

4. Analyse des Politikfeldes der institutionellen frühkindlichen Bildung im Hinblick auf Kita-Segregation

In diesem Kapitel wird das Politikfeld der frühkindlichen Bildung beschrieben und dient damit der in Kapitel 3.2. von Huinink (1989) formulierten Anforderung, einer möglichst exakten Beschreibung der Bedingungskonstellationen und Interdependenzen im Feld der frühkindlichen Bildung, um den Prozess der Kita-Segregation zu analysieren.

Hiermit geht diese Arbeit über die bisher dominierenden Erklärungsansätze hinaus, die sich vor allem auf die Mikro-Ebene mit den Eltern als Nachfrager und Kitas als Anbieter beschränken. Diese zeigen, dass die Wohnortnähe und die Öffnungszeiten, sowie das pädagogische Konzept und die Zusammenarbeit von Eltern und Fachkräften die wichtigsten Kriterien für Eltern bei der Auswahl einer Kita sind. Dabei zeigen sich soziale und ethnische Unterschiede: Mütter mit Migrationshintergrund messen der Aufgeschlossenheit für andere Kulturen eine größere Bedeutung bei und für Familien mit geringem Einkommen sind die Kosten für die Betreuung bei der Auswahl der Kita ein wichtigerer Faktor als für Familien mit höherem Einkommen.

Für die Seite der Kitas zeigt der Forschungsstand, dass die Kitas einen großen Einfluss bei der Platzvergabe und damit auf das Ausmaß von Kita-Segregation haben. Neben klaren Kriterien spielen subtilere Aspekte wie Werte, Überzeugungen und zwischenmenschliche Harmonie eine Rolle bei der Platzvergabe. Aufgrund des Bestandsinteresses der Kitas hängt die Stringenz, mit der Kriterien angewendet werden, auch von der Situation auf dem kommunalen Kita-Markt ab, wodurch überindividuelle Faktoren auf der Makro- und Meso-Ebene benannt sind, die das Ausmaß der Kita-Segregation beeinflussen.

Diese Faktoren bzw. das Zusammenspiel von unterschiedlichen Faktoren auf verschiedenen Ebenen stehen im Fokus dieser Arbeit und wurden daher unter Rückgriff auf theoretische Konzepte zur Erklärung von residentieller Segregation spezifiziert. Vor dem Hintergrund der theoretischen Ansätze zur Erklärung von residentieller Segregation wird angenommen, dass Faktoren auf der Makro- und Meso-Ebene die Akteure des frühkindlichen Bildungssystems beeinflussen. Die Faktoren auf der Makro-Ebene sind dabei nicht durch kommunales Handeln zu beeinflussen und werden daher auch als exogene Faktoren aufgefasst. Die Faktoren auf der Meso-Ebene können hingegen durch kommunales Handeln beeinflusst werden und deren Identifikation ist

ein Ziel des folgenden Kapitels. Aus diesen verschiedenen Faktoren resultiert, welche Mechanismen zu Kita-Segregation führen.

Demzufolge lauten die Fragestellungen dieses Kapitels:

- Welche exogenen und endogenen Rahmenbedingungen beeinflussen das kommunale frühkindliche Bildungssystem?
- Wie beeinflussen die Rahmenbedingungen die Akteure und die Akteurskonstellation vor Ort?
- Welche Mechanismen führen zu Kita-Segregation?

Ziel des Kapitels ist, die zuvor entwickelte Heuristik auf das frühkindliche Bildungssystem zu übertragen und somit eine Grundlage für die Formulierung von Hypothesen und Konkretisierung der Fragestellungen zu schaffen, die im anschließenden empirischen Teil untersucht werden.

Um der von Huinink (1989) formulierten Anforderung nach einer möglichst exakten Beschreibung der Bedingungskonstellationen und Interdependenzen im Feld der frühkindlichen Bildung gerecht zu werden, wird die Politikfeldanalyse oder auch Policyanalyse (Blum & Schubert 2011; Bogumil und Holtkamp 2006) genutzt, die Strukturen, Akteure und Instrumente eines Politikfeldes unterscheidet. Die zentrale Frage der Politikfeldanalyse ist, wie „gesellschaftliche Probleme durch Politik und Verwaltung bearbeitet, bewältigt und oft genug auch mit verursacht werden“ (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 10). Das Verständnis von Politikentwicklung von Bogumil und Holtkamp (2006) lässt sich dem Ansatz des akteurbezogenen Institutionalismus zuordnen und basiert auf vier Grundannahmen:

- Die Rationalität politischer Akteure ist begrenzt.
- Das Akteurshandeln ist geprägt von der Orientierung an Eigeninteressen, strategischer Interaktion und von mikropolitischen Konstellationen.
- Die Strategien und Entscheidungen von Akteuren werden durch institutionelle Restriktionen und soziale Normen beeinflusst.
- Policies sind pfadabhängig, sie lassen sich nur schrittweise, inkremental und in langen Zeiträumen anpassen.

Dafür werden zunächst die Rahmenbedingungen des frühkindlichen Bildungssystems dargestellt, nachfolgend die Akteure und Akteurskonstellationen im Hinblick auf die Mechanismen Macht, Markt und Solidarität analysiert und abschließend die Instrumente beschrieben.

4.1 Exogene Faktoren auf der Makro-Ebene

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen des frühkindlichen Bildungssystems dargestellt. In institutioneller Hinsicht sind dies der staatliche Ordnungsrahmen im Sinne der gesetzlichen Rahmensetzung in Form des KJHG und der Landesgesetze. Außerdem werden die sozioökonomischen Rahmenbedingungen beschrieben.

4.1.1 Rechtliche Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Den rechtlichen Rahmen auf der Ebene des Bundes stellt das Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) dar, welches die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Kinder- und Jugendhilfe (KJH) und damit auch für die Kindertagesbetreuung festlegt. Der Bund kommt damit seiner unbestimmten Anregungs- und Förderungsaufgabe nach, wonach er zuständig ist für Angelegenheiten von überregionaler Bedeutung oder solche, die nicht durch ein Land gefördert werden können.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz basiert auf dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922, welches Anfang der 1950er Jahre durch das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) abgelöst wurde, das aber viele Regelungen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes übernahm. Neu war die bis heute bestehende verbindliche Verpflichtung, eigenständige Jugendämter in den Kreisen und kreisfreien Städten einzurichten (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 160). 1991 wurde das JWG durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) als Aachtes Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) in den alten Bundesländern und ein Jahr später auch in den neuen Bundesländern abgelöst. Wesentliche Veränderungen durch das KJHG waren die Konzentration der Zuständigkeiten in der Jugendhilfe beim örtlichen Träger, der Abbau von Maßnahmen mit eingreifendem Charakter und die Benennung von allgemeinen Förderungsangeboten sowie präventive Leistungen (Münder 1996, S. 15). Im Wesentlichen knüpfte das KJHG an den Strukturen des JWG an, weshalb Möller und Nix (1991) die Reform des Jugendhilferechts als „Geschichte einer systematischen Reformverhinderung“ (Möller & Nix 1991, S. 1) bezeichnen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind in der kommunalen Jugendpolitik stark pfadabhängig (Bogumil & Holtkamp 2006).

Zentrale rechtliche Regelungen auf der Ebene des Bundes mit direkten Auswirkungen auf die Rolle der Kommunen im Feld der frühkindlichen Bildung sind der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern, das Subsidiaritätsprinzip sowie die Trägereautonomie. Diese werden im Folgenden und in den entsprechenden Unterkapiteln detaillierter dargestellt.

4.1.1.1 Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz

Im Hinblick auf die Kindertagesbetreuung bildet die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Lebensjahr durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz ab 1996 einen ersten Meilenstein.

2005 trat das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) in Kraft und darin die gestiegenen Anforderungen an die frühkindliche Bildung und Betreuung (Stöbe-Blossey 2011). Außerdem war die Verbesserung der Betreuungssituation für unter Dreijährige ein Ziel des TAG, in dem festgeschrieben wurde, dass „für Kinder im Alter von unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter (...) ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Tagespflege vorzuhalten“ ist. Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr ist seit dem 1. August 2013 in Kraft, wobei Kita und KTP als gleichrangig angesehen werden. Ab dem dritten Lebensjahr besteht ein Rechtsanspruch auf eine Betreuung in der Kita. Die Einführung des Rechtsanspruchs für Kinder ab dem ersten Lebensjahr stellt einen zweiten Meilenstein in der Geschichte des KJHG dar.

Der Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist in § 24 SGB VIII festgelegt. Demnach sind Kinder ab dem ersten Lebensjahr in einer Einrichtung oder Kindertagespflege zu fördern, wenn (1) „diese Leistung für seine Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist“ oder wenn (2) „die Erziehungsberechtigten, einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder arbeitsuchend sind, sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten“ (§ 24 Absatz 2 SGB VIII).

Abbildung 12: Meilensteine Bundesgesetzgebung zu Kindertagesbetreuung



Quelle: Eigene Darstellung

Allerdings zeigte sich schon kurz nach dem Inkrafttreten des TAG, dass die quantitative und qualitative Weiterentwicklung der Betreuungsangebote hinter den Erwartungen zurückblieb, weil das Gesetz weite Spielräume ließ

und eine aktive Umsetzung und Finanzierung von Ländern und Kommunen erforderte. Deshalb verständigten sich Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände auf dem „Krippengipfel“ am 2. April 2007 auf Maßnahmen, die bis zum Jahr 2013 zu einem Angebot von Betreuungsplätzen für 35 Prozent der unter Dreijährigen führen sollten. Dazu wurde sich auch auf Modalitäten zur finanziellen Beteiligung des Bundes geeinigt (Sondervermögen für Investitionskosten und höherer Anteil am Umsatzsteueraufkommen für die Länder). Infolgedessen kam es zu einem quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung, der bis heute anhält.

In der im gleichen Jahr vorgelegten NUBBEK-Studie kann der Kindertagesbetreuung nur eine mittelmäßige pädagogische Qualität bescheinigt werden, wodurch eine Qualitätsdebatte angestoßen wurde. Daraus folgten zum einen zwei Bundesprogramme („Sprachkitas“ seit 2016–2023 und „Kita-Einstieg – Brücken bauen“ seit 2017–2022¹) sowie die Verabschiedung der „Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“ der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Jahr 2017. Mit diesem Beschluss wurde die Erarbeitung des Bundesgesetzes Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) zur „Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ angestoßen (auch „Gute-Kita-Gesetz“) (Franke-Meyer 2018), welches 2019 in Kraft getreten ist.

Mit der Einführung des Gute-Kita-Gesetzes wurde zum 1. August 2019 bundeseinheitlich geregelt, dass Familien mit geringem Einkommen in ganz Deutschland auf Antrag keine Elternbeiträge bezahlen müssen, wenn sie beispielsweise Arbeitslosengeld oder andere Leistungen nach dem SGB II, Leistungen nach dem SGB XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeld oder Kinderzuschlag erhalten (BMFSFJ 2023, S. 181). Bis dahin konnten die Kosten nur für Familien im Transferleistungsbezug (SGB II, SGB XII, Asylbewerberleistungsgesetz) erlassen oder übernommen werden (BMFSFJ 2021b). Außerdem müssen die Elternbeiträge seit 2019 gestaffelt werden, bis dahin war eine Staffelung optional. Als Kriterien werden das Einkommen, die Anzahl der Kinder und die tägliche Betreuungszeit vorgeschlagen. Neu ist außerdem, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Eltern über

-
- 1 Das Bundesprogramm „Sprachkitas“ wird an späterer Stelle noch vertieft, weil es direkt segregationsrelevant war, da es an den Folgen von Kita-Segregation angesetzt hat und Kitas, die von vielen Kindern mit Sprachförderbedarf besucht wurden, zusätzliche Ressourcen bereitstellte. Das Bundesprogramm „„Kita-Einstieg: Brücken bauen in frühe Bildung“,“ förderte bundesweit niedrigschwellige Angebote, die den Zugang zur Kindertagesbetreuung vorbereiten und unterstützend begleiten sollten (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2021a). Damit war es zwar nicht direkt und unmittelbar segregationsrelevant, leistete aber einen wichtigen Beitrag zur Zugänglichkeit.

die Möglichkeit der Antragstellung beraten müssen. Außerdem will der Bund die Länder mit dem Gute-Kita-Gesetz dabei unterstützen, die Qualität in den Kitas zu verbessern und bis 2022 5,5 Milliarden Euro investieren.

Die Länder entscheiden, mit welchen Handlungskonzepten die Qualität und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung verbessert werden soll. Die Maßnahmen können in zehn verschiedenen Handlungsfeldern erfolgen: z.B. Schaffung eines bedarfsgerechten Angebotes, eines guten Fachkraft-Kind-Schlüssels, zur Qualifizierung von Fachkräften oder zur Stärkung der Kitaleitungen. Darüber hinaus kann die Teilhabe durch eine Entlastung der Eltern bei den Gebühren verbessert werden (Stöbe-Blossey 2021, S. 6).

Faktisch hat der Bund die Kindertagesbetreuung vor allem in den letzten Jahren stark beeinflusst, z.B. durch die Einführung des Rechtsanspruchs ab dem ersten Lebensjahr im Jahr 2012 im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes (Diskowski 2009, S. 100).

Im Hinblick auf die Rolle der Kommunen konstatieren Bogumil und Holtkamp (2006), dass die Kommunen durch das KJHG in erheblichem Maße Handlungsspielräume eingebüßt haben, weil neben vielen normierten Pflichtaufgaben auch individuell einklagbare Rechtsansprüche im Gesetz verankert wurden, die erhebliche finanzielle Belastungen für die Kommunen mit sich brachten.

4.1.1.2 Wunsch- und Wahlrecht von Eltern

Neben dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz haben die Familien ein Wunsch- und Wahlrecht (Art. 5 SGB VIII). In § 5 SGB VIII heißt es dazu:

- (1) Die Leistungsberechtigten haben das Recht, zwischen Einrichtungen und Diensten verschiedener Träger zu wählen und Wünsche hinsichtlich der Gestaltung der Hilfe zu äußern. Sie sind auf dieses Recht hinzuweisen.

Dies resultiert aus dem Subsidiaritätsprinzip und bezieht sich sowohl auf die Wahl nach der generellen Betreuung, als auch darauf, ob ein Kind ausschließlich familiär betreut wird oder ob es außerhäuslich betreut wird, bzw. auf die Wahl einer bestimmten Betreuungsform (Kita oder Kindertagespflege). Das Wunsch- und Wahlrecht bezieht sich auf die Wahl einer konkreten Einrichtung, ebenso sollen die persönlichen Interessen, wie die weltanschauliche oder religiöse Orientierung des Individuums bzw. der Familie bei der Inanspruchnahme von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe berücksichtigt werden. Um dies zu gewährleisten, muss eine Angebots- bzw. Trägervielfalt sichergestellt werden, damit den Interessen und Orientierungen entsprochen werden kann (Pfadenhauer 2011, S. 78).

Insofern ist das Wunsch- und Wahlrecht – zumindest in der Theorie – die Grundlage dafür, dass sich Eltern für oder gegen eine bestimmte Kita entscheiden können und damit die Sozialstruktur in den Kitas maßgeblich beeinflussen können.

4.1.1.3 Gewährleistungspflicht der öffentlichen Träger

Mit der Ablösung des JWG durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) im Jahr 1991 wurden die Zuständigkeiten für die Kinder- und Jugendhilfe beim örtlichen Träger konzentriert.

Der örtliche Träger sind die Kommunen, die im Rahmen der föderal-staatlichen Ordnung der Bundesrepublik, Träger der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28, Abs. 2 GG). In ihrem Gebiet sind sie grundsätzlich die Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung und gehören neben dem Bund und den Ländern zu den öffentlichen Gebietskörperschaften. Dennoch sind die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder, unterliegen damit ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht und sind die Vollzugsinstanz für die meisten Bundes- und Landesgesetze. Die Kommunen sind verfassungsrechtlich den Bundesländern zuzurechnen, auch wenn sie faktisch die dritte Ebene im föderalen Aufbau bilden (Bogumil & Jann 2009, S. 103). Die von ihnen übernommen Aufgaben lassen sich in zwei große Bereiche unterscheiden, nämlich in Auftragsangelegenheiten² und Selbstverwaltungsangelegenheiten. Die Kindertagesbetreuung gehört zu den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 51). Das heißt, dass die Kommunen gesetzlich zu dieser Aufgabe verpflichtet sind, wobei die konkrete Durchführung jedoch in ihrem Ermessen liegt³. Bei dieser Art der Aufgaben sind die kommunalpolitischen Gestaltungsspielräume stark durch die vorgegebenen Ziele eingeschränkt. Handlungsspielraum besteht nur über die Art und Weise (das „wie“) (Grohs 2010, S. 39).

Deshalb ist jede kreisfreie Stadt und jeder Kreis verpflichtet, ein Jugendamt einzurichten. Das Landesrecht kann darüber hinaus regeln, unter

2 Als Auftragsangelegenheiten werden diejenigen Aufgaben bezeichnet, zu denen die Kommunen als untere Verwaltungsinstanz des Bundes und der Länder gesetzlich verpflichtet sind. Hierzu gehören beispielsweise Teile der Jugendhilfe, kommunale Leistungen nach dem SGB II, das Meldewesen und die Bauaufsicht.

3 Neben den pflichtigen Selbstverwaltungsangelegenheiten gibt es noch die freiwilligen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Dabei handelt es sich um Aufgaben, bei denen die Kommunen nicht nur über die Art der Durchführung (also über das wie) frei entscheiden können, sondern auch über die Frage ob und mit welcher Zielsetzung diese Aufgaben überhaupt durchgeführt werden (Bogumil & Jann 2009, S. 104).

welchen Bedingungen auch kreisangehörige Gemeinden ein eigenständiges Jugendamt schaffen können (Merchel 2008, S. 28). In NRW beispielsweise können kreisangehörige Gemeinden über 25.000 Einwohner auf Antrag bei der Landesregierung ein eigenständiges Jugendamt einrichten (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 161; Bäcker et al. 2008, S. 529).

Die Art und Weise, wie die Jugendämter die im SGB VIII formulierten Aufgaben umsetzen, ist Teil der kommunalen Selbstverwaltung. Die Kommunen nutzen die damit verbundenen Freiheiten und organisieren das jeweilige Jugendamt äußerst unterschiedlich. Es gibt kein Jugendamtsgesetz, das die Anzahl der Personalstellen, den Aufgabenzuschnitt oder die Organisationsstruktur festlegt, aus diesem Grund ist jedes Jugendamt unterschiedlich. Für manche Arbeitsbereiche gibt es zwar Richtwerte wie z.B. für die Vormundschaften, bei denen eine Personalstelle maximal 50 Fälle betreuen soll, für die meisten Bereiche gibt es allerdings keine Vorgaben.

Die Unterschiede reichen von der Einordnung der Behörde in die Kommunalverwaltung bis hin zur Organisationsstruktur, also die Verteilung der verschiedenen Aufgabenbereiche der Kinder- und Jugendhilfe auf Organisationsbereiche. So können die Aufgaben des Jugendamts sowohl von einer eigenständigen Behörde als auch von einer Abteilung einer übergeordneten Organisation erfüllt werden – beispielsweise eines Jugend- und Sozialamts. Daher äußert die Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter auch die Vermutung, dass die Ausgestaltung der Jugendämter kommunal nahezu beliebig erfolgt (Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter 2020, S. 83). Marquard (2016) konstatiert, dass es „das“ Jugendamt als eine organisatorisch gleichförmige Behörde nicht gibt (S. 690).

Die Jugendämter sind für die Umsetzung der meisten Regeln verantwortlich, die im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) festgelegt werden. Sie haben eine „Garantenstellung“ (Wiesner 2011) gegenüber den Leistungsberechtigten zur Erfüllung ihrer Rechtsansprüche und müssen zum anderen gewährleisten, dass die „erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen (...) rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“ (§ 79 Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII) (Merchel 2015). Daraus folgt, dass die Jugendämter die Verantwortung haben, individuelle Rechtsansprüche wie zum Beispiel auf einen Betreuungsplatz in der Kita oder Kindertagespflege zu erfüllen, indem sie eine angemessene Infrastruktur bereitstellen. Andernfalls können sie von den Eltern verklagt werden und müssen ggf. die Kosten für Verdienstaufschläge tragen. Außerdem können sie als Leistungserbringer tätig werden und eigene Kitas unterhalten. Schließlich sind sie mit landesspezifisch sehr unterschiedlicher Ausgestaltung in die Finanzierung der Einrichtungen eingebunden (Stöbe-Blossey 2021, S. 2; Dohmen 2016; Rudolphi & Preissing 2018).

Jugendämter haben als öffentlicher Träger der Jugendhilfe die Planungsverantwortung (§ 80 SGB VIII), in deren Rahmen sind sie verpflichtet (1) den Bestand an Einrichtungen und Diensten festzustellen, (2) den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Erziehungsberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und (3) die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend zu planen; dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann. Im Kontext der frühkindlichen Bildung wird von Kita-Bedarfsplanung gesprochen.

Zudem sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die von ihnen beauftragten Stellen verpflichtet, Eltern über das Platzangebot im örtlichen Einzugsbereich und die pädagogische Konzeption der Einrichtungen zu informieren und sie bei der Auswahl zu beraten.

Im Hinblick auf die Frage nach den Ursachen von Kita-Segregation sind im Jugendamt vor allem die Jugendhilfeplanung und hier die Kita-Bedarfsplanung relevant, denn sie planen den Bestand an Einrichtungen. Die Befragung des Instituts für Soziale Arbeit (ISA) zeigt, dass die Planung der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege im Vergleich der verschiedenen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe den größten Anteil ausmacht: 84,1 Prozent der befragten Jugendämter geben an, dass eine Planung in diesem Bereich stattfindet – was jedoch gleichzeitig bedeutet, dass circa 15 Prozent das nicht tun (Andernach et al. 2021).

Darüber hinaus gibt es im Jugendamt die Kostenbeitragsstelle, die für die Festsetzung der Elternbeiträge zuständig ist und die Fachberatung für die öffentlichen Kitas. Zum Personal des Jugendamtes gehören außerdem die Fachkräfte in den städtischen Kindertageseinrichtungen.

Im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation ist unklar, in welchem Verhältnis die verschiedenen öffentlichen Akteure zueinanderstehen und ob die Kita-Leitungen von öffentlichen Kitas beispielsweise Vorgaben von Seiten des Jugendamtes bzgl. der Platzvergabe bekommen. Die bisherigen Studien, die in Kapitel 2.3.2 dargestellt wurden, liefern hierzu keine Erkenntnisse.

4.1.1.4 Subsidiaritätsprinzip und Trägerhoheit der freien Träger

Eine weitere Rahmenbedingung auf Bundesebene, die im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation relevant ist, stellt das Subsidiaritätsprinzip dar. Demnach sollen staatliche Eingriffe (EU, Bund) und öffentliche Leistungen grundsätzlich nur unterstützend und nur dann erfolgen, wenn die jeweils tiefere hierarchische Ebene (Länder, Kommunen, Familien) nicht in der Lage ist, die erforderliche (Eigen-)Leistung zu erbringen. Dadurch sollen

Eigenleistung und die Selbstbestimmung des Individuums (und der Familien) sowie der Gemeinschaften gefördert werden. Das Subsidiaritätsprinzip basiert auf der Staats- und Gesellschaftslehre des Liberalismus sowie der katholischen Soziallehre (Merchel 2008, S. 16). Dabei ist das wesentliche Anliegen des Liberalismus eine weitgehende Trennung von Staat und Gesellschaft, bei der die weitgehende Zusicherung individueller Freiheit durch den Staat mit einem hohen Maß an individueller Selbstverantwortung einhergeht. Die katholische Soziallehre artikuliert demgegenüber stärker den Gedanken einer Verknüpfung von Individuum, Gesellschaft und Staat. Das Individuum steht dabei im Mittelpunkt und wird von konzentrischen Kreisen umgeben, die jeweils für sich eine Verpflichtung zur Unterstützung des vorgelagerten Kreises haben. Die Verpflichtung der Gemeinschaft zum Beistand korrespondiert mit dem Recht der kleineren Lebenskreise auf Eigenständigkeit. Nachdem der Nationalsozialismus unter anderem durch eine weitgehende Aufhebung der Differenzierung von Staat und Gesellschaft geprägt war, fand das Subsidiaritätsprinzip als Element einer demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung schnell wieder Einzug in Deutschland (Merchel 2008, S. 18). Das Subsidiaritätsprinzip, so Merchel, ist nicht ein relativ beliebiges, kurzfristigen politischen Kalkülen folgendes Gestaltungsprinzip, sondern Ausdruck eines umfassenden Gesellschaftsverständnisses.

Das Subsidiaritätsprinzip ist explizit im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankert, wodurch die Rolle der freien Träger gestärkt wird. Dies findet erstens Ausdruck darin, dass die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen soll, wenn anerkannte Träger der freien Jugendhilfe geeignete Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen betreiben oder rechtzeitig schaffen können (Abs. 2 § 4 SGB VIII).

Zudem zeigt sich die privilegierte Rolle der freien Träger in der Konstruktion des Jugendamtes, denn es besteht nicht nur aus der Verwaltung, sondern auch aus dem Jugendhilfeausschuss und wird deshalb auch als zweigliedrig bezeichnet (Marquard 2016). Die Aufgaben des Jugendamtes werden durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen, wobei die Geschäfte der laufenden Verwaltung durch die Leitung der Verwaltung der jeweiligen Gebietskörperschaft oder in deren Auftrag von der Leitung der Verwaltung des Jugendamtes durchgeführt werden (Stöbe-Blossey 2012, S. 87; Marquard 2016; Marquard & Trede 2018). Aus der Zweigliedrigkeit resultieren im Vergleich zu anderen Fachausschüssen relativ weitreichende Kompetenzen des JHA beispielsweise bei der Aufstellung

des Haushaltsplans, so dass diese Regelung indirekt durchaus eine gewisse Praxisrelevanz erlangt (Bogumil & Holtkamp 2006)⁴.

Drittens zeigt sich die privilegierte Rolle der freien Träger in der Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses, der sich in seiner Zusammensetzung von den übrigen kommunalen Ausschüssen unterscheidet. Zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder werden auf Vorschlag der örtlichen anerkannten Träger der freien Jugendhilfe von der Vertretungskörperschaft gewählt. Die anderen drei Fünftel sind Mitglieder der Vertretungskörperschaft des öffentlichen Trägers bzw. von ihr gewählte, in der Jugendhilfe erfahrene Männer und Frauen. Diese Beteiligung der freien Träger an der Steuerung der Jugendhilfe ist ein wesentliches Kennzeichen der Governance-Strukturen in diesem Politikfeld (Stöbe-Blossey 2012, S. 87).

Viertens folgt aus dem Subsidiaritätsprinzip auch, dass die freien Träger autonom sind in ihren Platzvergabeentscheidungen. Dies zeigt sich deutlich an einer Petition an den Deutschen Bundestag, bei der eine Mutter aus Bonn in NRW die Taufe als Aufnahmebedingung in katholische Kitas hinterfragte, nachdem das Kitapersonal der Mutter mitgeteilt hatte, dass ihre Kinder keine Chance auf einen Betreuungsplatz in einer katholischen Kita hätten, weil diese nicht getauft seien. Die Petentin hielt dies für ungerecht, weil katholische Kindertagesstätten zum Großteil durch öffentliche Gelder finanziert werden und der Anteil, der von der Kirche getragen wird, nur bei 10 bis 15 Prozent liegt. Daher forderte die Mutter den Deutschen Bundestag dazu auf, erstens die Rolle der Konfession bei der Vergabep Praxis von Betreuungsplätzen in konfessionellen Kitas zu überprüfen und zweitens, ob an den Sonderrechten der Kirche und der Trägerautonomie festgehalten werden muss (Deutscher Bundestag 2014). Die Petition scheiterte mit dem Verweis auf die Trägerautonomie („autonomes Betätigungsrecht“), das für alle freien Träger gilt und daher eine Einschränkung ausschließlich für die kirchlichen Träger nicht zulässig sei. Die Kitaträger dürfen generell bestimmen, unter welchen Voraussetzungen Kinder in ihren Einrichtungen aufgenommen werden. Der Einsatz des Merkmals „Taufe“ als Entscheidungskriterium über die Aufnahme von Kindern in eine Kita ist damit nicht nur möglich, sondern als justiziabel bestätigt (Nebe 2021, S. 84). Insbesondere dieser letzte Aspekt zeigt deutlich, dass das Subsidiaritätsprinzip eine zentrale Ursache von Kita-Segregation sein kann.

4 Diese Zugehörigkeit des Jugendhilfeausschusses zum Jugendamt wurde im Zuge der Debatten um Verwaltungsmodernisierung in den 1990er Jahren, als eine strikte Trennung zwischen Politik und Verwaltung postuliert wurde, stark kritisiert, hatte jedoch keine Änderungen zur Folge (Stöbe-Blossey 2012, S. 87).

4.1.1.5 Zusammenfassung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene

Auf der Makro-Ebene regelt das SGB VIII das Verhältnis der Familien, der freien Träger und der kommunalen Ebene als öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe. In der Theorie haben die Eltern einen Rechtsanspruch und das Wunsch- und Wahlrecht. Die freien Träger sind durch das Subsidiaritätsprinzip in ihrem Handeln autonom (Trägerautonomie) und haben Mitbestimmungsmöglichkeiten im Jugendhilfeausschuss und die Kommunen sind für die Erfüllung der Rechtsansprüche und die Steuerung des kommunalen Bildungssystems zuständig. Dadurch beeinflusst das SGB VIII die Akteure und ihre Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf Kita-Segregation des frühkindlichen Bildungssystems direkt.

Inwiefern die Rechtsansprüche der Familien tatsächlich erfüllt werden und wie viel Einfluss sie auf das Ausmaß der Kita-Segregation durch das Wunsch- und Wahlrecht tatsächlich haben, wird im weiteren Verlauf des Kapitels genauer betrachtet. Ob die Trägervielfalt vor Ort erstens gegeben ist und zweitens den weltanschaulichen oder religiösen Orientierungen der Bevölkerung entspricht, ist nicht Gegenstand dieser Arbeit, stellt aber eine relevante Fragestellung für anschließende Forschungsprojekte dar.

4.1.2 Rechtliche Rahmenbedingungen auf Landesebene

Die Bundesländer konkretisieren die im SGB VIII festgelegten Aufgaben in ihren Landesgesetzen. Sie regeln die Finanzierung und Lizenzierung der Kindertageseinrichtungen sowie die Qualifikationsanforderungen an pädagogische Fachkräfte in eigenen Gesetzen. Darüber hinaus haben die Länder jeweils eigene Bildungspläne eingeführt, in denen frühpädagogische Ziele festgelegt werden. In NRW erfolgt diese Konkretisierung im Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz).

Akteure auf der Landesebene sind auf öffentlicher Seite die Ministerien und die Landesjugendämter sowie auf der Seite der freien Träger die jeweiligen Landesverbände. Das SGB VIII schreibt den Ländern die Errichtung von überörtlichen und örtlichen Trägern der Jugendhilfe vor (Landesjugendämter und örtliche Jugendämter). In den meisten Bundesländern ist die Funktion des überörtlichen Trägers einer Landesbehörde (teilweise auch dem zuständigen Ministerium selbst) zugeordnet. In manchen Ländern hingegen sind höhere Kommunalverbände zuständig, nämlich in Baden-Württemberg der Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) und in NRW die beiden Landschaftsverbände Rheinland (LVR) und Westfalen-Lippe (LWL) (Stöbe-

Blossey 2012, S. 84). Wichtige Aufgaben des überörtlichen Trägers (§ 85 II) sind:

- die Beratung der örtlichen Träger
- die Entwicklung von Empfehlungen zur Erfüllung der Aufgaben nach SGB VIII,
- die Planung, Anregung, Förderung und Durchführung von Modellvorhaben zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe,
- die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (also die Erteilung von Betriebserlaubnissen und die Aufsicht in Bezug auf bspw. Kindertageseinrichtungen und Jugendeinrichtungen),
- die Beratung der Träger von Einrichtungen während der Planung und Betriebsführung
- die Fortbildung von Mitarbeitenden in der Jugendhilfe.

Das Aufgabengebiet des überörtlichen Trägers umfasst also sowohl hoheitliche Aufgaben (Schutz des Kindeswohls) als auch Dienstleistungen gegenüber den kommunalen Jugendämtern und den freien Trägern (Stöbe-Blossey 2012, S. 84). Es ist nicht eindeutig abgegrenzt, wie weit im Politikfeld "Jugendhilfe" die Kompetenzen des Landtages, der Landesjugendhilfeausschüsse und der örtlichen Jugendhilfeausschüsse reichen und wo sie sich überlagern. Insofern ist eine verflochtene, letztlich unklare Struktur von Verantwortlichkeiten im SGB VIII strukturell angelegt (Alemann 2007).

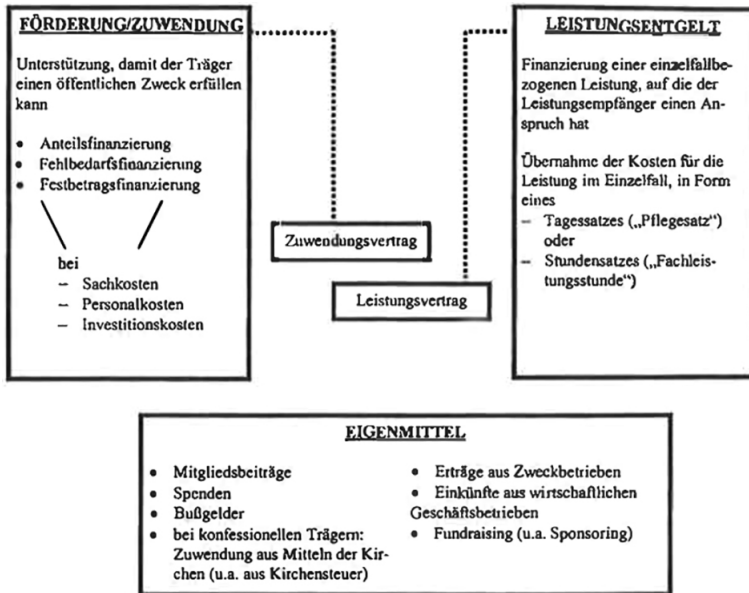
4.1.2.1 Finanzierung

Hinsichtlich der Finanzierung der Kindertagesbetreuung kann unterschieden werden zwischen den Investitionskosten, den laufenden Kosten sowie Programmen des Bundes und der Länder, die durch zusätzliche Ressourcen einen Beitrag zur Qualitätsverbesserung und Bedarfsgerechtigkeit ermöglichen sollen wie z.B. das Bundesprogramm SprachKitas oder in NRW das Programm plusKITA. Im Fokus dieses Kapitels stehen die laufenden Kosten, die Programme werden im Kapitel 4.4 zu den Instrumenten dargestellt. Auf die Investitionskosten wird nicht vertieft eingegangen, weil diese für alle Träger gleich und daher nicht segregationsrelevant sind.

Eine zentrale Verantwortung der Länder ist die Festlegung der Finanzierungssysteme der Kindertagesbetreuung (Hogrebe 2014a, S. 166). Der laufende Betrieb der Kindertageseinrichtungen wird anteilig aus Mitteln des Landes und/oder der Kommunen, Eigenmitteln der freien Träger sowie aus Elternbeiträgen finanziert (Merchel 2008, S. 210). Der Finanzierungsmix ist landesgesetzlich geregelt und variiert je nach Bundesland (Hielscher et al.

2013, S. 181). Faktisch haben keine zwei Bundesländer die gleichen Finanzierungsstrukturen (Dohmen 2016).⁵

Abbildung 13: Finanzierungsformen für freie Träger in der Sozialen Arbeit



Quelle: Merchel 2008, S. 203

In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg erfolgt die Finanzierung durch Gutscheine, die die Eltern erhalten, dann dem Einrichtungsträger übergeben und dieser reicht die Gutscheine wiederum beim öffentlichen Träger ein, der dann die Kosten erstattet. In den anderen Bundesländern gibt es mehrere Finanzierungsstränge gleichzeitig in Form von Globalzuweisungen bzw. pauschalen Übertragungen (Schlüsselzuweisungen) im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, pauschale Zuweisungen pro Kind oder Platz oder

5 Bei der Interpretation der Studienergebnisse zu den Kosten für Kindertagesbetreuung ist zu beachten, dass durch das Gute-Kita-Gesetz ab dem Jahr 2019 Änderungen im SGB VIII vorgenommen wurden und manche Studien vor dieser Gesetzesänderung durchgeführt wurden, sodass unklar ist, inwiefern die darin berichteten Befunde auch nach 2019 noch Gültigkeit besitzen. Allerdings weist die Untersuchung der kommunalen Satzungen von Ramboll (2020) darauf hin, dass sich diese seit 2019 nur marginal verändert haben (S. 76). Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich seitdem Änderungen ergeben haben.

kostenbezogene Zuweisungen. In den Landesgesetzen wird entweder sehr detailliert festgelegt, welche Kosten in welchem Umfang von wem (Land, Kreis, Gemeinde, Träger, Eltern) zu tragen sind, oder aber es sind nur Grundsatzzuständigkeiten festgelegt und die spezifische Umsetzung wird den Kommunen übertragen (Dohmen 2016). Insgesamt handelt es sich mittlerweile in der Regel um eine Pro-Kopf-Finanzierung sog. Kind-Pauschalen, also der tatsächlich genutzten Plätze statt einer Vorab-Finanzierung von Plätzen.

Da eine ausführliche Darstellung aller 16 Landesregelungen an dieser Stelle zu weit führen würde, wird hier die Regelung im Bundesland NRW fokussiert, welches auch im empirischen, qualitativen Teil der Arbeit im Fokus steht.

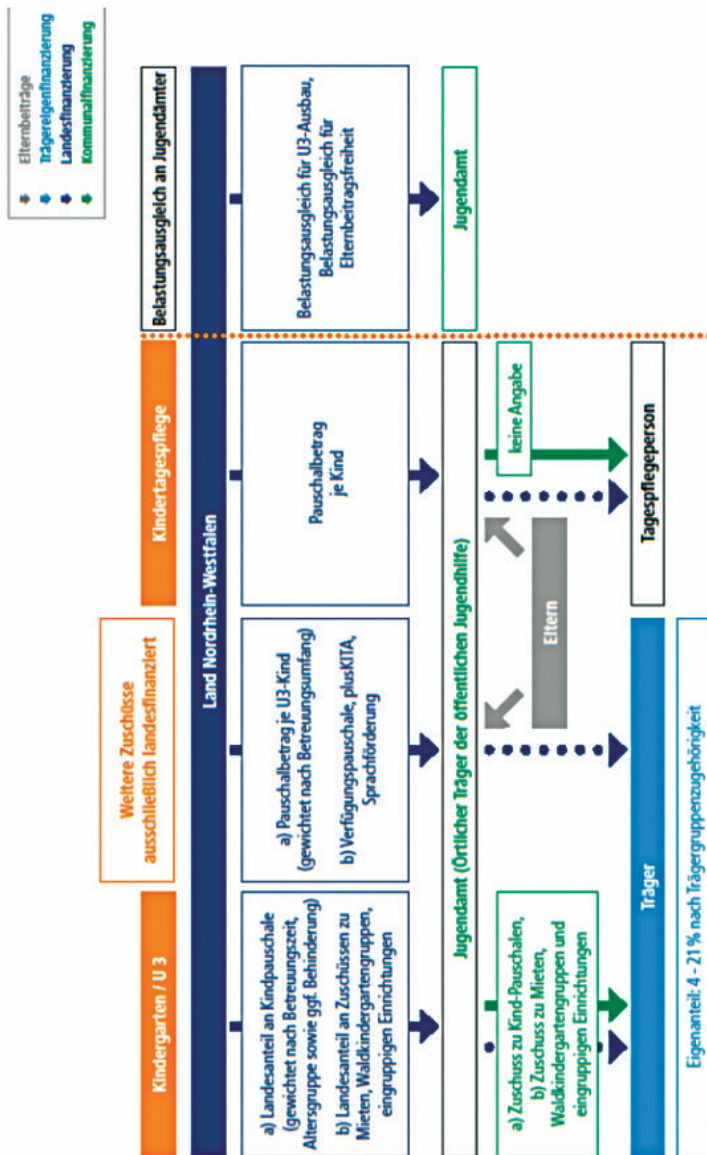
Finanzierung der Kindertagesbetreuung in NRW

Die Kindertagesbetreuung wird in NRW von öffentlicher Seite durch das Land und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also die Jugendämter, sowie die Eltern und Träger finanziert. Das wesentliche Finanzierungsprinzip in NRW sind unterschiedliche Pauschalen (Rudolphi & Preissing 2018, S. 49). Die Zuweisungen des Landes erfolgen über die sogenannten Kindpauschalen, deren Höhe sich nach Gruppenformen und Betreuungszeiten richten. Die Träger bekommen die Zuweisungen also nur dann, wenn ein Platz auch tatsächlich belegt ist.

Darüber hinaus gibt es Zuschüsse vom Land wie zum Beispiel die Verfügungspauschale, die plusKITA-Mittel sowie die Mittel für Familienzentren⁶, einen Belastungsausgleich für den U3-Ausbau sowie seit 2020 die Elternbeitragsfreiheit für Kinder in den letzten beiden Jahren vor der Schule. Außerdem gibt es Zuschüsse für Mieten, eingruppige Einrichtungen und Waldkindergärten (Dohmen 2016, S. 61). Die folgende Abbildung verdeutlicht die Finanzierungsstruktur der Kindertagesbetreuung in NRW.

6 In NRW gibt es seit 2006 ein Landesprogramm, mit dem Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickelt werden. Diese sollen über die Kernaufgaben der Bildung, Betreuung und Erziehung hinaus „ein breites, niederschwelliges und sozialraumorientiertes Angebot für die Beratung, Unterstützung und Bildung von Familien bieten“ Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2023. Die Voraussetzung für die Förderung von Einrichtungen als Familienzentrum in Höhe von 20.000 Euro pro Jahr ist, dass die Einrichtung nach dem Gütesiegel zertifiziert werden. Inzwischen gibt es im Kita-Jahr 2023 etwa 3.250 Familienzentren in NRW.

Abbildung 14: Darstellung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in NRW



Quelle: Dohmen 2016, S. 71

Wesentliche Finanzierungsbeteiligte sind die zwei überörtlichen Jugendhilfeträger, die örtlichen Jugendhilfeträger, die Träger von Kindertageseinrichtungen und die Eltern. Die Hauptfinanzierungslast liegt bei den Kommunen und beim Land (Rudolphi & Preissing 2018, S. 49). Die wesentlichen Finanzierungsströme verlaufen vom überörtlichen Jugendhilfeträger zu den örtlichen Jugendhilfeträgern und von dort zu den Trägern der Kindertageseinrichtungen. Die örtlichen Jugendhilfeträger empfangen die Elternbeiträge.

Trägeranteile in NRW

Die Tabelle 3 zeigt, welchen Anteil die jeweiligen Träger in NRW finanzieren. Den größten Teil der Kosten für die Kindertageseinrichtungen trägt die öffentliche Hand, also Land und Kommunen. Der Jugendamtszuschuss beträgt je nach Träger 87,5 bis 96,6 Prozent, wovon das Land 40,0 bis 42,3 Prozent finanziert. Die freien Träger decken in NRW einen Eigenanteil ab, dessen Höhe nach der Art der Trägerschaft variiert. Die Elterninitiativen bekommen die höchsten Zuschüsse, gefolgt von den anderen freien Trägern und den kirchlichen Trägern.

Tabelle 3: Finanzierungsanteile der Träger, Jugendamtszuschuss und Landeszuschuss im KiBiz NRW und Landeszuschuss

	kirchliche Trägerschaft	andere freie Trägerschaft*	Elterninitiativen	kommunale Trägerschaft**
2020				
Finanzierungsanteil des Trägers (Eigenanteil)	10,3	7,8	3,4	12,5
Jugendamtszuschuss (§ 36 Abs. 2)	89,7	92,2	96,6	87,5
Landeszuschuss (§ 38)	40,3	40,0	42,3	40,2

Angaben in Prozent.

* Träger der freien Jugendhilfe, der nicht zugleich in kirchlicher Trägerschaft ist

**örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe, einer sonstigen kreisangehörigen Gemeinde oder einem sonstigen Gemeindeverband

Quelle: KiBiz 2019, eigene Darstellung

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass sich die Trägeranteile bis zur KiBiz-Reform noch deutlicher unterschieden haben, und damit andere Anreizstrukturen galten als seit der Reform. So stellt Dohmen (2016) fest, dass in NRW kirchliche Träger 12 Prozent, andere freie Träger 9 Prozent, Elterninitiativen 4 Prozent und kommunale Träger 21 Prozent aus eigenen Mitteln finanzieren müssen (Dohmen 2016, S. 105).

Darüber hinaus übernehmen die öffentlichen Träger in manchen Fällen auch die Anteile der freien Träger ganz oder teilweise, um die Träger der freien Jugendhilfe zu motivieren, zusätzliche Plätze zu schaffen (Wiesner & Kößler 2014).

Elternbeiträge und weitere Kosten

Elternbeiträge sind aus zwei verschiedenen Perspektiven für das frühkindliche Bildungssystem und die Ursachen von Kita-Segregation relevant, nämlich zum einen aus Sicht der Eltern und zum anderen aus der Sicht der Kommunen. Aus der Perspektive der Eltern sind die Elternbeiträge im Hinblick auf Kita-Segregation relevant, wenn sich die Kosten zwischen den verschiedenen Einrichtungen oder Trägern unterscheiden und die Wahlmöglichkeiten der Familien somit von deren finanzieller Situation abhängig.

Inwiefern die Elternbeiträge zu Kita-Segregation führen, ist also von den Landesgesetzgebungen und den darin enthaltenen Regelungen abhängig. Wenn die Elternbeiträge in einem Jugendamtsbezirk in allen Kitas gleich sind, sind sie für die Auswahl einer bestimmten Einrichtung und damit für Kita-Segregation nicht relevant. Wenn sie sich jedoch zwischen den Trägern und/oder den Einrichtungen unterscheidet, kann darin eine Ursache für Kita-Segregation auf der Mikro-Ebene liegen. Denn wenn die Elternbeiträge in manchen Kitas höher sind als in anderen, sind erstere für finanziell benachteiligte Familien tendenziell weniger zugänglich als für finanziell besser gestellte. Das hat zur Folge, dass Kitas, die höhere Elternbeiträge erheben, eher von finanziell besser gestellten Familien besucht werden. Hierbei gilt grundsätzlich, dass Elterninitiativen über die Beiträge hinaus zusätzliche Mitgliedsbeiträge erheben können, die zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der Familien führen (Ramboll Management Consulting 2020, S. 10).

In drei Bundesländern (NRW, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen) legen die Jugendämter die Höhe der Elternbeiträge fest; in Sachsen und Sachsen-Anhalt die Gemeinden; in Baden-Württemberg, Bayern und Bremen die Träger und in den anderen Bundesländern der örtliche Jugendhilfeträger und die Träger gemeinsam. Durch die Mittel des Gute-Kita-Gesetzes gibt es seit 2020 in zwei Ländern eine vollständige Beitragsfreiheit (Berlin, Mecklenburg-Vorpommern). In Hamburg gilt Beitragsfreiheit für bis zu fünf Betreuungsstunden täglich. In sieben Ländern finden sich Beitragsbefreiungen für bestimmte Altersgruppen (Brandenburg, Bremen, Hessen, Niedersachsen, NRW, Rheinland-Pfalz, Thüringen), und in drei Ländern gibt es für keine Altersgruppe eine vollständige Beitragsbefreiung, sondern eine anteilige Entlastung für alle Familien (Bayern, Schleswig-Holstein, Saarland) (BMFSFJ 2021b, S. 122). In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ist durch die vollständige Beitragsbe-

freierung ausgeschlossen, dass die Elternbeiträge eine Ursache von Kita-Segregation sind. In allen anderen Bundesländern hängt es davon ab, wer die Elternbeiträge festlegt und ob diese zwischen den einzelnen Einrichtungen und/oder Trägern variieren.

Dazu liefert eine Analyse des Beratungsunternehmens Ramboll Antworten: In sieben Bundesländern (Bremen, Hamburg, NRW, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) ist in der jeweiligen Landesgesetzgebung verankert, dass die Elternbeiträge für Einrichtungen freier Träger von den Kommunen festgelegt werden (Ramboll Management Consulting 2020, S. 10). Insofern ist anzunehmen, dass die Elternbeiträge zwischen den Einrichtungen und Trägern gleich sind und somit keine Ursache von Kita-Segregation darstellen. In den anderen Bundesländern werden die Elternbeiträge von den Trägern festgelegt, zum Teil in Absprache mit dem örtlichen Jugendhilfeträger (Brandenburg) (Rudolphi & Preissing 2018). Deshalb kann vermutet werden, dass sich die Höhe der Elternbeiträge zwischen den verschiedenen Trägern vor Ort unterscheidet und somit eine Ursache für Kita-Segregation sein kann.

In NRW werden die Elternbeiträge von den Jugendämtern festgelegt und erhoben. Daher unterscheiden sich die Elternbeiträge nicht zwischen den Einrichtungen eines Jugendamtes, wohl aber zwischen den Jugendämtern, wie folgendes Beispiel zeigt: Während in Düsseldorf keine Elterngebühren gezahlt werden müssen, stellt sich die Situation im nur 25 Kilometer entfernten Ruhrgebiet anders dar. In Mülheim an der Ruhr zahlten Familien im Kita-Jahr 2022/2023 ab einem Einkommen von 12.217 Euro Elternbeiträge für einen Betreuungsplatz, in der Nachbarstadt Oberhausen erst ab einem doppelt so hohen Jahreseinkommen von 24.524 Euro und in der Nachbarstadt Duisburg erst ab 37.500 Euro (eigene Recherche auf den Internetseiten der Stadt Mülheim an der Ruhr (2023), der Stadt Oberhausen (2023) und der Stadt Duisburg (2023). Der Wohnort spielt also bei der Höhe der Elternbeiträge eine maßgebliche Rolle. Allerdings sind die Elternbeiträge im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation vermutlich nicht von Belang, weil sie in allen Kitas eines Jugendamtes gleich sind. Dennoch können Unterschiede der weiteren Kosten beispielsweise für Mittagsverpflegung oder Bastelgeld eine Ursache für Kita-Segregation sein.

Kosten für Mittagsverpflegung

Meiner (2014; 2015) untersucht die Gebühren für die Mittagsverpflegung als weitere Kosten für die Betreuung. Familien, die anspruchsberechtigt für die Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets sind, können die Kosten für die Mittagsverpflegung darüber finanzieren. Die Ausgestaltung dieser Kosten

ist eine generelle Zugangshürde, aber auch im Hinblick auf Kita-Segregation relevant, wenn sie sich zwischen den verschiedenen Kitas oder Trägern in einem Jugendamt unterscheiden.

Der bundesweite Vergleich der kommunalen Satzungen zeigt, dass die Berechnung von Verpflegung in den Kitas unterschiedlich geregelt wird und es von Getränkegeld bis Vollverpflegung differierend Varianten gibt. Knapp zwei Drittel der Kommunen beziffern keine gesonderten Verpflegungskosten – manche Kommunen überlassen diese Aufgabe den Tageseinrichtungen, daher sind hier segregationsrelevante Unterschiede zu vermuten. Eine differenzierte Darstellung darüber, wie viele und welche Kommunen die Berechnung von Verpflegungskosten den Kitas überlassen, existiert leider nicht. Im restlichen Drittel werden entweder feste Tages- oder Monatssätze benannt, die zusätzlich zu den Elternbeiträgen zu entrichten sind. An den konkreten Sätzen zeigen sich deutlich die enormen Unterschiede: So liegen die Tagessätze zwischen 0,50 Euro und 7 Euro pro Tag und die Monatssätze zwischen 10 und 104 Euro (Ramboll Management Consulting 2020, S. 50). Allerdings bleibt unklar, inwiefern sich diese Kosten zwischen den Einrichtungen und Trägern innerhalb einer Kommune unterscheiden.

Die Erfassung dieser Kosten wird dadurch erschwert, dass sie zwischen einzelnen Einrichtungen variieren, weshalb bislang keine flächendeckenden Befunde mit regionaler oder trägerspezifischer Differenzierung vorliegen. Um diese Aufwendungen zu untersuchen, wurden die 186 Jugendämter in NRW nach den Gebühren für die (Mittags-)Verpflegung und für sonstige Aufwendungen wie z.B. für Ausflüge, Feste oder Bastelmaterial und freiwillige Angebote wie Englisch- oder Yoga-Kurse in den kommunalen Einrichtungen befragt. Da die Kosten von den Trägern und zum Teil von den Einrichtungen festgelegt werden, war eine Befragung aller Träger bzw. Einrichtungen aus forschungsmethodischer, -technischer und zeitlicher Perspektive nicht umsetzbar (Meiner 2015, S. 26). Um auch über die Kosten bei den freien Trägern Aussagen treffen zu können, wurde zusätzlich eine stichprobenartige Untersuchung in einer Großstadt und einem Landkreis in allen Kitas durchgeführt.

Die Befragung der Jugendämter zeigt, dass 68 Prozent die Kosten für die Mittagsverpflegung zentral festlegen und ein Drittel die Kostenfestsetzung den Einrichtungen überlässt. Im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation kann also festgestellt werden, dass in einem Drittel der befragten Jugendämter die Kosten für die Mittagsverpflegung zwischen den Kitas variieren und somit eine Ursache von Kita-Segregation sein können.

Zum anderen wird eine große Spannweite der Verpflegungskosten in den kommunalen Kitas deutlich: Diese liegen zwischen 0,74 Euro und 3,97 Euro pro Mahlzeit, der Durchschnitt liegt bei 2,48 Euro. Die exemplarische Befra-

gung aller Einrichtungen zu den Gebühren für die (Mittags-)Verpflegung in zwei Städten zeigt deutliche Differenzen zwischen den Einrichtungen der verschiedenen Träger: In der untersuchten Stadt betragen die durchschnittlichen Verpflegungskosten bei einem Verein für Kinder- und Jugendarbeit und bei der AWO mehr als drei Euro, die geringsten Kosten für Verpflegung fallen in den katholischen Kitas an. Über die Unterschiede zwischen einzelnen Einrichtungen eines Trägers gibt es keine Informationen. Der Vergleich mit der anderen Kommune zeigt, dass die Beiträge in den katholischen Kitas etwa gleich hoch sind. Die kommunalen Kosten sind in dem Landkreis deutlich geringer als in der Stadt (Meiner 2014). Insofern können die Kosten für die (Mittags-)Verpflegung in der betrachteten Kommune eine Zugangsbarriere zu den Kitas der AWO und dem Verein für Kinder- und Jugendarbeit für Familien mit geringen Einkommen sein.

Der Vergleich der kommunalen Satzungen zeigt, dass sich diese Kosten seit der Änderung des SGB VIII im Jahr 2019 nicht oder nur marginal verändert haben (Ramboll Management Consulting 2020, S. 49). Insofern dürften die Befunde von Meiner (2014; 2015) nach wie vor gültig sein.

Weitere Verpflegungskosten

Sowohl die rechtliche Grundlage als auch die empirischen Befunde zu den weiteren Verpflegungskosten ist sehr übersichtlich. Die Untersuchung von Meiner (2014) zeigt, dass einige Einrichtungen in NRW angeben, dass über die Kosten für die Mittagsverpflegung hinaus weitere Verpflegungskosten für Getränke, Obst und zusätzliche Mahlzeiten wie z.B. Frühstück anfallen. Manche Einrichtungen geben beispielweise an, 50 Cent pro Woche für Getränke einzusammeln. In einem Jugendamt werden in den städtischen Einrichtungen monatlich 10 Euro für das Frühstück erhoben und in einem anderen Jugendamtsbezirk werden für die Getränke und weitere Mahlzeiten in den öffentlichen Einrichtungen zwischen 2,80 Euro und 10 Euro im Monat berechnet. In anderen Einrichtungen sind diese Kosten der Mittagsverpflegung enthalten (Meiner 2014, S. 38). Daraus folgt, dass die finanzielle Belastung durch weitere Verpflegungskosten nicht nur stark zwischen den Jugendämtern, sondern auch zwischen den öffentlichen (!) Einrichtungen innerhalb eines Jugendamtes variieren und somit in unterschiedlichem Maße zu einer Barriere der Inanspruchnahme im Allgemeinen werden können.

Weitere Kosten

Neben den Verpflegungskosten werden für den Besuch einer Kindertageseinrichtung weitere Kosten für Ausflüge, besondere Bildungsangebote (Englisch-

oder Yoga-Kurse und musikalische Früherziehung), Bastelmaterialien (Meiner 2014; 2015) sowie Windelgeld oder Gebühren für verspätete Abholung erhoben. Bei Ramboll (2020) heißt es dazu: In ca. 15 Prozent sowohl der alten als auch der neuen Satzungen werden über die Verpflegungskosten hinaus weitere Kosten erhoben. Es liegen aber auch Landesregelungen vor (z.B. in Berlin und NRW), wonach das Erheben von zusätzlichen Beiträgen verboten ist. Weitere Informationen hierüber fehlen bisher. Grundsätzlich können diese weiteren Kosten eine Ursache für Kita-Segregation darstellen, wenn sie zwischen den Einrichtungen variieren.

4.1.2.2 Zumutbare Wegstrecken

Ein weiterer segregationsrelevanter Aspekt, der sich aus der jeweiligen Landesgesetzgebung ergibt, ist die Entfernung zur Kita bzw. die zumutbare Wegstrecke. Erstens vermuten die Autor:innen einiger Untersuchungen zum Ausmaß von Kita-Segregation, dass die Sozialstruktur in den Kitas das Abbild der Sozialstruktur des Bezirks sei, in dem sich die Kita befindet (Leu 2007), weil Eltern Kitas im direkten Wohnumfeld wählen würden. Zweitens zeigen andere Studien, dass die Entfernung zur Kindertageseinrichtung ein wichtiges Kriterium für die Familien bei der Auswahl einer konkreten Einrichtung ist (Flöter et al. 2013, S. 64). Dies gilt insbesondere für Familien mit Migrationshintergrund und finanziell benachteiligte Familien.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene geben vor, dass der öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Einlösung des Anspruchs auf einen Kita-Platz die Entfernung des Kindergartens den Grundsatz der Zumutbarkeit beachten muss.

Was dabei als zumutbar gilt, unterscheidet sich je nach Bundesland. So sind in NRW 5 km oder 30 Minuten mit dem PKW oder dem ÖPNV zumutbar (Legal Tribune Online 2019, S. 4). Für Rheinland-Pfalz hat das entsprechende Oberverwaltungsgericht (OVG) geurteilt, dass die Grenze des zumutbaren überschritten ist, wenn der Kindergarten nicht innerhalb von 30 Minuten mit dem ÖPNV erreichbar ist. Das Verwaltungsgericht (VG) München hält einen Weg von 30 Minuten zur Kita ebenfalls für zumutbar, woran sich auch nichts ändert, wenn die Eltern oder ein Elternteil danach weitere 30 Minuten benötigt, um von der Kita zum Arbeitsplatz zu gelangen. Dies wird unter anderem wie folgt begründet: „§ 24 Abs. 2 SGB VIII hat auch nicht die Aufgabe, Eltern alle Unbequemlichkeiten – die sich aus ihrer Erwerbstätigkeit unter gleichzeitiger Pflicht, ein Kind zu betreuen bzw. seine Betreuung sicherzustellen – ergeben, abzunehmen oder auf das geringstmögliche Ausmaß zu reduzieren. Sie bleiben für die Betreuung ihrer Kinder verantwortlich und müssen dafür auch bei ihrer Berufsausübung Rücksicht nehmen“ (VG Mün-

chen 2013). In Baden-Württemberg gilt ebenfalls die 30-Minuten-Grenze, jedoch müssen neben der Entfernung weitere Kriterien beachtet werden wie die zur Verfügung stehenden Transportmittel, die Nahverkehrsverbindungen, die Aufgabenverteilung in der Familie, die Arbeitszeiten der Eltern sowie die Lage des Arbeitsplatzes. Laut dem OVG Sachsen ist zu berücksichtigen, zu welcher Uhrzeit die Fahrten zur oder von der Kita stattfinden, weil die Fahrtzeiten abhängig sind von der Verkehrslage sind (Schauer 2019).

Vor dem Hintergrund dieser gesetzlichen Regelungen zur Zumutbarkeit von Wegstrecken ist fraglich, inwiefern die Sozialstruktur in den Kitas tatsächlich ein Abbild der Sozialstruktur des Stadtteils ist, denn ein bis zu 30 Minuten entfernter Kita-Platz befindet sich nicht mehr im direkten Wohnumfeld.

4.1.2.3 Diskriminierungsverbot NRW

Im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation kann Diskriminierung eine Rolle spielen, wie in Kapitel 3.1.2 dargelegt wurde. Daher soll an dieser Stelle auf eine Besonderheit im nordrhein-westfälischen Kinderbildungsgesetz (KiBiz) hingewiesen werden. Darin heißt es:

„Die Aufnahme eines Kindes in eine Kindertageseinrichtung darf nicht aus Gründen seiner Rasse oder ethnischen Herkunft, seiner Nationalität, seines Geschlechtes, seiner Behinderung, seiner Religion oder seiner Weltanschauung verweigert werden. Die verfassungsmäßigen Rechte der Kirchen bleiben unberührt.“ (KiBiz § 7)

Ein Blick in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland zeigt, welche verfassungsmäßigen Rechte die Kirchen haben. So wird in Artikel 137 Absatz (3) geregelt, dass jede Religionsgemeinschaft ihre Angelegenheiten selbstständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes ordnet und verwaltet. Das heißt also, dass zwar kein Kind aufgrund der genannten Merkmale beim Zugang zu früher Bildung diskriminiert werden darf, die Kirchen und ihre Kitas „ihre Angelegenheiten“ aber gleichzeitig selbstständig organisieren dürfen.

Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung des in Kapitel 4.1.1 dargestellten Subsidiaritätsprinzips, wonach die freien Träger in ihren Entscheidungen autonom sind. Der direkte Bezug zu Diskriminierung findet sich in dieser Deutlichkeit jedoch nur im Kinderbildungsgesetz des Landes NRW.

Es gibt also zumindest in NRW eine gesetzliche Legitimation für die Diskriminierung durch kirchliche Träger. Inwiefern diese Regelung Einfluss auf die Platzvergabe und damit auf das Ausmaß der Kita-Segregation hat, wird im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit untersucht.

4.1.2.4 Zusammenfassung der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Landesebene im Hinblick auf Kita-Segregation

Ein zentraler Aspekt der Landesgesetze sind die Finanzierungsregelungen für die Kindertageseinrichtungen, die zwischen den Bundesländern variieren. In NRW wird ein Großteil der Kosten für die Kindertagesbetreuung von Land und Kommunen getragen. Das Finanzierungsprinzip sind die sogenannten Kindpauschalen, wonach ein Platz nur abgerechnet werden kann, wenn er auch von einem Kind genutzt wird (in Abgrenzung zur früheren Gruppenpauschale⁷). Außerdem regelt das Landesrecht in NRW, dass die Zuschüsse des Landes für die freien Träger höher sind als für kommunal getragene Einrichtungen. Welche Anreize daraus folgen, wird im weiteren Verlauf der Arbeit thematisiert.

Im Hinblick auf die Kosten für die Kindertagesbetreuung ist zu konstatieren, dass diese dann eine Ursache für Kita-Segregation sein können, wenn sie sich innerhalb einer Kommune zwischen den verschiedenen Trägern unterscheiden. Das trifft insbesondere in den Bundesländern zu, in denen die Festlegung der Elternbeiträge den Trägern der Kitas übertragen wird. Hier kann angenommen werden, dass sich die Beiträge zwischen den Kitas unterscheiden und deshalb segregationsrelevant sind. In NRW werden Elternbeiträge von den Jugendämtern für alle öffentlich geförderten Kitas festgelegt und sind daher für alle Kitas im Jugendamtsbezirk gleich – ausgenommen Elterninitiativen. Da die Elterninitiativen (noch) einen relativ geringen Anteil am Betreuungsangebot ausmachen, kann unterstellt werden, dass die Elternbeiträge in NRW nicht segregationsrelevant sind. Allerdings gibt es in NRW und auch anderen Bundesländern weitere zusätzliche Kosten, beispielsweise für (Mittags-)Verpflegung, Bastelmaterial, Windeln oder zusätzliche Angebote, die sich zwischen den Trägern und Kitas unterscheiden können und damit eine Ursache für Segregation darstellen können, weil die Wahlmöglichkeiten der Eltern von deren finanzieller Situation beeinflusst werden.

Über die Kosten hinaus regeln die Landesgesetze auch die zumutbaren Wegstrecken zur Kindertageseinrichtung, die im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation insbesondere für sozial benachteiligte Familien relevant sind, wie der Forschungsstand gezeigt hat.

7 Bis zur Reform des Kinderbildungsgesetzes im Jahr 2008 erstattete das Land den Trägern die Kosten für eine Kita-Gruppe mit beispielsweise 20 Kindern, unabhängig davon ob 20 oder weniger Kinder in der Gruppe betreut wurden.

4.1.3 Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Bei der Politikfeldanalyse wird angenommen, dass neben den rechtlichen Rahmenbedingungen auch die sozioökonomischen Faktoren einen Einfluss auf das Politikergebnis haben. Zu den sozioökonomischen Einflussfaktoren können die wirtschaftliche Situation der Kommune, die Sozialstruktur sowie die Siedlungsstruktur gezählt werden. Sozioökonomische Faktoren beeinflussen sich wechselseitig und verstärken sich kreislaufförmig, weshalb sie nicht isoliert betrachtet werden können. So gilt für die Haushaltsbilanz von Kommunen, dass diese umso besser ist, je günstiger die sozioökonomischen Umstände ausfallen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2012; Seuberlich 2017).

4.1.3.1 Wirtschaftliche Situation

Die wirtschaftliche Situation der Kommune beeinflusst deren Handlungsmöglichkeiten (Boettcher et al. 2021). Kann eine Kommune den Haushalt nicht ausgleichen, muss ein Fehlbetrag in der Verwaltung ausgewiesen werden. Seit 1991 müssen „Fehlbetragskommunen“ in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen, in dem verpflichtend ein Zeitraum festzulegen ist, in dem der Ausgleich des Verwaltungshaushalts wiedererlangt werden soll. Dieses HSK muss von der Aufsichtsbehörde genehmigt werden, gegebenenfalls mit Auflagen. Wird dieses HSK nicht genehmigt, kann die Haushaltssatzung nicht bekannt gemacht werden und die Kommunen fallen unter die Bestimmungen des § 81 Gemeindeordnung NRW, dem sogenannten Nothaushaltsrecht. Dies hat zur Folge, dass die Kommune beispielsweise nur ein Viertel des Gesamtbetrags der Kredite des Vorjahres aufnehmen darf um notwendige Investitionsmaßnahmen durchzuführen (Bogumil & Holtkamp 2006, S. 57).

Laut der in der Kommunalforschung und lokalen Praxis verbreitete Opferthese (Bogumil et al. 2014) folgt daraus, dass freiwillige und andere Aufgaben ohne subjektiven Rechtsanspruch mit vorbeugendem Charakter (z. B. Kinder- und Jugendzentren, Freizeitangebote, Jugendbildung) sowie die Entwicklung von innovativen Angeboten und Konzepten eingespart werden (Grohs & Reiter 2017, S. 187).

Allerdings handelt es sich bei der Kindertagesbetreuung um eine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe, daher stellt sich die Frage, ob und inwiefern die wirtschaftliche Situation der Kommunen das frühkindliche Bildungssystem im Hinblick auf Kita-Segregation beeinflussen. Allerdings gibt es hierzu bislang noch keine Befunde.

Die wirtschaftliche Situation der Kommunen und damit die Möglichkeiten der aktiven Steuerung der Sozialstruktur sind sehr unterschiedlich, wie

anhand der Kassenkredite gezeigt werden kann. Diese sind der wichtigste Indikator und Symbol kommunaler Haushaltskrisen. Sie dienen – ähnlich wie ein Dispokredit – der kurzfristigen Deckung unterjähriger Liquiditätslücken (Boettcher et al. 2021, S. 17). Die Kassenkredite sind immer noch sehr ungleich zwischen den Ländern verteilt. Die meisten Kommunen mit hohen Kassenkrediten befinden sich in NRW, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. In Ost- und Süddeutschland liegen die Kassenkredite meist auf unproblematischem Niveau, mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, aber auch dort werden die Spitzenwerte der westdeutschen Länder nicht erreicht (Boettcher et al. 2021, S. 10). Insofern variieren die kommunalen Handlungsmöglichkeiten im frühkindlichen Bildungssystem je nach kommunaler Finanzlage.

Allerdings können Grohs und Reiter (2017) zeigen, dass die in der Kommunalforschung und lokalen Praxis verbreitete Opferthese nur bedingt zutrifft. Anhand von vier Fallstudien können die Autor:innen die Bedeutung der lokalen Akteure und ihrer Netzwerke zeigen. Auch in schwierigen Haushaltslagen bleiben den Kommunen Spielräume, z.B. durch die Akquise von Fördermitteln aus Landes-, Bundes- oder EU-Programmen, auch wenn diese begrenzt sind weil in der Regel Eigenanteile zu erbringen sind. Die Voraussetzung dafür ist, dass die politische Führung der Kommune hierfür entschlossen eintritt und entsprechende Kooperationen mit der Verwaltung, den betroffenen Fach- und Querschnittsämtern sowie der Politik anstrebt (S. 212).

Diese Befunde zeigen, dass die Rahmenbedingungen zwar einen Einfluss haben, dass sie aber nicht unbedingt determinierend wirken und gleichzeitig verweisen sie auf einen endogenen Faktor des frühkindlichen Bildungssystems, nämlich die Haltung bzw. das Problembewusstsein der Akteure vor Ort.

Welche Rolle die Haltung und das Problembewusstsein auch für den Umgang mit Kita-Segregation spielt, ist Gegenstand der empirischen Analyse der Arbeit.

4.1.3.2 Sozialstruktur

Neben der wirtschaftlichen Situation der Kommunen beeinflusst auch die Sozialstruktur das kommunale Handeln, wobei sich beide Faktoren wechselseitig beeinflussen: Gerade Städte mit einer hohen Belastung durch Arbeitslosigkeit und andere Problemlagen weisen insbesondere durch geringere Gewerbesteuererinnahmen ein Einnahmedefizit auf (Bogumil et al. 2014).

Darüber hinaus folgen aus der Sozialstruktur der Familien und Kinder einerseits höhere Integrationserfordernisse und Anforderungen an die Fachkräfte in den Kitas sowie geringere Einnahmen durch Elternbeiträge und höhere Kosten durch die Befreiung von Elternbeiträgen andererseits.

Auch hierbei zeigen sich starke Unterschiede auf kommunaler Ebene. Lag der Anteil der Kinder unter 14 Jahren, die Sozialgeld beziehen im Jahr 2021 bundesweit bei 11,7 Prozent, so streut dieser Wert auf kommunaler Ebene zwischen 1,6 Prozent in Pfaffenhofen an der Ilm (Bayern) und 38 Prozent in Gelsenkirchen (NRW). Der Anteil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund streut noch stärker. Während bundesweit laut des Mikrozensus 2011 etwa jede:r Vierte (26,8 Prozent) einen Migrationshintergrund hat, trifft dies im Altenburger Land (Thüringen) nur auf 2,6 Prozent und in Pforzheim auf über 60 Prozent der Kinder und Jugendlichen zu (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2023)⁸.

Insofern unterscheiden sich die zuvor benannten Erfordernisse und Anforderungen deutlich zwischen den Kommunen.

4.1.3.3 Raum- und Siedlungsstrukturelle Faktoren

Der dritte sozioökonomische Einflussfaktor sind raum- und siedlungsstrukturelle Faktoren. Hierzu zählt die Zentralität eines Ortes (gemessen an der Landesraumordnung) und die Siedlungsstruktur, womit neben der Verteilung der Bevölkerung im Raum auch die Art und Dichte der Bebauung sowie deren Nutzung verstanden wird. Für die kommunale Haushaltssituation nennt Seuberlich (2017), dass Kommunen mit einer zentralörtlichen Funktion eine Versorgungsfunktion für ihr regionales Umland haben und ballungsbedingte Zusatzanforderungen in den Bereichen soziale Sicherung, Kultur und Erholung, Verkehrsinfrastruktur sowie Umweltschutz übernehmen, zudem ist das Grundstückspreisniveau in dichter besiedelten Gemeinden höher.

Im Hinblick auf das frühkindliche Bildungssystem ist die räumliche Situation einer Kommune deshalb relevant, weil die Siedlungsstruktur die Ausbaumöglichkeiten beeinflusst. Dort wo es viele freie und bebaubare Flächen gibt, ist es einfacher, eine neue Kita zu bauen als in Kommunen, in denen es keine freien Flächen gibt. Ein weiterer Aspekt ist der Grad der räumlichen Verdichtung, denn in hoch verdichteten Räumen stellt der Boden ein knappes Gut dar. Die Flächenknappheit wirkt sich unmittelbar auf den Bodenpreis aus, der mit steigender Verdichtung und entsprechend ungünstigerem Verhältnis von Angebot und Nachfrage zunimmt (Boettcher 2013, S. 81). Im Hinblick auf den Ausbau des frühkindlichen Betreuungsangebots muss also ein Abwägungsprozess stattfinden, ob auf die freie Fläche eine Kita gebaut wird oder ob diese verkauft wird.

8 Aktuellere Auswertung zum Migrationshintergrund von Kindern auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte liegen im Januar 2024 noch nicht vor.

Darüber hinaus hängt mit der Siedlungsstruktur bzw. der flächenmäßigen Größe der Kommunen zusammen, wie weit die Wege sind, die Familien in Kauf nehmen müssen, um einen Kita-Platz zu erreichen. Die Wohnortnähe spielt bei der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung eine größere Rolle als bei anderen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe, weil Kita in der Regel jeden Tag genutzt wird. Das heißt die Wege zur Kita müssen jeden (Wochen-)Tag zweimal bewältigt werden – einmal zum Bringen der Kinder und einmal zum Abholen.

4.1.4 Zusammenfassung der exogenen rechtlichen und sozioökonomischen Faktoren

Es kann also zusammenfassend festgestellt werden, dass der Bund mit dem SGB VIII die Rahmenbedingungen für das frühkindliche Bildungssystem festlegt. Er legt den Rechtsanspruch fest und regelt durch das Subsidiaritätsprinzip das Verhältnis der verschiedenen Akteure zueinander, also die Verantwortlichkeit der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, den Rechtsanspruch und das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern sowie die Autonomie der freien Träger.

Es konnte gezeigt werden, dass sich die rechtlichen Rahmenbedingungen und hier insbesondere die Finanzierungsregelungen zwischen den Ländern und damit auch zwischen den Kommunen unterscheiden.

Gleiches gilt für die sozioökonomischen Einflussfaktoren (kommunaler Haushalt, Sozialstruktur sowie raum- und siedlungsstrukturelle Faktoren), die die kommunalen Handlungsmöglichkeiten im Feld der frühkindlichen Bildung beeinflussen können, kommunal unterschiedlich sind und sich auch wechselseitig beeinflussen können.

Auf welche Weise die rechtlichen und sozioökonomischen Einflussfaktoren das frühkindliche Bildungssystem tatsächlich beeinflussen und welche Mechanismen letztlich zu Kita-Segregation führen, wird im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit untersucht. Die Analyse der exogenen rechtlichen und sozioökonomischen Faktoren hat zudem Hinweise auf endogene Faktoren geliefert, die durch kommunales Handeln zu beeinflussen sind wie die Trägerstruktur, das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem kommunalen Kita-Markt sowie die Haltung bzw. das Problembewusstsein der Akteure vor Ort.

4.2 Endogene Faktoren auf der Meso-Ebene

Neben den zuvor beschriebenen exogenen Faktoren des frühkindlichen Bildungssystems, die nicht durch kommunales Handeln zu beeinflussen sind, haben die vorherigen Ausführungen bereits auf endogene Faktoren hingewiesen, die das Ausmaß der Kita-Segregation in einer Kommune beeinflussen können. Diese endogenen Faktoren sind die Trägerstruktur, das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem kommunalen Kita-Markt sowie die Haltung bzw. das Problembewusstsein der Akteure vor Ort und sind tendenziell durch kommunales Handeln zu beeinflussen.

4.2.1 Kita-Markt

Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem kommunalen Kita-Markt beeinflusst das Ausmaß der Kita-Segregation, denn für die Kita-Leitungen entsteht die Notwendigkeit und Möglichkeit überhaupt auswählen zu können bzw. zu müssen aus einem Mangel an Betreuungsplätzen, sodass es mehr nachfragende Familien als verfügbare Betreuungsplätze gibt. Gäbe es genügend oder sogar mehr verfügbare Kita-Plätze müsste bzw. könnte die Kita-Leitung gar nicht auswählen, sondern würde (aufgrund ihres Bestandsinteresses und der in den meisten Landesgesetzen festgelegten Pro-Kopf-Finanzierung) alle Kinder aufnehmen – oder sogar um Kinder werben, um ihre Einrichtung weiter betreiben zu können.

Trotz des starken Platzausbaus seit der Einführung des Rechtsanspruchs fehlen Schätzungen zufolge im Jahr 2023 bundesweit circa 384.000 Kita-Plätze (Bertelsmann Stiftung 2022). Anhand der Daten der KiBS-Studie aus dem Jahr 2021 können die Betreuungsbedarfe der Eltern der tatsächlichen Nutzung gegenübergestellt werden. Bei den unter 3-Jährigen beträgt die Lücke zwischen den Bedarfen und der Inanspruchnahme im Jahr 2021 bundesweit 12,6 Prozent. Auf der Ebene der Länder reicht die Differenz von 4,5 Prozentpunkten in Sachsen bis zu 16,8 Prozentpunkten in Rheinland-Pfalz. Bei den über 3-Jährigen ist die Differenz mit 3,9 Prozent bundesweit deutlich kleiner, aber auch hier zeigen sich regionale Unterschiede (von 1,0 Prozentpunkte in Mecklenburg-Vorpommern bis 8,7 Prozentpunkte in Bremen) (BMFSFJ 2023).

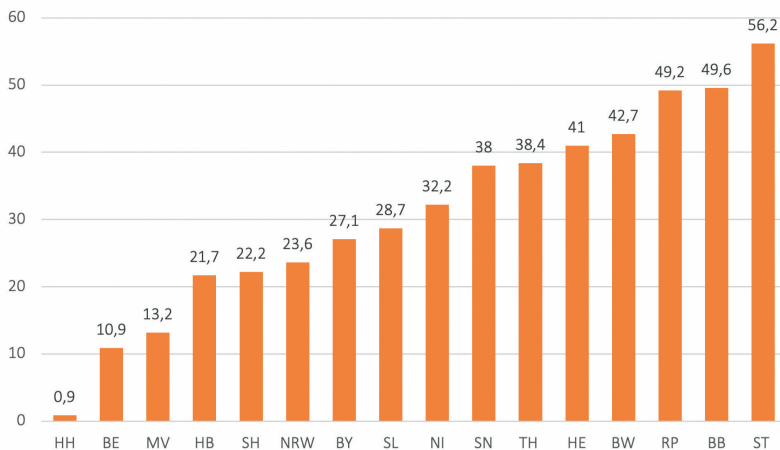
Wie in Kapitel 2.3.2.1 gezeigt wurde, sind die sozioökonomischen Merkmale der Familie für den Umfang des ungedeckten Bedarfs bei unter 3-Jährigen, also der Anteil der Familien, die trotz Betreuungswunsch keinen Kita-Platz haben, entscheidend. Die Bedarfe von Alleinerziehenden, armutsgefährdeten Familien und Familien, die zu Hause überwiegend kein Deutsch sprechen, werden häufiger nicht gedeckt (Huebener et al. 2023).

4.2.2 Trägerstruktur

Im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation haben die Jugendämter direkte Einflussmöglichkeiten durch die Platzvergabe bei den eigenen Einrichtungen. Insofern ist relevant, wie viele eigene Kitas das Jugendamt betreibt, bzw. wie hoch der Anteil der eigenen Kitas an allen Kitas in der Kommune ist. Auf die Platzvergabe der freien Träger haben die Jugendämter keine direkten Einflussmöglichkeiten.

Betrachtet man, wie viele Kitas die Jugendämter selbst betreiben, zeigen sich große Unterschiede zwischen den Bundesländern und auf kommunaler Ebene. Auf der Ebene der Bundesländer variiert der Anteil der öffentlichen Einrichtungen zwischen 10,9 Prozent in Berlin und 56,2 Prozent in Sachsen-Anhalt⁹.

Abbildung 15: Anteil öffentlicher Kitas in den Bundesländern



Quelle: Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022, eigene Darstellung.

Der Bildungsbericht für das Ruhrgebiet zeigt exemplarisch, dass die Jugendämter ihre Funktion als Träger von Kitas sehr unterschiedlich wahrnehmen und die Trägerstrukturen auch auf kommunaler Ebene stark variieren. So

9 Der auffallend geringe Anteil öffentlicher Kitas in Hamburg ist dadurch zu erklären, dass der größte Träger von Kindertageseinrichtungen in Hamburg das öffentliche Unternehmen der Freien Hansestadt Hamburg in privater Rechtsform und als gGmbH eine Vereinigung von Hamburger Kindertagesstätten ist (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022).

befinden sich in Hamm lediglich 5,9 Prozent der Kitas in öffentlicher Trägerschaft, während dieser Anteil in Gelsenkirchen fast zehnmal höher ist (58,5 Prozent) (Küpker & Eckl 2020, S. 66).

Da der Anteil der öffentlichen Kitas zwischen den Kommunen variiert, kann davon ausgegangen werden, dass sich die kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Sozialstruktur in den Kitas ebenfalls unterscheiden und dort höher sind, wo der Anteil der eigenen Einrichtungen an allen Einrichtungen höher ist, respektive dort geringer sind, wo der Anteil öffentlicher Einrichtungen geringer ist.

Bei der Betrachtung der zeitlichen Entwicklung der Trägerstruktur zeigt sich zwischen den Jahren 2006 und 2014 eine prozentuale Abnahme der Kinder in Einrichtungen öffentlicher Trägerschaft und somit eine zunehmende Relevanz der freien Träger, wobei sich innerhalb der freien Träger Verschiebungen ergeben: So erhöhte sich bei den Angeboten für unter 3-Jährige der Anteil der konfessionellen Träger deutschlandweit von 21 auf 27 Prozent; wohingegen ihr Anteil bei den Angeboten für 3- bis unter 6-Jährige leicht auf zuletzt 41 Prozent gesunken ist (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 51). Seitdem haben vor allem die sonstigen privat-gemeinnützigen und die sonstigen privat-nichtgemeinnützigen Träger an Bedeutung gewonnen, wobei sie weiterhin keine nennenswerte Rolle spielen. Die größten Zuwächse sowohl an Einrichtungen als auch an Kindern (+126.102) und pädagogischem Personal verzeichnet die Sammelgruppe der freien privat-gemeinnützigen Träger (Böwing-Schmalenbrock & Tiedemann 2019). Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten Steuerungsmöglichkeiten im frühkindlichen Bildungssystem im Hinblick auf Kita-Segregation kann eine Abnahme öffentlicher Einrichtungen als Steuerungsverlust interpretiert werden. Inwiefern dies mit den landesrechtlichen Finanzierungsregelungen und der kommunalen Haushaltssituation zusammenhängt, stellt ein Forschungsdesiderat dar, welches anderweitig untersucht werden sollte.

Menzel und Scholz (2022) können zeigen, wie die Trägerstruktur durch die wirtschaftliche Situation der Kommunen beeinflusst wird. In der bayrischen, untersuchten Kommune war der Bereich Kindertagesbetreuung -in den vorausgegangen Jahren von erheblichen Einsparungen im kommunalen Haushalt betroffen. Deshalb wurde beim Ausbau des Betreuungsangebots auf private Träger gesetzt, denn diese sind für die Kommune kostengünstiger, da der kommunale Eigenanteil wegfällt: Dazu ein:e Vertreter:in der Verwaltung: „Wir zahlen immer mehr als jetzt ein freier Träger, der kriegt staatliche und kommunale Zuschüsse und dann sein Eigenanteil, und die Kommune hat ihren Eigenanteil und den staatlichen Zuschuss. So von daher ist es für die Kommune, ja, nicht so attraktiv“ (DE1.3) (S. 62). Dies wird auch in der zweiten Kommune deutlich, die sich in NRW befindet: Als ein Grund

für den Rückzug der Kommune aus dem Ausbau des Betreuungsangebots werden finanzielle Gründe genannt. Es sei günstiger, wenn ein freier Träger neue Einrichtungen übernimmt, da diese eine höhere Finanzierung durch das Land NRW erhalten als kommunale Einrichtungen (S. 91).

Die wirtschaftliche Situation der Kommune beeinflusst also die Trägerstruktur vor Ort und führt dazu, dass bei der Vergabe von Trägerschaften eher auf freie Träger gesetzt wird, weil dies für die Kommunen günstiger ist. Ob und wie sich die kommunale Haushaltslage auf das Ausmaß der Kita-Segregation vor Ort auswirkt, ist Gegenstand der empirischen Untersuchung der vorliegenden Arbeit.

4.2.3 Haltung und Problembewusstsein

Ein weiterer endogener Einflussfaktor, der Kita-Segregation beeinflussen kann, ist die Haltung der Akteure vor Ort zum Thema. Allerdings mangelt es bisher an Befunden zur Haltung der Akteure im Hinblick auf Kita-Segregation. Vidot (2017) untersucht mit einem Fallvergleich von Kommunen den Einfluss impliziter Theorien der Akteur:innen die Bedingungen kommunaler Kinderbetreuungs politik. Es kann eine sehr unterschiedliche lokale Umsetzung des KiföGs gezeigt werden. In Kommune A wird Kinderbetreuung als Standortpolitik verstanden und entsprechend forciert, was sich auch an überdurchschnittlichen Betreuungsquoten zeigt. Im Gegensatz dazu, werden Kindertageseinrichtungen in Kommune B als Angebot für benachteiligte Kinder gesehen und die Ausbaumühungen waren und sind zurückhaltend, somit die Betreuungsquoten entsprechend gering. Vidot resümiert, dass implizite Theorien in dieser Studie Definitionsmacht haben und deuten auf eine Schließungstendenz hin. Die hier beschriebene latente Ebene hat einen großen Einfluss auf den Policy-Output (S. 348).

Die Untersuchung lässt keine Aussagen über den Einfluss von impliziten Theorien auf Kita-Segregation zu, es ist aber zu vermuten, dass sich auch im Hinblick auf die ungleiche Verteilung von Kindern auf die verschiedenen Kitas und Träger die impliziten Theorien der Akteure und deren Haltungen unterscheiden. In den qualitativen Interviews mit Jugendhilfeplaner:innen werden diese Aspekte daher ebenfalls untersucht.

4.3 Akteurskonstellationen und Mechanismen

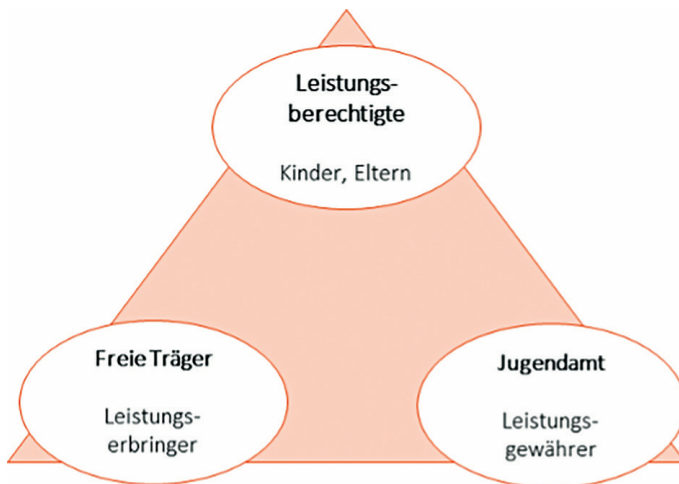
Vor dem Hintergrund der zuvor dargestellten rechtlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, wie diese die Akteure des frühkindlichen Bildungssystems und deren Verhältnis im Hinblick auf

Kita-Segregation beeinflussen und welche Mechanismen daher zu erwarten sind.

Die zentralen Akteure des frühkindlichen Bildungssystems sind die Eltern, die freien und öffentlichen Träger mit ihren Kindertageseinrichtungen. Zur Veranschaulichung der Akteure und der Akteurskonstellationen wird das sozialrechtliche Leistungs-dreieck verwendet (Abbildung 16).

Das SGB VIII auf der Makroebene beeinflusst das Verhältnis der Familien, der freien Träger und den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe auf der kommunalen Ebene. In der Theorie haben die Eltern einen Rechtsanspruch und das Wunsch- und Wahlrecht, die freien Träger sind durch das Subsidiaritätsprinzip in ihrem Handeln autonom und die Kommunen sind für die Erfüllung der Rechtsansprüche und die Steuerung des kommunalen Bildungssystems verantwortlich. Dadurch beeinflusst das SGB VIII die Akteure und ihre Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf Kita-Segregation des frühkindlichen Bildungssystems. Die öffentlichen Träger haben tendenziell die schwächste Position im Vergleich zu den Eltern und den freien Trägern. Daher ist fraglich, inwiefern die öffentlichen Träger in dieser Konstellation Macht ausüben und innerhalb der sozialen Beziehung zu den freien Trägern den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchsetzen können (Weber, 1972).

Abbildung 16: Akteurskonstellationen im frühkindlichen Bildungssystem



Quelle: Eigene Darstellung

Die Handlungsmöglichkeiten des öffentlichen Trägers im Hinblick auf Kita-Segregation beschränken sich aufgrund der Trägerautonomie der freien Träger auf die eigenen, d.h. öffentlichen Kitas. Deshalb ist es für das Jugendamt von Bedeutung, eigene Kitas zu betreiben, um eigenständig über die Vergabe von Betreuungsplätzen zu entscheiden und Rechtsansprüche zu gewährleisten. Andernfalls ist das Jugendamt auf die freien Träger angewiesen bzw. von ihnen abhängig, um die Rechtsansprüche erfüllen zu können und nicht von Eltern verklagt zu werden. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips haben die freien Träger bei der Vergabe neuer Einrichtungen Vorrang vor dem öffentlichen Träger. Dies verweist auf die Trägerstruktur als endogenen Faktor des kommunalen, frühkindlichen Bildungssystems im Hinblick auf Kita-Segregation, denn von der Trägerstruktur und dem Anteil öffentlicher Kitas hängt ab, wie groß die Abhängigkeit des öffentlichen Trägers von den freien Trägern ist.

Dieses Dilemma wird durch die rechtlichen Rahmenbedingungen in NRW verstärkt, denn dort wird Vorrangstellung der freien Träger durch die Finanzierungsregelungen im nordrhein-westfälischen Kinderbildungsgesetzes (KiBiz) begünstigt. Die Landeszuschüsse sind für freie Träger höher als für kommunale Träger, sodass es für die Kommunen lukrativer ist, die Kitas von freien Trägern betreiben zu lassen, sodass die Trägervielfalt auch eine Frage der kommunalen Finanzen ist. Dies verweist auf den Mechanismus des Marktes einerseits und zeigt außerdem, dass die Trägerstruktur durch die kommunale Haushaltssituation beeinflusst werden kann.

Dies zeigt die Bedeutung von endogenen Faktoren, also solche, die – theoretisch zumindest – durch kommunales Handeln beeinflusst werden können, wie die zuvor erläuterte Trägerstruktur, das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem kommunalen Kita-Markt und die Haltung der Akteure. Diese Faktoren beeinflussen das Ausmaß der Kita-Segregation zwar nicht direkt, so wie die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene durch das Subsidiaritätsprinzip, sie haben aber indirekten Einfluss auf die Akteure vor Ort, weil sie deren Handlungsmöglichkeiten beeinflussen.

Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem kommunalen Kita-Markt beeinflusst das Ausmaß der Kita-Segregation, denn für die Kita-Leitungen entsteht die Notwendigkeit und Möglichkeit überhaupt auswählen zu können bzw. zu müssen aus einem Mangel an Betreuungsplätzen, sodass es mehr nachfragende Familien als verfügbare Betreuungsplätze gibt. Gäbe es genügend oder sogar mehr verfügbare Kita-Plätze müsste bzw. könnte die Kita-Leitung gar nicht auswählen, sondern würde (aufgrund ihres Bestandsinteresses und der in den meisten Landesgesetzen festgelegten Pro-Kopf-Finanzierung) alle Kinder aufnehmen – oder sogar um Kinder werben, um ihre

Einrichtung weiter betreiben zu können. Hier zeigt sich der Mechanismus des Marktes im Hinblick auf Kita-Segregation.

Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage bzw. der Ausbaustand des kommunalen frühkindlichen Bildungssystems hängt wiederum ab von exogenen, sozioökonomischen Faktoren wie der kommunalen Haushaltssituation, der Bevölkerungsstruktur und damit einhergehend der Nachfrage nach frühkindlicher Betreuung sowie der Siedlungsstruktur (Verfügbarkeit geeigneter Flächen sowie Bodenpreise).

Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass Kita-Segregation nicht durch die Machtausübung der Kommunen als öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendhilfe entsteht, weil diese aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen wenig Chancen haben, innerhalb der sozialen Beziehung zu den freien Trägern den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen (Weber 1972). Vielmehr sind es in der aktuellen von Platzmangel geprägten Situation die freien Träger, die aus einer Vielzahl von Familien aussuchen können. Hier zeigt sich der Mechanismus der Macht. Bei der konkreten Platzvergabe der freien Träger zeigt sich letztlich der Mechanismus der Solidarität, denn sie verhalten sich solidarisch mit ihrer Klientel – und exkludieren dadurch andere Familien, sodass Kita-Segregation in dieser Lesart verstanden werden kann, als die nicht intendierten Folgen absichtsvollen Handelns (Merton 1936).

Es kann also davon ausgegangen werden, dass alle drei Mechanismen sozialer Ordnung eine Rolle beim Zustandekommen von Kita-Segregation spielen. Inwiefern diese Überlegungen auch in der Praxis zutreffen, ist Gegenstand des empirischen Teils der Arbeit.

4.4 Instrumente

Es gibt verschiedene Instrumente zur Steuerung des frühkindlichen Bildungssystems im Allgemeinen, im Hinblick auf soziale Ungleichheit¹⁰ sowie im

10 Im Hinblick auf soziale Ungleichheit im Allgemeinen und Armut(sprävention) im Besonderen nennen Hock et al. (2014) als kindbezogene Ansätze für in der Kita die (1) Anmeldung, Vormerkung und den Zugang, (2) die Aufnahme, (3) die Konzeption und die pädagogischen Ansätze der Kindertageseinrichtungen, (4) die Interaktion in der Kindergruppe, (5) die Arbeit am Thema Armut im Team, (6) die Zusammenarbeit mit den Eltern und (7) die Vernetzung und Kooperation. Als kindbezogene Armutsprävention auf der kommunalen Ebene nennen sie Präventionsketten und Familienzentren.

Den Aspekt des Zugangs konkretisiert Bange (2016) und nennt eine Abschaffung von hohen Elternbeiträgen oder zumindest eine sozial gerechte Staffelung, die

Hinblick auf Kita-Segregation, zu deren Systematisierung es eine Vielzahl von Vorschlägen gibt (Hufnagl 2010). Im Folgenden wird auf die Systematisierung politischer Steuerungsinstrumente von Vedung (1998) bzw. Prittwitz (1994) zurückgegriffen. Beide unterscheiden zunächst drei verschiedene Arten von Instrumenten, erstens rechtlich-politische Instrumente bei Prittwitz bzw. Regulations („Sticks“) bei Vedung. Als zweites werden finanzielle Instrumente bzw. Economic means („Carrots“) genannt und als drittes werden psychisch-informelle Instrumente bzw. Informationen („Sermons“) genannt. Prittwitz differenziert die Instrumente dahingehend aus, ob sie positiver oder negativer Art sind. Im Folgenden werden die beiden Systematisierungen kombiniert, da die von Prittwitz differenzierter ist, während die Systematisierungen von Vedung aufgrund der gewählten Begrifflichkeiten anschaulicher ist.

Tabelle 4: Systematisierung politischer Steuerungsinstrumente

	Psychisch/informationell Informations (Sermons)	Rechtlich-politisch Regulations („Sticks“)	Finanziell Economic means („Carrots“)
Negativ	Sozialer Druck	Sanktionen, Ge-/Verbote, Auflagen, Genehmigung	Steuer, Abgabe, sonstige Belastung, Subventionskürzung
Neutral	Überzeugung, Information	Planung	Haushaltspolitik, Kompensation
Positiv	Verstärkung		Subvention

Quelle: Prittwitz (1994, S. 73) ergänzt um Bezeichnungen von Vedung in Klammer (1998, S. 30)

Im Hinblick auf Kita-Segregation sind vor allem zwei Ansatzpunkte zu unterscheiden: Der erste Ansatzpunkt setzt an den Ursachen von Kita-Segregation an und hat zum Ziel, das Ausmaß der Kita-Segregation im Sinne einer ungleichen Verteilung von Kindern mit verschiedenen sozialen oder ethnischen Merkmalen zu reduzieren. Der zweite Ansatzpunkt zielt auf eine

auch zusätzliche Kosten für Bastelmaterial, Ausflüge und Feste zu berücksichtigt. Außerdem sollte gezielt Werbung für den Besuch einer Kita gemacht werden, beispielsweise in Einkaufszentren oder auf den Fluren von Jugendämtern. Es sollten Lotsenprojekte implementiert werden, Broschüren und Flyer sollten in leichter Sprache verfasst und in andere Sprachen übersetzt und insbesondere in benachteiligten Stadtteilen sollten Sprech- und Anmeldezeiten auch zu Randzeiten angeboten werden. Darüber hinaus sollte eine kritische Auseinandersetzung mit den Aufnahmekriterien erfolgen. Zudem soll es keine exklusiven Angebote in den Kitas geben, um eine Binnensegregation zu vermeiden. Außerdem sollten Kitas einen Fundus an Regenbekleidung und Schuhen zur Verfügung stellen, Flohmärkte organisieren und Spiele und Bücher kostenfrei ausleihen.

Reduzierung der direkten oder indirekten Folgen von Kita-Segregation (siehe Kapitel 2.2.1).

4.1.2 Ansatz an den Ursachen von Kita-Segregation durch Steuerung der Sozialstruktur der Kitas

Ein rechtlich-politisches Instrument („Sticks“) um die Ursachen von Kita-Segregation zu beeinflussen, indem die Sozialstruktur in den Kitas gesteuert wird, stellt die Zuweisung von Familien zu bestimmten Kitas bzw. die Vorgabe für Kitas, bestimmte Kinder aufzunehmen. Eine Möglichkeit hierfür stellen beispielsweise Quotenregelungen dar, dass also eine definierte Quote von benachteiligten Kindern in den Kitas betreut werden soll.

Dieser Ansatz wurde bereits in den USA umgesetzt, um eine soziale Durchmischung von Schulen zu erreichen. Vorausgegangen war die Klage einer schwarzen Schülerin, die sechs Blocks zu einer Bushaltestelle laufen musste, von wo aus ein Bus sie zu einer ‚schwarzen Schule‘ brachte obwohl eine ‚weiße Schule‘ sieben Blocks von ihrem Wohnort entfernt war. Der oberste Gerichtshof der USA entschied daraufhin im Jahr 1954, dass rassistisch segregierte Schulen verfassungswidrig sind, weil sie gegen die Gleichbehandlungsklausel verstoßen. Das sogenannte ‚busing-system‘, wollte De-Segregation erreichen, indem Kinder aus verschiedenen Stadtteilen auf verschiedene Schulen im Stadtgebiet verteilt wurden. Der Ansatz des „race-based busing“ (Billings et al. 2014, S. 436) verbreitete sich schnell im ganzen Land: „Court-ordered school desegregation became one of the most ambitious social policies of the twentieth century“. Dennoch war die Schülerzuweisungspolitik äußerst umstritten und nicht immer erfolgreich, sodass aufgrund von Protesten und Klagen der Bevölkerung das Busing letztlich entweder freiwillig oder vollständig abgeschafft wurde¹¹. Obwohl also kaum jemand Segregation an Schulen, so wie sie vor der Einführung des Busing in den USA Normalität war, befürworten würde, scheint ein staatlich verordnete De-Segregation durch Busing nicht die Lösung des Problems zu sein.

Es ist daher auch fraglich, inwiefern eine staatlich angeordnete De-Segregation für das frühkindliche Bildungssystem in Deutschland erfolgversprechend ist, denn das Wunsch- und Wahlrecht von Familien und die Trägerautonomie stehen diesem Ansatz entgegen. Deshalb kann davon ausgegangen

11 Auch wissenschaftliche Studien kommen zu widersprüchlichen Befunden hinsichtlich der Wirksamkeit des Busing. So zeigte Mickelson (2016), dass sich durch diese Maßnahme der De-Segregation nicht nur die Leistungen der Schüler:innen verbesserten, sondern es konnten auch langfristige Effekte wie ein höheres Einkommen und eine bessere Gesundheit als Erwachsene nachgewiesen werden. Billings et al. 2014 kommen jedoch zu gegenteiligen Befunden.

werden, dass weder Familien der Besuch einer bestimmten Einrichtung noch den freien Trägern die Aufnahme von bestimmten Kindern angeordnet werden kann.

Ein realistischerer Ansatzpunkt ist eine ausgewogene Sozialstruktur in den Kitas durch koordinierte Platzvergabeverfahren zwischen den verschiedenen Träger von Kitas und/oder Zuweisung von Kindern zu bestimmten Kitas unter der Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts der Familien.

Ein Beispiel dafür ist das Gale-Shapley Verfahren zur Platzvergabe, welches bereits zur Vergabe von Schulplätzen in vielen amerikanischen Städten wie beispielsweise New York City, Boston und Seattle sowie in Finnland, Ghana, Ungarn, der Türkei angewendet wird (Fugger et al. 2017).

Dabei werden Prioritäten der Kitas und Präferenzen bzw. Rankings der Bewerber:innen zentral gesammelt, und anschließend wird eine Zuteilung durch einen Algorithmus ermittelt, der für alle Beteiligten die optimale Lösung finden soll. Ansätze dieser Art werden bereits in einigen Kommunen in Deutschland erprobt wie z.B. im Kreis Steinfurt. Das Verfahren basiert auf der Online-Plattform, über die Eltern sich über die vorhandenen Angebote informieren und sich für eine oder mehrere Kitas anmelden können. Diese Plattformen gibt es inzwischen in den meisten deutschen Großstädten, allerdings sind diese sehr unterschiedlich ausgestaltet, sodass die aktuelle Situation der Platzvergabe „durch eine überwältigende Verfahrensvielfalt“ (Gundlach 2021) gekennzeichnet ist.

Hierzu wären Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Trägern zu Aufnahmekriterien und Quoten nötig. Dass dies, trotz der Trägerautonomie möglich ist, zeigt die Studie von Riedel et al. (2022), bei der neue Träger berichten, dass sie bestimmte Kinder aufnehmen müssen.

4.1.3 Ansatz an den Folgen von Kita-Segregation

Der zweite Ansatzpunkt setzt an den Folgen von Kita-Segregation an und soll durch zusätzliche finanzielle Ressourcen z.B. für zusätzliches Personal den Personalschlüssel und damit die pädagogische Qualität verbessern (Böhme 2016). Dieser Ansatz, bei dem der negativen Diskriminierung sozialer Gruppen in Form gesellschaftlicher Benachteiligung durch gezielte Vorteilsgewährung entgegenwirken soll, wird auch als positive Diskriminierung bezeichnet (affirmative action (USA) oder auch positive Action (UK)) (Wacker 2011).

Es gibt bzw. gab bereits einige Bundes- und Landesprogramme, die diesen Ansatz verfolgen. Auf Bundesebene ist hier insbesondere das Programm „Schwerpunkt-Kitas Sprache & Integration“ (2011–2015) bzw. dessen Nachfolge „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ zu nennen, welches von 2016 bis Mitte 2023 die sprachliche Bildung als Teil der Qualitätsentwick-

lung in der Kindertagesbetreuung förderte. Das Programm richtet sich an Kitas, die von einem überdurchschnittlich hohen Anteil von Kindern mit sprachlichem Förderbedarf besucht werden und verbindet drei inhaltliche Schwerpunkte: alltagsintegrierte sprachliche Bildung, inklusive Pädagogik und die Zusammenarbeit mit Familien (BMFSFJ, 2023). Durch das Bundesprogramm werden die Teams in den beteiligten Kitas durch zusätzliche Fachkräfte mit Expertise im Bereich sprachliche Bildung verstärkt, die direkt in der Kita tätig sind und die Kita-Teams bei der Weiterentwicklung der alltagsintegrierten sprachlichen Bildung beraten, begleiten und unterstützen. Außerdem wird durch das Programm eine zusätzliche Fachberatung finanziert, die die Qualitätsentwicklung in den Sprach-Kitas unterstützt. Im Jahr 2019 erhielten 6.476 Kitas eine Förderung aus dem Bundesprogramm, was 10,5 Prozent aller Kitas in Deutschland entspricht (Bund-Länder-Steuerungs-runde im Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“, o.J.).

Landesprogramme, die den Ansatz der positiven Diskriminierung verfolgen, waren 2014 in etwa der Hälfte der deutschen Bundesländer implementiert und sehr unterschiedlich ausgestaltet (Hogrebe 2014a). Als Beispiele werden hier die Landesprogramme aus Hamburg und NRW skizziert, ersteres weil dieses Programm auch im Hinblick auf seine Wirksamkeit evaluiert wurde und zweiteres weil das Land NRW im Fokus der empirischen qualitativen Untersuchung der Arbeit steht.

Beim Hamburger Programm Kita-Plus erhalten „Kitas mit einer überdurchschnittlichen Zahl an Kindern in Armutslagen, an Kindern mit einer nichtdeutschen Familiensprache und an Kindern mit einem dringlichen sozial oder pädagogisch bedingten Förderbedarf, eine um rund 12 Prozent verbesserte Personalausstattung“ (Bange 2016). Mit den zusätzlichen Ressourcen soll die inklusive Bildung, die Zusammenarbeit mit den Eltern, die Sprachbildung und -förderung, die Reflexion im Team und die Vernetzung im Sozialraum gestärkt werden. Die qualitativen und quantitativen Datenerhebungen bei Trägern, Leitungskräften und pädagogischen Fachkräften sowie der Eltern zeigen, dass die pädagogischen Rahmenbedingungen verbessert werden konnten. Dadurch konnte das pädagogische Angebot in den Einrichtungen vielfältiger gestaltet und eine bessere Betreuungssituation geschaffen werden, die individuellen Angebote für Kinder und Familien sowie die sprachliche Bildung und Sprachförderung konnte ausgebaut und die Zusammenarbeit mit den Eltern intensiviert werden. Die Mitarbeiter:innen bildeten sich öfter fort und waren zufriedener (Weigel et al. 2014).

Auch das Land NRW verteilt seit dem Kita-Jahr 2014/2015 zusätzliche Ressourcen in Höhe von 100 Millionen Euro jährlich (Stand 2019) für Kitas mit Programm plusKITA nach dem Prinzip „Ungleiches nicht gleich behan-

dehn“ (Landtag NRW, 2014, S. 98) mit dem Ziel, die Bildungschancen für alle Kinder von Anfang an zu verbessern¹². Die zusätzlichen Ressourcen werden in einem ersten Schritt vom Land an die Jugendämter und von diesen in einem zweiten Schritt an die Einrichtungen mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf weitergeleitet. Hiervon erhielten einzelne Kitas einen Zuschuss in Höhe von mindestens 25.000 € pro Jahr (das sogenannte Mindestförderpaket) für pädagogisches Personal. Im Jahr 2023 werden etwa 1.700 Einrichtungen als plusKITAS gefördert. Die Auswahl der Kitas obliegt den Jugendämtern. Neben den Kriterien des Landes werden für diese Verteilung die in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden entwickelten „Kleinräumigen Auswahlkriterien zur Förderung von Kitas und Familienzentren mit Unterstützungsbedarf“ empfohlen. Demnach sollen bei der Mittelverteilung Sozialräume im Fokus stehen, in denen Faktoren gehäuft auftreten, die die Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen negativ bestimmen. Als sozialraumbezogene Kriterien werden der Anteil der SGB II-Empfänger unter sieben Jahren, der Arbeitslosen, der Menschen mit Migrationshintergrund und der Empfänger von Hilfen zur Erziehung genannt, als einrichtungsbezogene Kriterien der Anteil beitragsfreier Eltern, die durchschnittliche Elternbeitragshöhe und der Anteil der Kinder mit Sprachförderbedarf genannt (Ministerium für Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW o.J.).

Jehles und Blatter (2020) haben anhand von Beschlussdokumenten der Jugendhilfeausschüsse und Expert:inneninterviews mit Mitarbeitenden der Jugendämter analysiert, inwiefern tatsächlich die Einrichtungen ausgewählt wurden, in denen der Bedarf am größten ist. Es konnte gezeigt werden, dass die meisten Jugendämter die zusätzlichen Mittel an Einrichtungen verteilt haben, die von besonders vielen Kindern mit Unterstützungsbedarf im Bildungsprozess besucht werden und insofern als segregiert gelten können. In einzelnen Jugendämtern wurden die Mittel jedoch entgegen der Zielsetzung des Landes nicht gebündelt an besonders benachteiligte Einrichtungen verteilt, sondern gleichmäßig an alle Einrichtungen, damit jeder Träger oder im Fall von Kreisjugendämtern jede kreisangehörige Gemeinde von den zusätzlichen Mitteln profitiert – unabhängig vom tatsächlichen Bedarf (S. 69). Inwiefern es sich dabei um das Ergebnis von Unwissenheit über das Ziel

12 Es gab zunächst zwei Landesprogramme, die beide durch die Finanzierung von zusätzlichem Personal die Qualität in Kitas verbessern sollten. Erstens das Programm plusKITA, für Einrichtungen mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf des Bildungsprozesses und zweitens das Programm für Kitas mit einem hohen Anteil von Kindern mit zusätzlichem Sprachförderbedarf. Aufgrund starker Überschneidungen wurden die Programme zusammengelegt, der Name plusKITA ist geblieben.

der zusätzlichen Landeszuschüsse handelt oder um Unwilligkeit, die Ziele tatsächlich umzusetzen, ist nicht bekannt.

Diese Beispiele zeigen, dass eine bedarfsgerechte Mittelverteilung grundsätzlich möglich ist und positive Effekte auf Kinder, Eltern und pädagogische Fachkräfte haben kann. Allerdings zeigen die Einzelfälle deutlich, dass die Ziele von solchen (Landes-)Programmen allen beteiligten Akteuren klar kommuniziert und auch kontrolliert werden müssen, um eine Fehlsteuerung zu vermeiden.

Denkbar wäre zudem, dass durch eine zusätzliche Finanzierung die Kita-Leitungen den Anreiz erhalten, mehr benachteiligte Kinder aufzunehmen, um dadurch zusätzliche Personalressourcen zu erhalten. Des Weiteren könnte eine bessere Ausstattung in finanzieller und/oder personeller Hinsicht oder auch besondere pädagogische Konzepte zur Folge haben, dass privilegierte Eltern Einrichtungen für ihre Kinder auswählen, die sie sonst nicht auswählen würden und dadurch eine Durchmischung erreicht werden kann. Dieser Ansatz birgt jedoch die Gefahr einer Gentrifizierung also Verdrängung von benachteiligten Familien aus finanziell, personell und konzeptionell attraktiven Kitas, so wie sie in Städten wie z.B. New York City (Kronauer 2018) zu beobachten ist.

4.5 Zusammenfassung und Hypothesen

Die theoretische Analyse des Politikfeldes der frühkindlichen Bildung hat gezeigt, dass die kommunalen Handlungsspielräume im Hinblick auf Kita-Segregation durch exogene rechtliche und sozioökonomische sowie endogene Faktoren beeinflusst werden.

Vor dem Hintergrund des theoretischen Mehrebenensystem-Modells und der Politikfeldanalyse kann davon ausgegangen werden, dass im Feld der frühkindlichen Bildung sowohl Macht und Markt als auch Solidarität zu Kita-Segregation führen. Ob und inwiefern ein Mechanismus vor Ort dominiert, hängt von sozioökonomischen Faktoren, der Ausgestaltung des kommunalen, frühkindlichen Bildungssystems (endogene Faktoren: Trägerstruktur, Kita-Markt, Haltung) ab. Wie genau diese verschiedenen exogenen und endogenen Faktoren auf der kommunalen Ebene zusammenwirken, welche Mechanismen dann zu Kita-Segregation führen und welche Instrumente genutzt werden, steht im Fokus der empirischen Analyse der Arbeit.

Abschließend wurden die kommunalen Instrumente im Hinblick auf Kita-Segregation beschrieben. Diese können theoretisch am Ausmaß der Kita-Segregation durch eine Steuerung von Familien auf die Einrichtungen oder an den Folgen von Kita-Segregation durch eine bedarfsgerechte Ressourcen-

steuerung ansetzen. Vor dem Hintergrund der rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene ist davon auszugehen, dass die Auswahl von Instrumenten von landesrechtlichen Bedingungen, exogen-sozioökonomisch Faktoren sowie endogenen Faktoren abhängt.

Wie beeinflussen nun diese Rahmenbedingungen das Ausmaß der Kita-Segregation? Die Grundlagen für die Hypothesen zu diesem Zusammenhang sind folgende Annahmen, die aus der Politikfeldanalyse hergeleitet wurden:

Die Jugendämter als öffentlicher Träger müssen die Rechtsansprüche der Familien gewährleisten und können von den Eltern verklagt werden, wenn sie keinen zumutbaren Betreuungsplatz anbieten können. Die Klagen von Eltern stellen für Jugendämter mit angespannter Haushaltslage ein größeres finanzielles Risiko dar als für finanziell besser aufgestellte Kommunen. Daher sind sie abhängiger von den freien Trägern, um den Rechtsanspruch zu gewährleisten und Klagen zu vermeiden. Dies gilt umso mehr, je weniger eigene Kitas das Jugendamt betreibt.

Die freien Träger sind überwiegend konfessionell und insbesondere christlich ausgerichtet und können selber entscheiden, wen sie in ihre Einrichtungen aufnehmen. Deshalb wird davon ausgegangen, dass sie bei der Auswahl von Kindern (auch) Kriterien nutzen, die die Zugehörigkeit zu einer christlichen Religionsgemeinschaft abbilden. Dadurch werden Kinder, die nicht der entsprechenden Religionsgemeinschaften angehören, beim Zugang zu den frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten der konfessionellen Wohlfahrtsverbände benachteiligt. Sie haben nur Zugang zu den öffentlichen Kitas, über deren Platzvergabe das Jugendamt als öffentlicher Träger entscheiden kann und ggf. zu den freien, nicht konfessionellen Kitas. Daher wird als weitere abhängige Variable zur Beschreibung von Kita-Segregation die Abweichung des Migrationsanteils in den öffentlichen Kitas vom durchschnittlichen Migrationsanteil in allen Kitas betrachtet. Übersteigt die Nachfrage das Angebot an Betreuungsplätzen, müssen die Träger bzw. Einrichtungsleitungen auswählen, wer einen der knappen Plätze bekommt und wer nicht. Übersteigt das Angebot hingegen die Nachfrage, sinkt die Relevanz von Kriterien bei der Platzvergabe, weil die Einrichtungen Kinder aufnehmen (müssen), um sich selbst zu erhalten.

Die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf Kita-Segregation werden beeinflusst

- a) durch die kommunale Haushaltssituation,
- b) durch das unterschiedliche Verhältnis von Angebot und Nachfrage,
- c) durch die Trägerstruktur und insbesondere vom Anteil öffentlicher Einrichtungen und viertens
- d) durch die Bevölkerungsstruktur vor Ort.

Diese Faktoren beeinflussen sich zudem wechselseitig, das heißt, dass geringe finanzielle Ressourcen der Kommunen den Platzausbau oder auch den Anteil der öffentlichen Kitas in einem Jugendamt hemmen können. Daraus werden folgende Hypothesen abgeleitet, die im empirischen Teil geprüft werden:

Markt-Hypothese (H1): Je mehr die Nachfrage das Angebot an Kita-Plätzen übersteigt, desto mehr weicht der Migrationsanteil in den öffentlichen Kitas im Schnitt vom Migrationsanteil in allen Kitas ab.

Macht-Hypothese (H2): Je weniger eigene Einrichtungen ein Jugendamt hat, desto höher ist in diesen im Schnitt der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund.

Finanz-Hypothese (H3): Je schlechter die kommunale Haushaltslage, desto mehr weicht der Migrationsanteil in den öffentlichen Kitas im Schnitt vom Migrationsanteil in allen Kitas ab.

Sozialstruktur-Hypothese (H4): Je größer der Anteil sozial benachteiligter Familien in einem Jugendamt ist, desto mehr weicht der Migrationsanteil in den öffentlichen Kitas im Schnitt vom Migrationsanteil in allen Kitas ab.

Diese vier Hypothesen werden in der quantitativen Teilstudie durch die Analyse von quantitativen Daten untersucht.

