

Die Reduzierung von Benachteiligung in der Kindertagesbetreuung Status quo und Handlungsbedarfe

Niels Espenhorst und Thomas Kemper

AUF EINEN BLICK

- Es gibt einen wachsenden Bedarf daran, Benachteiligungen bereits in Kindertageseinrichtungen zu reduzieren.
 - In den Bundesländern werden bereits vielfältige Maßnahmen hierzu umgesetzt, jedoch sind diese hinsichtlich Umfang, Dauer, Reichweite und Zielsetzung limitiert und beziehen sich auf sehr unterschiedliche Kriterien.
 - Die Verteilung zusätzlicher finanzieller Mittel an Kindertageseinrichtungen, basierend auf einrichtungsbezogenen Sozialindizes, wäre eine geeignete Maßnahme zur Reduzierung von Benachteiligungen.
-

HANDLUNGSBEDARFE STEIGEN

Das Bundesprogramm *Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist* und dessen Ende im Sommer 2023 warfen ein Schlaglicht auf die wichtige Arbeit in Kindertageseinrichtungen, insbesondere zur sprachlichen Bildung. Mit dem Programm *Sprach-Kitas* förderte der Bund seit 2016 die sprachliche Bildung in etwa 6.000 Kindertageseinrichtungen mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern mit besonderem sprachlichen Förderbedarf. Für jede Sprach-Kita stellte das Programm bis Mitte 2023 eine halbe zusätzliche Fachkraftstelle und eine Begleitung durch Fachberatung zur Verfügung.

Fast zeitgleich mit dem Auslaufen des Bundesprogramms verdeutlichten verschiedene Studien den erheblichen Bedarf für eine Unterstützung von Kindern im Bildungsverlauf. So wiesen sowohl die Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU), der IQB-Bildungstrend als auch die PISA-Studie

deutlich auf nachlassende Kompetenzen von Schüler*innen hin. Weiter zeigen aktuelle Daten zu den Sprachförderquoten im vorschulischen Bereich einen kontinuierlichen Anstieg – z. B. in Bremen. Das Institut für Qualitätsentwicklung im Land Bremen (IQHB) konstatiert im Bericht zur vorschulischen und schulischen Sprachstandsfeststellung, dass Fördermaßnahmen bis zum Übergang vom Elementar- in den Primarbereich nur bedingt den gewünschten Effekt erzielen, da knapp zwei Drittel der Kinder in der Stadtgemeinde Bremen, die im vorschulischen Bereich einen Sprachförderbedarf hatten, auch zu Beginn der ersten Klasse einen nicht altersadäquaten Sprachentwicklungsstand aufwiesen. Zusätzlich wird für fast 6 % der Kinder, die vorschulisch keinen Sprachförderbedarf hatten, eine defizitäre Sprachentwicklung festgestellt.¹

Dabei sind Vermeidung und Abbau von Benachteiligungen gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII zentrale gesetzliche Aufträge der gesamten Kinder- und Jugendhilfe und damit auch der Kindertagesbetreuung. Unter Benachteiligung wird in der Kinder- und Jugendhilfe alles verstanden, was der Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit im Wege steht. Laut dem aktuellen Nationalen Aktionsplan (NAP) Für ein kindergerechtes Deutschland der Bundesregierung ist die Gruppe der Kinder, die ein besonderes Risiko von sozialer Ausgrenzung und Benachteiligung haben, relativ genau beschrieben. Dies betrifft Kinder

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

MAßNAHMEN DER LÄNDER

Die wachsenden Bedarfe und das Ende des Bundesprogramms *Sprach-Kitas* setzen die Länder unter Zugzwang, mehr für den Abbau von Benachteiligungen zu unternehmen. Der Paritätische Gesamtverband hat diese Situation in Zusammenarbeit mit der Universität Osnabrück zum Anlass genommen, um eine Auswertung der bestehenden Maßnahmen der Länder zur Reduzierung von Benachteiligungen in Kindertageseinrichtungen vorzunehmen.² Im Schatten des Bundesprogramms *Sprach-Kitas* haben sich auf Landesebene zahlreiche unterschiedliche Fördermaßnahmen mit einer ähnlichen Zielrichtung etabliert. Im Februar 2023 wurden durch eine Onlinerecherche auf den Webseiten der zuständigen Landesministerien alle Maßnahmen der Länder ermittelt, die explizit darauf abzielen, Benachteiligungen durch eine Verbesserung der Personalausstattung in Kindertageseinrichtungen abzubauen. In fast allen Ländern ließen sich derartige Maßnahmen finden, mit Ausnahme von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Allerdings unterscheiden sich die Maßnahmen erheblich voneinander, sowohl was ihre Ausgestaltung,

Dauer, Finanzierung als auch die Zugangsvoraussetzungen betrifft. Besonders interessant ist, dass die Definitionen von relevanter Benachteiligung, die als Kriterium für zusätzliche Personalressourcen herangezogen werden, stark voneinander abweichen. Dabei können fünf Typen unterschieden werden, wobei einzelne Länder mehrere Maßnahmen treffen, die zu unterschiedlichen Typen gehören können.

1. **Sprachliche Defizite:** In vier Ländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hessen) findet eine meist additive Förderung von einzelnen Kindern in Abhängigkeit von einem diagnostizierten Förderbedarf in der sprachlichen Entwicklung statt.
2. **Mehrsprachigkeit:** Drei Länder nutzen Informationen zum (angenommenen) Sprachgebrauch von Kindern als Indikator für einen zusätzlichen Unterstützungsbedarf. Dabei handelt es sich um die ‚nichtdeutschsprachige Herkunft beider Eltern‘ (Bayern), um mehr als 40 % Kinder ‚nichtdeutscher Herkunftssprache‘ je Einrichtung (Berlin) bzw. um mehr als 50 % Kinder mit ‚nichtdeutscher Familiensprache‘ (Hamburg).
3. **Eine Kombination aus Sprache und Haushaltseinkommen:** In Hamburg werden Kitas indikatoren gestützt (Familiensprache, Haushaltseinkommen und Förderbedarfe der angemeldeten Kinder) in eine Rangreihung gebracht und nach Rangfolge und Haushaltslage zusätzlich unterstützt. Auch in Sachsen wird ein Indikator gebildet, der das Haushaltseinkommen berücksichtigt. In Hessen ist der Anteil der Kinder relevant, in deren Familie „vorwiegend nicht deutsch“ [sic!] gesprochen wird und die nach § 90 Abs. 4 SGB VIII von Kostenbeiträgen freigestellt sind. Und die Aufnahme in das Thüringer Landesprogramm „Vielfalt vor Ort“ ist möglich, wenn standortspezifische und nicht nur einzelfallbezogene Herausforderungen in mindestens zwei von drei Handlungsfeldern bestehen.
4. **Aspekte des Sozialraums:** Zwei Länder berücksichtigen sozialräumliche Aspekte hinsichtlich der Förderung von Kita-Standorten. In Berlin erhalten Kitas für Kinder, die in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben, einen Zuschlag von 0,01 Stellen je Kind. In Bremen wird auf Ortsteilebene ein Kita-Sozialindex basierend auf dem allgemeinen Benachteiligungsindex des Statistischen Landesamtes gebildet, der unterschiedliche Indikatoren aus den Bereichen Bildung, Sicherheit, Einkommen, Arbeit und Partizipation berücksichtigt.
5. Die **Auswahl der geförderten Einrichtungen** obliegt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe: Am weitesten verbreitet ist das Modell der kommunalen Entscheidungshoheit. Brandenburg fördert durch das Landesprogramm *Kiez-Kitas* 135 von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ausgewählte Kindertageseinrichtungen mit besonderen Herausforderungen. Niedersachsen

gewährt den örtlichen Trägern für die Sicherstellung der alltagsintegrierten Förderung sprachlicher Kompetenz eine besondere Finanzhilfe. Nordrhein-Westfalen bezuschusst plusKITA-Einrichtungen, wenn diese in die örtliche Jugendhilfeplanung aufgenommen werden. In Rheinland-Pfalz erhalten die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine Zuweisung aus dem Sozialraumbudget des Landes. Sachsen-Anhalt stellt den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Jahrespersonalkosten für 137 pädagogische Fachkräfte zur Förderung von Angeboten der Kinderbetreuung zur Verfügung.

Diese Auswertung der vorhandenen Maßnahmen der Länder zeigt mehrere Aspekte hinsichtlich des Abbaus von Benachteiligung. Fast alle Länder berücksichtigen bei der Zuweisung zusätzlicher Mittel für Maßnahmen zum Abbau von Benachteiligung unterschiedliche Kriterien. Die Maßnahmen, die sprachliche Defizite berücksichtigen, ähneln sich am ehesten, jedoch fokussieren sie lediglich auf eine Dimension der Benachteiligung. Ein derart umfassendes Verständnis von Benachteiligung, wie es im Nationalen Aktionsplan „Für ein kindergerechtes Deutschland“ festgehalten ist, ist bezüglich der Kindertagesbetreuung in keinem Land zu finden – auch wenn Thüringen bereits eine sehr große Bandbreite abdeckt.

Für Thüringen lässt sich exemplarisch ein weiteres grundsätzliches Problem aufzeigen, da im Regelfall die Mittel des Landes gedeckelt sind. Längst nicht alle Einrichtungen mit einem hohen Anteil potenziell benachteiligter Kinder haben einen Anspruch auf zusätzliche Unterstützung, da die Mittel oft begrenzt sind und es hohe Zugangshürden zur Förderung gibt. Entscheidend für den Förderumfang ist nicht der Bedarf der Kinder, sondern vielmehr das zur Verfügung gestellte Budget des Landes.

Wenn der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Auswahl trifft, kann es zu weiteren Verzerrungen kommen. Eine Auswertung des Forschungsverbundes DJI/TU Dortmund für NRW zeigt, dass kommunale Träger überproportional häufig eine Förderung erhalten. In Sachsen-Anhalt kritisiert der Landesrechnungshof, dass das Land mit der getroffenen Maßnahme Steuerungspotenzial ungenutzt lässt, und fordert, dass die „Weiterleitung der Mittel an geeignete Kindertageseinrichtungen [...] auf der Grundlage verbindlicher und nachvollziehbar gewichteter Kriterien und Indikatoren erfolgen [sollte].“³

DAS MITTEL DER WAHL: EINRICHTUNGSBEZOGENE SOZIALINDIZES

Die stark variierenden Herangehensweisen der Länder werfen die Frage auf, wie zusätzliche Ressourcen möglichst bedarfsgerecht verteilt werden können, ohne dabei stigmatisierende Effekte durch Etikettierungen hervorzurufen. Wenn eine flächendeckende Verteilung nach dem sogenannten Gießkannenprinzip vermieden werden soll, sind personenbezogene Kriterien zur Ressourcenverteilung hilfreich.

Aus verschiedenen Gründen erscheint es jedoch nicht sinnvoll, primär Kriterien zu verwenden, die die Leistung oder das Verhalten von Kindern berücksichtigen (z. B. Lernstand, motorische Fähigkeiten, Sprachentwicklung). Ein solcher Verteilmechanismus birgt erstens eine hohe Gefahr der Stigmatisierung einzelner Kinder, was sich negativ auf deren Selbstbild auswirken kann.

Zweitens findet eine Förderung dabei lediglich reaktiv statt, da diese erst einsetzt, wenn eine signifikante Benachteiligung eingetreten ist. Mit reaktiven Maßnahmen können ggf. deutlich erkennbare Benachteiligungen abgebaut werden, aber die Kinder- und Jugendhilfe hat explizit das Ziel, Benachteiligungen zu vermeiden (§ 1 Abs. 3 SGB VIII). Daher sind proaktive Maßnahmen vorzusehen, um absehbare Benachteiligungen zu vermeiden.

Drittens setzt ein solches System aus Sicht von Trägern von Kindertageseinrichtungen falsche Anreize, da erfolgreiche Präventionsarbeit nicht honoriert wird. Solange Kinder in der Diagnostik unterdurchschnittliche Ergebnisse erzielen, werden zusätzliche Personalstellen finanziert. Wenn jedoch diese Maßnahmen erfolgreich sind und die Kinder keine auffälligen Diagnostikergebnisse mehr aufweisen, werden diese Mittel wieder entzogen.

Wesentlich besser zur Verteilung von zusätzlichen Ressourcen eignen sich sozioökonomische bzw. demografische Merkmale eines Kindes (z. B. Informationen zu Sprache, Haushaltseinkommen, niedrige formale Bildungsabschlüsse der Eltern, alleinerziehender Elternteil). Obwohl dabei die Gefahr einer potenziell ungenauen Verteilung von Mitteln besteht, wenn die Merkmale zu unscharf gewählt werden, ist die Gefahr einer Stigmatisierung deutlich geringer. Zudem ermöglicht die Verwendung der genannten Merkmale, unmittelbar präventiv zu arbeiten. Daher eignet sich die sozioökonomische Zusammensetzung in Einrichtungen prinzipiell eher als Grundlage für die Zuweisung

von Ressourcen auf Einrichtungsebene, etwa in Form von Sozialindizes, wie es im Bereich der schulischen Bildung in mehreren Ländern seit Längerem erprobt ist.

Bislang verwenden lediglich Hamburg und Sachsen vergleichbare Indizes für Kitas. Einrichtungsbezogene Indizes bieten verschiedene Vorteile, u. a.:

- Alle Einrichtungen, die die Kriterien erfüllen, werden bei der Förderung berücksichtigt.
- Die Kriterien der Mittelvergabe sind transparent.
- Die Mittelvergabe ist niedrigschwellig, da nicht die Initiative des Trägers darüber entscheidet, ob eine Förderung erfolgt.
- Damit verbunden wird der bürokratische Aufwand auf Einrichtungsebene reduziert.
- Einrichtungsbezogene Indizes ermöglichen die Erfassung und Gewichtung verschiedener Benachteiligungsdimensionen.

Erfahrungen aus dem Bereich der schulischen Bildung verweisen darauf, dass Sozialraumdaten hilfswise (nur) dann verwendet werden sollten, wenn die erforderlichen einrichtungsbezogenen Daten nicht (ausreichend) verfügbar sind. Z. B. werden schulstatistisch in fast allen Bundesländern keine Informationen zum sozioökonomischen Status der Schüler*innen an Schulen erhoben, eine Annäherung der einzelschulischen sozialen Zusammensetzung erfolgt z. T. über Sozialraumdaten.

Der Einbezug von sozioökonomischen bzw. demografischen Merkmalen bedeutet jedoch nicht, dass Sprachstandsfeststellungen und andere diagnostische Methoden unnötig werden. Im Gegenteil: Durch die Erfassung von verhaltensbedingten Merkmalen können die Effekte der durchgeführten Maßnahmen erfasst werden. Der zu Beginn angeführte Bericht zur vorschulischen und schulischen Sprachstandsfeststellung des IQHB stellt fest, dass eine Vielzahl der derzeit vorhandenen Maßnahmen nicht ausreicht, um die bestehenden Nachteile auszugleichen. Es ist daher erforderlich, die vorhandenen Daten, wie z. B. die Ergebnisse von Sprachstandsfeststellungen und Schuleingangsuntersuchungen, viel stärker als bisher zu nutzen, um die Wirksamkeit bestehender Maßnahmen zur Reduktion von Benachteiligungen zu überprüfen.

Literatur

- 1 Institut für Qualitätsentwicklung im Land Bremen (IQHB). Januar 2024. Bericht zur vorschulischen und schulischen Sprachstandsfeststellung.
 - 2 Der Paritätische Gesamtverband. 2023. Maßnahmen der Länder zum Abbau von Benachteiligungen in der Kindertagesbetreuung.
 - 3 Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt. 2020. Hinweise und Empfehlungen zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt (KiföG) Teil 2 – 2020 Erkenntnisse aus Vorortprüfungen bei Einrichtungsträgern.
- Autorengruppe Kindertagesbetreuung NRW. 2023. Kindertagesbetreuung NRW 2022. Ein indikatorenbasierter Bericht mit Regionalanalysen und ergänzendem Schwerpunkt zu kommunaler Bedarfsplanung, Forschungsverbund DJI/TU Dortmund (Hrsg.).

Über die Autoren

Niels Espenhorst, Referent für Kindertagesbetreuung, Der Paritätische Gesamtverband

Dr. Thomas Kemper, Akademischer Rat auf Zeit an der Fakultät Sozialwissenschaften der TU Dortmund.

Für die Inhalte der vorliegenden Publikation sind ausschließlich die Verfasser 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, Juni 2024

Inhaltliche Betreuung: Marina Ruth

Betreuung der Publikationsreihe: Dr. Miruna Bacali

ISSN: 2748-680X