

Zugänge zur Kindertagesbetreuung. Eine Betrachtung aus kinderrechtlicher Perspektive.

Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Kinder haben den Anspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung und in der Kindertagespflege (§ 24 SGB VIII). Zudem besteht das Recht, „zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern“ (§ 5 SGB VIII). Erweitert man den Blick auf die UN-Kinderrechtskonvention, so kann die Frage gestellt werden, ob durch die derzeitige (Vergabe-)Praxis allen Kindern folgende – im Kontext von Zugängen zur Kindertagesbetreuung – relevanten Rechte gewährt werden: Recht auf Bildung (Art. 28, UN- Kinderrechtskonvention), das Diskriminierungs-verbot (Artikel 2, UN- Kinderrechtskonvention) wie auch das Recht auf Beteiligung (Artikel 12, UN- Kinderrechtskonvention). Denn die Möglichkeit der Wahrnehmung von Partizipations-rechten in der frühen Bildung wird durch den Zugang zu ihr bedingt. ¹

Betrachtet man die Vergabe von Plätzen in der Kindertagesbetreuung – sprich, die Zugänge – können sich Träger der freien und öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe folgende Prüffragen stellen: Wie viele Plätze werden vorgehalten? Wie werden diese vergeben? Können Eltern zwischen verschiedenen Angeboten wählen? Welche Hürden bestehen für einzelne Gruppen? Gibt es Diskriminierungen im Kontext des Zugangs zur Kindertagesbetreuung? Neben den aufgeworfenen Fragen ist auch das Vorhandensein von ausreichendem und qualifiziertem Personal eine notwendige Bedingung, um Kinder entwicklungsförderlich zu begleiten und sie z. B. bei der Erfahrung ihrer Partizipationsrechte, Selbstwirksamkeit und der Entdeckung neuer Lebensräume zu begleiten.

Die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ betrachtet mit diesem Positionspapier im Zusammenhang mit den Zugängen zur Kindertagesbetreuung das Vorhandensein von Plätzen und Personal und die damit einhergehenden Bedarfe. Des Weiteren werden die

¹ Das AGJ-Positionspapier „Das Recht gehört zu werden (Art. 12, UN-Kinderrechtskonvention). Partizipation in der Kindertagesbetreuung“ betrachtet das Thema Partizipation im Alltag der Kindertagesbetreuung. Es kann hier abgerufen werden: https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/recht_gehoert_zu_werden.pdf.

Vergabekriterien für einen Platz in der Kindertagesbetreuung kritisch beleuchtet und zum Ende des Papiers einige Handlungsempfehlungen formuliert.

1. Vorhandensein von Plätzen und Personal

Seit dem Jahr 2013 haben Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen gesetzlich verankerten Anspruch darauf, in einer Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflege gefördert zu werden.² Für die Kinder heißt das, sie haben das Recht auf die Förderung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit und die Unterstützung der Erziehung und Bildung in der Familie, so ist es in § 22 Abs. 2 SGB VIII geregelt. In einer gemeinsamen Kraftanstrengung haben Bund, Länder und Kommunen sowie Träger und Fachkräfte den quantitativen Ausbau für Kinder unter drei Jahren vorangetrieben. Die Nachfrage nach einem Platz in einer Einrichtung frühkindlicher Bildung oder der Kindertagespflege steigt jedoch weiter und der Zugang ist trotz Rechtsanspruch nicht immer gewährleistet.

Bedarf an Plätzen

Es wird davon ausgegangen, dass der Bedarf an zusätzlichen Plätzen für Kinder vom Krippenalter bis zum Ende der Grundschulzeit bis zum Jahr 2025 je nach Szenario³ zwischen 340.000 und rund 1 Mio. Plätzen liegen könnte.⁴

Die zunehmende Zahl der in Anspruch genommenen Betreuungsplätze hat vielfältige Gründe: steigende Geburtenzahlen, ein Mehrbedarf aufgrund von Zuwanderung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie auch die wachsende gesellschaftliche Anerkennung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung.

Letztlich obliegt es Ländern und Kommunen, ein ausreichendes Angebot an Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Um den Ausbau der frühkindlichen Bildungsangebote zu unterstützen, beteiligte sich der Bund seit 2008 durch Investitionsprogramme „Kinderbetreuungsfinanzierung“ an den Kosten und wird dies auch vorerst bis 2020 fortsetzen.⁵ Vielerorts kann jedoch trotz des Ausbaus derzeit noch nicht dem Wunsch- und Wahlrecht von Kindern und Eltern nachgekommen werden, da es zu wenig Plätze und somit Auswahlmöglichkeiten gibt.

Bedarf an Fachkräften

Das Gelingen des gesetzlich geregelten Zugangs zur Förderung eines Kindes ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Ein Faktor ist das Vorhandensein von Fachkräften. Es bedarf in Zukunft weiterer Anstrengungen und

² SGB VIII § 24.

³ Die in der Studie berechneten Szenarien berücksichtigen den demografischen Wandel, Elternwünsche und eine angestrebte Qualitätsoffensive.

⁴ https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/rauschenbach_schilling_plaetze_personal_finanzen.pdf und Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe, Heft Nr. 1/18 21. Jg. http://www.akjstat.tu-dortmund.de/fileadmin/Komdat/2018_Heft1_KomDat.pdf.

⁵ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/114/1811408.pdf>.

Finanzierung von Bund und Ländern, um dem Anspruch nachkommen zu können.⁶ Denn mit dem steigenden Bedarf an Plätzen wächst ebenso der Bedarf an qualifizierten Fachkräften, welcher bereits 2018 kaum mehr gedeckt werden kann.

In einer Studie des Deutschen Jugendinstituts wurde der Mehrbedarf bis 2025 auf bis zu 603.000 pädagogische Fachkräfte beziffert. Der zu erwartende Zuwachs an ausgebildeten Fachkräften liegt jedoch lediglich bei 274.000, so dass eine Personallücke von bis zu 329.000 Personen für die Kindertages- und Grundschulbetreuung zu erwarten ist.⁷

Die Gewinnung von Fachkräften, die Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Steigerung der Attraktivität des Berufes müssen in Zukunft intensiver angestrebt werden. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung der 19. Legislaturperiode wurde dieser Vorsatz festgehalten.⁸

Es ist nicht ausreichend, lediglich den Ausbau der Räumlichkeiten zu finanzieren, sondern es sind von der Politik initiierte Maßnahmen zwingend notwendig, um verbesserte Rahmenbedingungen für bereits berufstätige Fachkräfte zu schaffen und neue Fachkräfte zu gewinnen. Hier muss das Augenmerk unter anderem auf der Ausbildung, der Entlohnung im Arbeitsfeld und dem Fachkraft-Kind-Schlüssel in der Praxis liegen, damit Kindern ermöglicht wird, ihr Recht auf Beteiligung wahrzunehmen.

2. Diskriminierungssensibler Zugang zu freien Plätzen

Bei der Suche nach einem geeigneten Platz für die Betreuung des Kindes ist die Konkurrenz groß und für einige Eltern mit Barrieren verbunden. Aufgrund dessen muss nicht nur die Anzahl der Plätze und des qualifizierten Personals, sondern auch die Vergabep Praxis genauer betrachtet werden.

Aus sämtlichen bisherigen empirischen Studien geht hervor, dass bestimmte Gruppen von Kindern und Familien seltener einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen.⁹ Besonders betrifft

⁶ Die AGJ hat sich bereits in verschiedenen Positionspapieren mit dem Fachkräftemangel auseinandergesetzt: „Fachkräftemangel in der Kinder- und Jugendhilfe“ (2011)

<https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2011/Fachkraeftemangel.pdf> und „Dem wachsenden Fachkräftebedarf richtig begegnen! Entwicklungen einer Gesamtstrategie zur Personalentwicklung mit verantwortungsvollem Weitblick“ (2018)

https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2018/fachkraeftebedarf_personalentwicklung2018.pdf.

⁷https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2017/rauschenbach_schilling_plaetze_personal_finanzen.pdf.

⁸ So heißt es im Koalitionsvertrag: „Die von uns vereinbarten Ziele im Bereich der Kindertagesbetreuung und der Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern sind nur umsetzbar, wenn die erforderlichen Fachkräfte zur Verfügung stehen. Deshalb sollen aus den Mitteln, die den Ländern zur Verfügung stehen, auch weitere Formen der berufsbegleitenden oder praxisintegrierten Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern gefördert werden können.“ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=E97783FB22D3E60D4B054F7280F41DD0.s3t1?_blob=publicationFile&v=5.

⁹ Im Positionspapier wird exemplarisch auf unterschiedliche vulnerable Gruppen eingegangen, um zu diskutieren, ob oder inwieweit diese Kinder ihre Partizipationsrechte innerhalb des Systems der Kindertagesbetreuung wahrnehmen können. Die Erwähnung einer Gruppe bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass andere Gruppen bewusst unerwähnt bleiben sollen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass alle Kinder besondere Bedürfnisse haben oder entwickeln können. Im Sinne eines inklusiven Settings sollten Einrichtungen und Angebote der Kindertagesbetreuung daher für Kinder mit ihren Bedürfnissen von vornherein Raum schaffen und nicht erst, wenn diese als diagnostiziert gelten.

dies die Altersgruppe der Kinder unter drei Jahren. Zieht man Analysen bundesweiter Daten heran, sind Kinder aus einkommensschwachen Familien, aus Familien mit weniger Bildungsressourcen sowie Kinder, die nicht mit Deutsch als Muttersprache aufwachsen, in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege nach wie vor unterrepräsentiert.¹⁰ Weiterführende Studien des Deutschen Jugendinstituts legen nahe, dass dies weniger auf unterschiedliche elterliche Präferenzen zurückzuführen ist, als darauf, dass diese Gruppen mit Zugangsproblemen konfrontiert sind.¹¹ Geld, Sprachkenntnisse, bürokratische Anmeldeprozeduren, Anmeldefristen, Wartelisten oder auch eine geringe kulturelle Offenheit sind für einige Eltern Zugangshürden.¹²

Folglich sind weder der Rechtsanspruch (um den viele Eltern gar nicht wissen) noch die prinzipielle Verfügbarkeit von Plätzen Garant dafür, dass Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege für alle Kinder gleich zugänglich sind. Bessere Informationen über Anmeldeprozeduren und Vergabepaxis könnten hier unter anderem Abhilfe schaffen und sind anzustreben.

Vergabekriterien für den Erhalt eines Platzes in der Kindertagesbetreuung

Bei einem knappen Platzangebot erhalten erwerbstätige Eltern den Vorzug, was in der Tendenz Familien mit Migrationshintergrund, in Armutslagen und mit geringeren Bildungsressourcen benachteiligt, da hier die Mütter tendenziell seltener und weniger stabil bzw. oft in prekären Arbeitsverhältnissen erwerbstätig sind.

Schober und Stahl¹³ gehen davon aus, dass sich rund die Hälfte der Unterschiede in der frühen Bildungsbeteiligung auf die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung der Mütter nach der Geburt eines Kindes zurückführen lässt. Mütter mit einem niedrigen Bildungsabschluss kehren in der Regel sehr viel später ins Erwerbsleben zurück als gut qualifizierte Mütter. Aufnahmekriterien, die sich allein an der elterlichen Erwerbstätigkeit orientieren, führen demnach zu einer systematischen Diskriminierung von Kindern aus gering qualifizierten Familien.

Allerdings besteht hier eine deutliche Forschungslücke. So ist bisher wenig darüber bekannt, nach welchen Kriterien Träger von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen ihre Aufnahmeentscheidungen treffen. Insgesamt weist eine trägerspezifische Auswertung der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik auf keine gravierenden Unterschiede in den Anteilen von Kindern mit Migrationshintergrund zwischen verschiedenen Trägern bzw. zwischen den Trägern der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe hin, die auf eine ethnische oder religiöse Diskriminierung schließen lassen würden.¹⁴ Lediglich für

¹⁰Beispielsweise https://www.diw.de/de/diw_01.c.598535.de/themen_nachrichten/kita_besuch_im_fruehen_kinde_salter_haengt_trotz_rechtsanspruch_noch_immer_vom_familienhintergrund_ab.html.

¹¹ Alt, Ch./Bergruber, A./Hubert, S. (2014): Ist das deutsche Kita-System sozial ausgewogen? Trotz Ausbau kein Platz? Der Einfluss von Einstellungen und soziodemografischen Faktoren auf die Nichtinanspruchnahme öffentlicher Kindertagesbetreuung. München: DJI.

¹² Vandenbroeck, M./Lazzari, A. (2013) Accessibility of Early Childhood Education and Care (ECEC) for children from ethnic minority and low-income families. Transatlantic Forum on Inclusive Early Years.

¹³ Schober, P.S/Stahl, J.F. (2014): Trends in der Kinderbetreuung – sozioökonomische Unterschiede verstärken sich in Ost und West. DIW Wochenbericht Nr. 40.

¹⁴ Meiner-Teubner, Ch./Kopp, K./Schilling, M. (2016): Träger von Kindertageseinrichtungen im Spiegel der amtlichen Statistik. Eine Analyse der Strukturen, der Bildungsbeteiligung, des Personals und von Qualitätskriterien. Dortmund: AKJStat.

Elterninitiativen wurde verschiedentlich festgestellt, dass die (Selbst-)Selektion durch Eltern zu einem Mittelschichtsbias führt und Kinder aus Migrantenfamilien deutlich unter-repräsentiert sind. Internationale Literatur weist darüber hinaus auf eine höhere Schließung des privat-gewerblichen Sektors gegenüber Familien mit geringen Ressourcen hin.

Unter diesen Gesichtspunkten sollten auf der lokalen Ebene mögliche Zugangsbarrieren zu Betreuungsangeboten eruiert sowie Vergabekriterien und Anmeldeverfahren überprüft, der Zugang möglichst transparent gestaltet und durch eine aktive Informationspolitik und Werbung für den Besuch der Kindertagesbetreuung begleitet werden.

Auch wenn es im Fall von Platzmangel unumgänglich ist, Prioritätskriterien festzulegen, sollte ihre Wirkung auf unterschiedliche Gruppen genau geprüft werden, um nicht ungewollte Ausschlussmechanismen zu schaffen und Kinder aus schwierigen Lebenslagen zusätzlich zu marginalisieren. Neben der elterlichen Erwerbstätigkeit müssen deswegen kindbezogene Kriterien einbezogen werden. Kinderbeauftragte oder Antidiskriminierungsstellen auf kommunaler oder Landesebene sollten über ungleiche Zugänge informiert sein, um Maßnahmen zu ergreifen. Als zusätzliche Unterstützung könnte eine konzeptionell spezifisch ausgerichtete Ombudsstelle geschaffen werden, die Familien darin unterstützt, ihre Ansprüche auf einen Betreuungsplatz geltend zu machen. Weiterhin sollten Möglichkeiten der Vernetzung mit anderen sozialstaatlichen Diensten (Gesundheit, Wohnen, Arbeitsvermittlung, Bildung) intensiver genutzt werden, um Zugänge zu erleichtern. So bietet zum Beispiel die Verknüpfung mit den Frühen Hilfen ein weitgehend ungenutztes Potenzial mit Blick auf die Ansprache, Information und Unterstützung des Zugangs zu Kindertagesbetreuung für vulnerable Gruppen.¹⁵ Auch die Wirkung von Eltern- und Essensbeiträgen in der Kindertagesbetreuung als Zugangshürde und somit als Benachteiligungsfaktor muss diskutiert und entsprechende Lösungen gefunden werden.¹⁶ Sichtbare oder unsichtbare Ausschlussmechanismen müssen aufgedeckt und ihnen muss entgegengewirkt werden.

Verantwortung der Träger

Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe und ihre Einrichtungen stehen in der Verantwortung, stärker auf Familien zuzugehen, die in der lokalen Community weniger sichtbar und durchsetzungsfähig sind und bei denen es möglicherweise auch darum geht, Vertrauen zum Betreuungssystem aufzubauen. Einrichtungen, die in ihrer Alltagspraxis und Außenkommunikation, aber auch ihrer Personalstrategie kultureller Diversität Rechnung tragen und diese als Bereicherung in ihre Arbeit integrieren, gelingt es eher, das Vertrauen von Familien mit Migrationshintergrund zu gewinnen. Gerade auch dort, wo unterschiedliche Erziehungsvorstellungen und Erwartungen sichtbar werden, sollten Einrichtungen und Träger sich verpflichten, auf die Eltern zuzugehen, auf ihre Bedürfnisse einzugehen und einen Konsens auszuhandeln. Solche Prozesse der Öffnung und Sozialraumorientierung können auch von kommunaler Seite aktiv angestoßen und unterstützt werden.

¹⁵ Riedel, B./ Sann, A. (2014). Kindertageseinrichtungen im Kontext Früher Hilfen. Kooperationsmöglichkeiten und ungelöste Fragen. *Theorie und Praxis der Sozialpädagogik* 5/2014, S. 38-41.

¹⁶ Mehr hierzu kann auch im AGJ-Positionspapier „Armut nicht vererben – Bildungschancen verwirklichen – soziale Ungleichheit abbauen! Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht: Konsequenzen und Herausforderungen für die Kinder- und Jugendhilfe“ (2017) nachgelesen werden. Link: https://www.agj.de/fileadmin/files/positionen/2017/Armut_nicht_vererben.pdf.

Geflüchtete Familien besser unterstützen

Nicht zuletzt sind Kinder aus geflüchteten Familien als eine Gruppe in den Blick zu nehmen, die besondere Zugangsprobleme aufweist, obwohl der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für sie in gleicher Weise wie für einheimische Kinder gilt. Allerdings weisen Meysen et al.¹⁷ darauf hin, dass sich hier aufgrund der rechtlichen Unsicherheit sowie des oft erzwungenen Wechsels des Aufenthaltsortes spezifische Herausforderungen ergeben. So gehen die rechtlich-bürokratischen Rahmenbedingungen von Tageseinrichtungen von festen, verlässlichen Platzbuchungen und einem regelmäßigen Besuch aus, während geflüchtete Familien oft mit einer kaum planbaren Lebenssituation konfrontiert sind. Diese ausländerrechtliche Schwierigkeit darf jedoch nicht das Recht des Kindes auf Bildung (Art. 28, UN-Kinderrechtskonvention), in diesem Fall frühkindlicher Bildung, beeinträchtigen. Vergleichbar stellt sich die Situation für Kinder aus Roma-Familien dar, die teilweise ohne festen Wohnort in Deutschland leben. Darauf wurde z. B. mit der Einrichtung von sogenannten „Brückenangeboten“ reagiert, die als niedrighschwellige und flexible Angebote der Lebenssituation geflüchteter und schwer erreichbarer Familien Rechnung tragen und auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung vorbereiten sollen.

Oftmals limitieren auch die Wohnverhältnisse (Wohnpflicht in Aufnahmeeinrichtungen) die Möglichkeiten eines Besuchs der Kindertagesbetreuung. Besonders problematisch ist in dieser Hinsicht die Situation von geflüchteten Kindern in sogenannten „Ankunftszentren“, die oft dauerhaft vom Besuch jeglicher frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote ausgeschlossen bleiben.

Zusammenfassend fordert die Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ, dass sich die Träger von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege-stellen und der Gesetzgeber ihrer Verantwortung für die Bildungsteilhabe und Partizipation aller Kinder bewusstwerden und die Hürden des Zugangs zur Kindertagesbetreuung, die sich für Eltern und ihre Kinder ergeben, abschaffen. Folgende Änderungen sind dafür notwendig:

- **Der Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung muss allen Kindern ab dem 1. Lebensjahr gewährt und lückenlos umgesetzt werden. Auch der bedingte Rechtsanspruch bei jüngeren Kindern muss gewährleistet werden.**
- **Um dem Fachkräftebedarf zu begegnen, müssen Bestrebungen der Fachkräftegewinnung intensiviert und die Attraktivität des Berufsfeldes gesteigert werden. Unter anderem geht es dabei um die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels als Teil der Strukturqualität und eine höhere Entlohnung als Anerkennung der Tätigkeit.**
- **Menschen, die bei der Vergabe von Plätzen benachteiligt werden, müssen in den Fokus gerückt und Zugangsproblematiken gelöst werden.**

¹⁷ Meysen, T./Beckmann, J./Gonzalez Mendez de Vigo, N. (2016): Die Förderung von Flüchtlingskindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege aus rechtlicher Sicht. In: RdJB 1/2016, S. 89-99.

- **Aufnahmekriterien, die sich ausschließlich an der Erwerbstätigkeit der Eltern orientieren, müssen transparent gemacht und hinsichtlich einer Berücksichtigung kindbezogener Kriterien überarbeitet werden. Hingewirkt werden soll auf die Objektivierbarkeit der Kriterien und somit einer Passgenauigkeit der Angebote.**
- **Die Bereitstellung von niedrighschwelligen Informationen und Materialien hinsichtlich des Rechtsanspruches und des Wunsch- und Wahlrechts sollten Familien zur Verfügung gestellt werden, einhergehend mit der Einrichtung von spezifischen Ombudsstellen, die Familien darin unterstützten, ihre Ansprüche auf einen Betreuungsplatz geltend zu machen**
- **Um diesen Herausforderungen zu begegnen, braucht es zudem weitere Forschung zu Platzvergabe, Diskriminierungen im Zugang zur Kindertagesbetreuung und den Wünschen der bisher nicht erreichten Gruppen.**

Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

Berlin, 06./07. Dezember 2018