von Kindertageseinrichtungen einen Antrag auf zusätzliche personelle Unterstützung stellen, wenn standortspezifische und nicht nur einzelfallbezogene Herausforderungen in mindestens zwei Handlungsfeldern bestehen.



d) Aspekte des Sozialraums

- **Berlin:** Für Kinder, die in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben, beträgt der Zuschlag 0,01 Stellen je Kind.
- **Bremen:** Der Kita-Sozialindex basiert auf dem Bremer allgemeinen Benachteiligungsindex auf Ortsteilebene und setzt sich aus unterschiedlichen Leitindikatoren aus den Bereichen Bildung, Sicherheit, Einkommen, Arbeit und Partizipation zusammen.



e) Auswahl obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe

- **Brandenburg:** Im Landesprogramm Kiez-Kitas werden 135 von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ausgewählte Kindertageseinrichtungen unterstützt, die in ihrer Zusammensetzung vor besonderen Herausforderungen stehen.
- **Niedersachsen:** Das Land gewährt den örtlichen Trägern für die Sicherstellung der alltagsintegrierten Förderung sprachlicher Kompetenz eine besondere Finanzhilfe für Sprachbildung und Sprachförderung.



e) Auswahl obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe

- **Nordrhein-Westfalen:** Das Land gewährt den Kommunen einen Zuschuss für plusKITA-Einrichtungen („mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf des Bildungsprozesses, insbesondere mit sprachlichem Förderbedarf“). Sie muss als plusKITA in die örtliche Jugendhilfeplanung aufgenommen worden sein.
- **Rheinland-Pfalz:** Die Zuweisung aus dem Sozialraumbudget an den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bemisst sich zu 40 Prozent nach dem Anteil der Kinder unter sieben Jahren in seinem Bezirk an allen Kindern unter sieben Jahren im Land und zu 60 Prozent nach dem Anteil der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II unter sieben Jahren in seinem Bezirk.



e) Auswahl obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe

- **Sachsen-Anhalt:** Das Land stellt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Jahrespersonalkosten für 137 pädagogische Fachkräfte zur Förderung von Angeboten der Kinderbetreuung zur Verfügung. Tageseinrichtungen, die besonderen sozialen, pädagogischen oder anderweitigen besonderen Anforderungen unterliegen, sollen dadurch bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt werden.



e) Auswahl obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe

Grundsätzlich gilt, dass es bei diesen Verfahren fehlerhafte Anreize gibt.

So stellt eine Auswertung des Forschungsverbunds DJI/TU Dortmund für NRW fest, dass die Einrichtungen kommunaler Träger überproportional häufig plusKITAs sind.

Und in Sachsen-Anhalt kritisiert der Landesrechnungshof, dass das Land mit der getroffenen Maßnahme Steuerungspotenzial verschenke. Und fordert, dass die „Weiterleitung der Mittel an geeignete Kindertageseinrichtungen [...] auf der Grundlage verbindlicher und nachvollziehbar gewichteter Kriterien und Indikatoren erfolgen [sollte].“



Einrichtung mit 100 Kindern, darunter

Bundesland	10 Kinder mit förderrelevanten Kriterien	50 Kinder mit förderrelevanten Kriterien
Baden-Württemberg	4.400 € (10 x 440 €)	22.000 € (50 x 440 €)
Bayern	Faktor 1,3 pro Kind	Faktor 1,3 pro Kind
Berlin	0,1 Personalstelle (0,01 Stellenanteil pro Kind Sozialraum)	Bis zu 1,35 Personalstelle (0,017 Stellenanteil pro Kind bei ndHS und 0,01 für Sozialraum)
Brandenburg	Abhängig von der Kommune	Bis zu 48.000 Euro
Bremen		25.000 €
Hamburg		0,24 Personalstelle
Hessen	2.000 € (10 x 200 €)	25.000 € (50 x 500 €)
Mecklenburg-Vorpommern		
Niedersachsen		Abhängig von der Kommune
Nordrhein-Westfalen		25.000 € (bei Aufnahme in die Jugendhilfeplanung)
Rheinland-Pfalz		Abhängig von der Kommune
Saarland		25.000 €
Sachsen		30 Personalstunden
Sachsen-Anhalt		Abhängig von der Kommune
Schleswig-Holstein		
Thüringen		58.100 €



Zwischenfazit

- Die meisten Maßnahmen der Länder sind unzureichend, um Benachteiligungen effektiv abzubauen, weil sie zu spät ansetzen, zu gering dimensioniert, intransparent oder nur wenig nachhaltig sind.
- Längst nicht alle Einrichtungen mit einem hohen Anteil potenziell benachteiligter Kinder haben einen Anspruch auf zusätzliche Unterstützung.
- Es gibt nicht zwei Bundesländer, die das gleiche Verständnis von Benachteiligung und von geeigneten Gegenmaßnahmen haben.



Die Zahlen scheinen das zu bestätigen

- Die Sprachförderquoten im vorschulischen Bereich sind in Bremen (47,9%) und Bremerhaven (54,7%) seit 2013 kontinuierlich gestiegen.
- Gleichzeitig erzielen Fördermaßnahmen bis zum Übergang vom Elementar- in den Primarbereich nur bedingt den gewünschten Effekt. Knapp zwei Drittel der Kinder in der Stadtgemeinde Bremen, die im vorschulischen Bereich einen Sprachförderbedarf hatten, weisen auch zu Beginn der ersten Klasse einen nicht altersadäquaten Sprachentwicklungsstand auf.
- Zusätzlich zeigt sich, dass bei fast 6 Prozent der Kinder, die vorschulisch keinen Sprachförderbedarf hatten, keine altersadäquate Sprachentwicklung bis zum Übergang in die Primarstufe festgestellt werden kann.

Institut für Qualitätsentwicklung im Land Bremen (IQHB): Bericht zur vorschulischen und schulischen Sprachstandsfeststellung, Januar 2024



B. Gewünschte, genutzte und vertraglich vereinbarte Betreuungsstunden: Was bedeutet das für den Abbau von Benachteiligung?



Sozio-ökonomische Unterschiede in der Inanspruchnahme sind seit langem bekannt

- Inanspruchnahmequote 2022 von Kindern unter drei Jahren ohne Migrationshintergrund bundesweit bei 38 Prozent.
- Kinder dieser Altersgruppe mit Migrationshintergrund nahmen nur zu 28 Prozent einen Platz in Anspruch. Kinder von Eltern mit einem niedrigen bis mittleren Bildungsstand ebenfalls 28 Prozent.
- Bei einem Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen (NAEQ) unter der Armutrisikoschwelle nutzten lediglich 20 Prozent der Kinder unter drei Jahren eine Kindertagesbetreuung (bei Haushalten mit einem NAEQ über dem Medianeinkommen 48 Prozent).

BMFSFJ (2024): Monitoringbericht zum KiQuTG 2023



Sozio-ökonomische Unterschiede bei den vereinbarten Betreuungsumfängen

- Für den Ü3-Bereich belegen unterschiedliche Studien, dass ganztägige Angebote vorwiegend von ressourcenstarken Familien genutzt werden. Schmitz, Sophia u.a. (2023): Expertise Bundesweite Standards für bedarfsgerechte Angebote, insbesondere Ganztagsangebote, in der Kindertagesbetreuung für Kinder bis zum Schuleintritt, Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.)
- Aber: Unterschiede in den ungedeckten Stundenbedarfen bzw. in Überbuchungen liegen nach sozioökonomischen und -demografischen Merkmalen der Familie kaum vor. Mathias Huebener, Sophia Schmitz, Katharina Spieß, Lina Binge (2023): Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive, FES (Hrsg.)



Was ist ein angemessener Betreuungsumfang?

- Welcher Betreuungsumfang wäre sinnvoll für den Abbau von Benachteiligung?
- Welcher Betreuungsumfang wird den Eltern zugestanden? Wie beeinflussen diese Rahmenbedingungen den Betreuungswunsch von Eltern?
- In elf Bundesländern gibt es per Landesgesetz vorgegebene Mindestbetreuungsumfänge, die Eltern für ihre Kinder in Anspruch nehmen können, ohne dafür besondere Bedarfe wie Vollerwerbstätigkeit nachweisen zu müssen.
- In Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Saarland gibt es keine entsprechenden landesgesetzlichen Vorgaben.

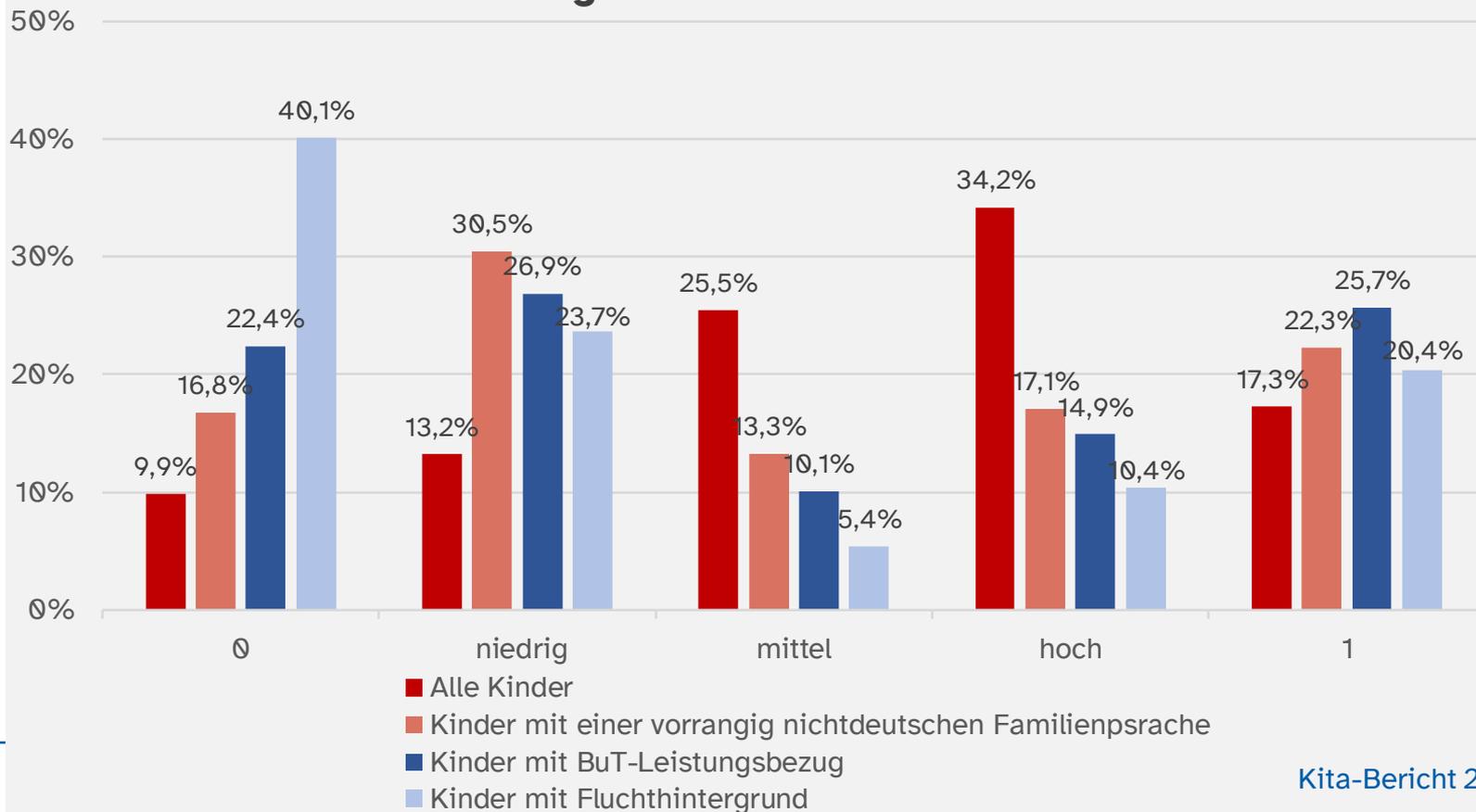


Mindestbetreuung muss reichen

- Die garantierten täglichen Betreuungszeiten sind in Bayern, Bremen und Niedersachsen auf 4 Stunden, in Hamburg und Schleswig-Holstein auf 5 Stunden begrenzt.
- Ergo: In Bayern (19 %), Hamburg (33 %), Niedersachsen (26 %) und Schleswig-Holstein (20 %) nehmen viele Kinder ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt geringe Betreuungsumfänge von bis zu 25 Stunden pro Woche in Anspruch.
- In Sachsen-Anhalt (8 Stunden) und Thüringen (10 Stunden) haben dagegen alle Kinder einen vergleichsweise hohen Anspruch auf Betreuung.



Wie hoch ist der Anteil der Kinder in Ihrer Einrichtung, die einen vertraglich vereinbarten Betreuungsumfang von mehr als 7 Stunden täglich haben?





Zwischenfazit

- Das gegenwärtige System belohnt Privilegien: Privilegierte Kinder nutzen in der Regel größere Betreuungsumfänge, die zudem häufiger nicht vollumfänglich genutzt werden.
- Je mehr Kinder mit Ganztagsplatz, desto besser/flexibler ist die tatsächliche Personalausstattung.
- Bisher werden ausgerechnet für die Kinder Betreuungsumfänge limitiert, die von einer längeren Betreuungszeit am stärksten profitieren würden.
- Betreuungsumfänge und Privilegien sollten entkoppelt werden.



C. Was folgt daraus?

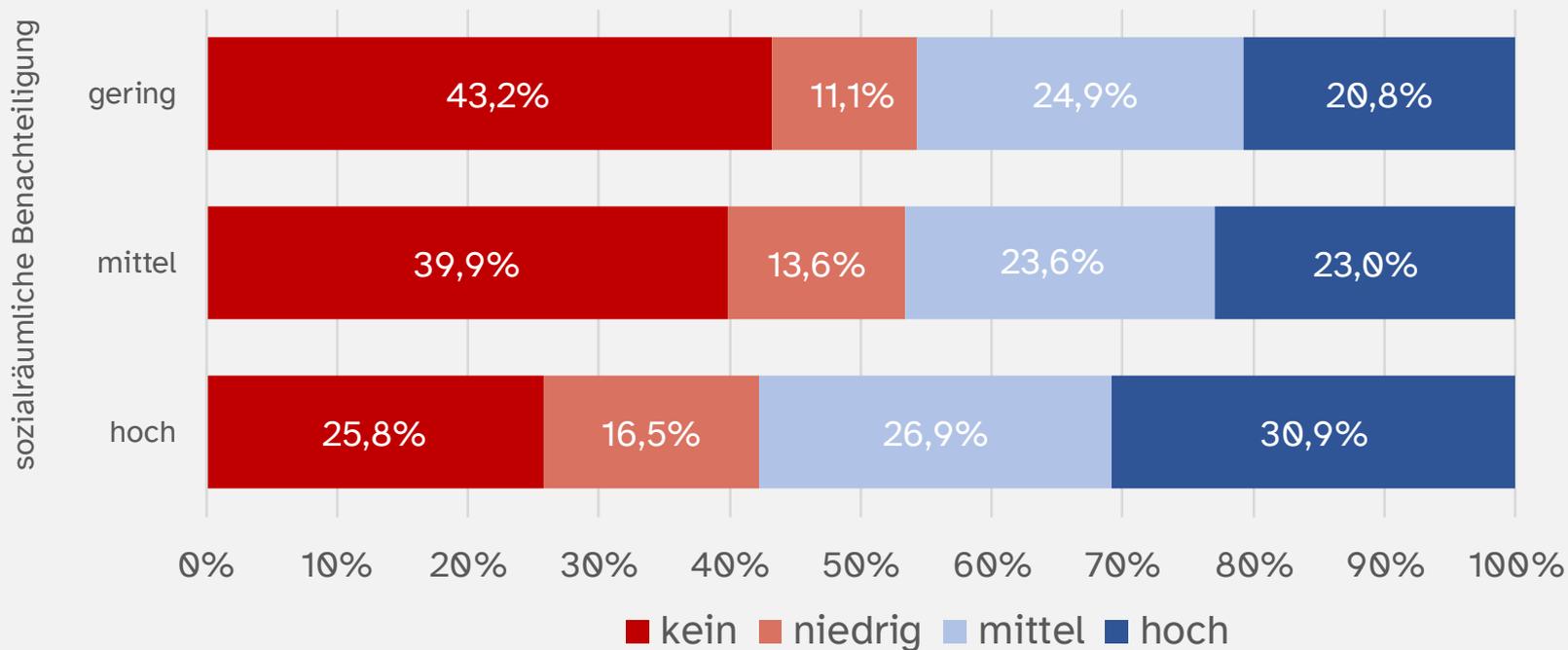


Das Mittel der Wahl: Einrichtungsbazogene Sozialindizes

- Grundsätzlich sind einrichtungsspezifische Indizes, die die Vielfalt der Kinder in der Einrichtung erfassen, deutlich genauer als Indizes, die vorrangig die Lage der Einrichtung oder den Wohnort der betreuten Kinder berücksichtigen.
- Bismang nutzen lediglich Hamburg und Sachsen vergleichbare Indizes für Kitas (wie sie im Schulbereich erprobt sind).
- Unterschiedliche Benachteiligungsdimensionen sollten erfasst werden.
- Sozialraumdaten sollten lediglich hilfsweise zur Anwendung kommen, wenn einrichtungsspezifische Daten nicht (ausreichend) verfügbar sind.



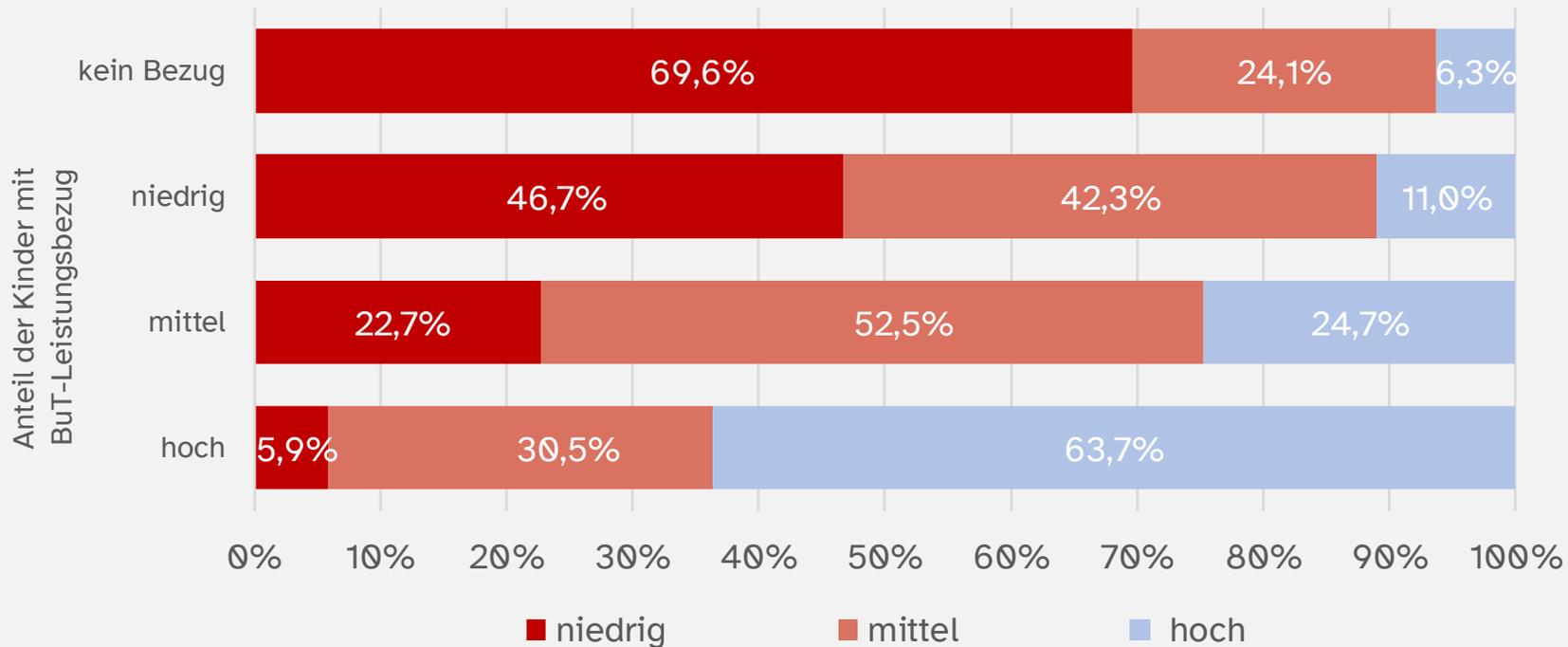
Anteil der unbesetzten Stellen aus dem Stellenplan nach sozialräumlicher Benachteiligung



Der Paritätische Gesamtverband, Kita-Bericht 2024
n=1.271



Anteil der Kinder mit besonderem Unterstützungsbedarf beim Spracherwerb differenziert nach Anteil der Kinder mit BuT-Leistungsbezug





Welche Kriterien können genutzt werden?

Ziel: Zusätzliche Ressourcen möglichst bedarfsgerecht verteilen, unter Vermeidung von stigmatisierenden Effekten durch Etikettierungen.

Möglichkeit A: verhaltensbedingte Kriterien, die die Leistung bzw. das Verhalten von Kindern berücksichtigen (z. B. Lernstand, motorische Fähigkeiten, Sprachentwicklung).

Aber:

Gefahr der Stigmatisierung hoch

Findet lediglich reaktiv statt

Erfolgreiche Prävention wird nicht honoriert

Anreize, schlechte Ergebnisse zu erzielen



Welche Kriterien können genutzt werden?

Ziel: Zusätzliche Ressourcen möglichst bedarfsgerecht verteilen, unter Vermeidung von stigmatisierenden Effekten durch Etikettierungen.

Möglichkeit B: sozioökonomische bzw. demografische Merkmale eines Kindes (z. B. Informationen zu Sprache, Staatsangehörigkeit, Haushaltseinkommen)

Aber:

Potentiell fehlerhafte Verteilung von Mitteln

Gefahr der gruppenbezogenen Stigmatisierung



Warum entweder-oder?

Beide Möglichkeiten sollten genutzt und die Daten zur Steuerung eingesetzt werden.

- Die sozioökonomische Zusammensetzung in Einrichtungen eignet sich prinzipiell eher als Grundlage für die Zuweisung von Ressourcen auf Einrichtungsebene, etwa in Form von Sozialindizes.
- Verhaltensbasierte Kriterien geben Hinweise auf die Wirksamkeit von getroffenen Maßnahmen im Zeitverlauf.



Handlungsbedarfe

- Es fehlt eine Operationalisierung des Ziels Vermeidung & Abbau von Benachteiligung.
- Es fehlt die Erfassung von förderrelevanten Kriterien (wer ist von Benachteiligung bedroht?)
- Es gibt keine wissenschaftlich begründeten Empfehlungen, wie Kindertageseinrichtungen personell ausgestattet sein müssen, um wirksam Benachteiligungen zu vermeiden & abzubauen.
- Der Abbau struktureller Benachteiligungen von Kindern muss aus sozial-, bildungs- und wirtschaftspolitischen Erwägungen Priorität haben.



Probleme nicht halbherzig angehen

- Verbesserung der personellen Ausstattung in der Verwaltung
- multiprofessionelle Zusammenarbeit
- Kita-Sozialarbeit
- Verzahnung von Angeboten auf kommunaler Ebene
- Aus-, Fort- und Weiterbildungsangeboten
- Ausweitung von Forschung und Evaluation, Nutzung der (vorhandenen) Daten!
- Leichterem Zugang zu heilpädagogischen Leistungen
- Einsatz von Kultur- und Sprachmittlern



Vielen Dank!

Niels Espenhorst
Referent Kindertagesbetreuung
Der Paritätische Gesamtverband

Download Expertise Benachteiligung:

https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/broschuere_benachteiligung-2023_web.pdf