

7. Qualitative Teilstudie zu den Ursachen von Kita-Segregation

Bei der qualitativen Analyse sollen die Ursachen für die ungleiche Verteilung von Kindern mit Migrationshintergrund in den Kindertageseinrichtungen durch leitfadengestützte Expert:inneninterviews in sechs Fallstudien untersucht werden. Fallstudien sind geeignet, um komplexe Phänomene zu untersuchen und Ähnlichkeiten und Unterschiede von politischen Phänomenen zu analysieren (Muno 2009). Das qualitative Forschungsdesign lehnt sich an das vergleichende Fallstudiendesign von Menzel und Scholz (2022) an, um vertiefende Erkenntnisse über den Einfluss der von den Autorinnen explorierten Rahmenbedingungen auf die Reproduktion sozialer Ungleichheit im frühkindlichen Bildungssystem zu gewinnen. Als Methode bieten sich leitfadengestützte Expert:inneninterviews an, die dann mit der qualitativen Inhaltsanalyse (Kuckartz 2018) analysiert werden.

7.1 Qualitatives Forschungsdesign

Im Folgenden wird zunächst in einem ersten Schritt das qualitative Forschungsdesign beschrieben und dann die fallübergreifenden Ergebnisse zu Kita-Segregation dargestellt.

Um die Güte der qualitativen Forschung zu gewährleisten, wird sich an den Kernkriterien qualitativer Forschung (Steinke 2010) orientiert und darauf an den entsprechenden Stellen Bezug genommen. Zu den Kernkriterien qualitativer Forschung gehören die intersubjektive Nachvollziehbarkeit, die Indikation des Forschungsprozesses, die empirische Verankerung, Limitationen, Kohärenz und Relevanz sowie reflektierte Subjektivität. Zur Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit wird der Forschungsprozess gründlich dokumentiert. Die Entwicklung des Interviewleitfadens wird beschrieben, ebenso die Anpassung nach dem Pre-Test. Außerdem wird der Interviewleitfaden zur Verfügung gestellt (siehe Anhang).

Bei qualitativen Expert:inneninterviews handelt es sich um ein „systematisches und theoriegeleitetes Verfahren der Datenerhebung in Form der Befragung von Personen, die über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen“ (Kaiser 2021, S. 9). Expert:inneninterviews können unterschiedlichen Forschungszwecken dienen. In der Forschungspraxis wird das Expert:inneninterview sehr oft mit dem Ziel der Informationsgewinnung eingesetzt – sei es in Form des systematisierenden

oder des explorativ-informatorischen Expert:inneninterviews (Bogner et al. 2014, S. 72).

Bei der Durchführung der Interviews sollte die unerwartete Themendimensionierungen der Expert:innen nicht verhindert, sondern aktiviert werden. Entscheidend für das Gelingen des Expert:inneninterviews ist eine flexible, unbürokratische Handhabung des Leitfadens, die diesen nicht im Sinne eines standardisierten Ablaufschemas, sondern eines thematischen Tableaus verwendet. Das Ziel ist, dass die Relevanzstrukturen der Befragten zur Geltung kommen, nicht die eigenen (Pickel et al. 2009, S. 462).

Aus organisatorischen Gründen wurden die Daten ausschließlich von der Autorin erhoben, codiert und analysiert. Zur Qualitätssicherung wurden die Zwischen- und Endergebnisse im Rahmen einer qualitativen Forschungswerkstatt mit anderen qualitativ forschenden Wissenschaftler:innen diskutiert.

7.1.1 Fallauswahl und Auswahl der Interviewpersonen

Um Rückschlüsse auf die Rolle von Kommunen in der Entstehung von Kita-Segregation in unterschiedlichen Kontexten zu erhalten, wurde ein vergleichendes Fallstudiedesign gewählt (Menzel und Scholz 2021).

Um eine kontrollierte Variation der Merkmale zu gewährleisten, wird der Fokus auf das Bundesland NRW gelegt, denn dort finden sich sowohl alle vier Segregations-Typen und auch die Varianz der strukturellen Merkmale ist gegeben. Zudem liegen für NRW die Daten der amtlichen Statistik für die meisten Kommunen vor, nämlich für 75 der 186 Jugendämter. Damit ist die absolute Anzahl der Jugendämter, für die Informationen vorliegen in NRW am größten, ein weiteres forschungspragmatisches Argument für NRW, denn so ist der Pool der möglichen Jugendämter für die Fallauswahl am größten.

Für die qualitative Untersuchung wurden sechs Jugendämtern in NRW nach dem Prinzip der kontrollierten Merkmalsvariation (Strohmeier & Herlth 1981; Kaufmann et al. 1982) ausgewählt¹. Es wurde je eine Kommune pro Segregations-Typ ausgewählt, also jeweils ein Jugendamt, in dem die meisten Kinder mit Migrationshintergrund beim öffentlichen, beim katholischen, beim evangelischen und beim freien, nicht konfessionellen Träger betreut werden sowie ein Jugendamt, für das keine Informationen vorliegen, und eine Pre-Test-Kommune.

Im Hinblick auf die kommunalen Strukturmerkmale, die das Ausmaß der Kita-Segregation beeinflussen, wurde theoriegeleitet vorgegangen (Blatter et al. 2007, S. 148) und als Einflussfaktoren die kommunale Haushaltssituation

¹ Dieses Verfahren ist vergleichbar mit einem most different cases Design (Jahn 2013).

und die Gebietskörperschaft bei der Auswahl der Jugendämter kontrastiv berücksichtigt.

Es wurden also erstens sowohl Jugendämter mit hohen als auch mit mittleren und niedrigen Kassenkrediten je Einwohner:in und zweitens sowohl kreisangehörige Jugendämter als auch solche von kreisfreien Großstädten ausgewählt. Kreise wurden nicht untersucht, weil es in NRW nur einzelne Kreise gibt, die für die Jugendhilfeplanung im Allgemeinen und die Kita-Bedarfsplanung im Besonderen zuständig sind und weil die meisten kreisangehörigen Gemeinden über eigene Jugendämter verfügen. Durch dieses Vorgehen sollte das Spektrum der unterschiedlichen Kontexte möglichst umfassend abgedeckt werden (Rosenbohm 2016, S. 278).

Tabelle 13: Übersicht der ausgewählten Jugendämter

Name anonymisiert	Kennzeichnung	Größe (Einwohner:innenzahl)*	Gebietskörperschaftstyp	Kassenkredite in Euro je Einwohner:in**	Träger mit den meisten Migrant:innen***
Jugendamt 1	JA1	> 50.000	Große kreisangehörige Stadt	3.000	Frei nicht-konfessionell
Jugendamt 2	JA2	< 50.000	Mittlere kreisangehörige Stadt	200	evangelisch
Jugendamt 3	JA3	> 150.000	Kreisfreie Großstadt	1.500	öffentlich
Jugendamt 4	JA4	> 50.000	Mittlere kreisangehörige Stadt	200	Keine Daten
Jugendamt 5	JA5	> 500.000	Kreisfreie Großstadt	2.300	Frei nicht-konfessionell
Jugendamt 6	JA6	> 50.000	Große kreisangehörige Stadt	0	katholisch

*Die Größe nach der Einwohnerzahl ist aus Anonymisierungsgründen kategorisiert in 1. < 50.000, 2. > 50.000 und < 100.000, 3. > 100.000 und < 500.000 und 4. > 500.000 Einwohner:innen

**aus Anonymisierungsgründen auf 100 gerundet.

***Abweichung zwischen Träger mit den meisten und zweitmeisten Migranten mindestens 5 (außer in Jugendamt B, dort zwischen 0,1 und 2,5 PP).

Quelle: Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, DOI: 10.21242/22541.2017.00.00.1.1.0; Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune, 2022; BBSR, INKAR, 2022; eigene Berechnungen und Darstellung.

Als Interviewpersonen wurden Jugendhilfeplanende in den Jugendämtern ausgewählt, weil sie für die Planung und Bereitstellung von Kita-Plätzen zuständig sind und weil es zu ihren Aufgaben gehört, jährlich den Bedarfs-

plan zur Kindertagesbetreuung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege fortzuschreiben (§ 4 KiBiz). Die Kita-Bedarfsplanung ist Teil der Jugendhilfeplanung und wird zum Teil von einer und derselben Person durchgeführt, zum Teil ist die Zuständigkeit aber auch auf verschiedene Personen verteilt. In einem Jugendamt wollte zusätzlich zu den Jugendhilfe- und Kita-Bedarfsplanenden die Amtsleitung am Interview teilnehmen und in einem anderen Jugendamt wurde die Interviewanfrage von der Jugendhilfeplanung an die stellvertretende Leitung des Bereichs „Förderung von Tagesbetreuung für Kinder“ delegiert. Fünf der insgesamt neun Interviewpersonen (IP1, IP2, IP3, IP4.1, IP5) waren mir aufgrund von Vortragstätigkeiten flüchtig bekannt, deshalb wird in den Interviews 1, 3 und 5 geduzt.

Hinsichtlich der Anonymität der Interviewpersonen stellt sich die Herausforderung, dass „hochrangige Experten und Eliten oftmals exponierte Positionen innehaben“ (Bogner et al. 2014, S. 89). Bezogen auf die hier interviewten Personen stellt sich dieses Problem, weil es in der Regel nur eine oder wenige Personen mit der entsprechenden Funktion im Jugendamt gibt, sodass durch die Nennung des Jugendamtes Rückschlüsse auf die interviewten Personen möglich wären. Deshalb wird zur Wahrung der Anonymität bei der Ergebnisdarstellung wie folgt vorgegangen:

- Die Namen der Interviewpersonen werden nicht genannt.
- Die Namen der Jugendämter werden nicht angegeben.
- Es wird geschlechtsneutral von Interviewperson/en oder Jugendhilfeplanenden oder ansonsten beide Geschlechtsformen Amtsleiter:in angegeben.
- Bei quantitativen Angaben zu den Jugendämtern, wie z.B. Einwohnerzahl wird auf- bzw. abgerundet.
- Absolute Anzahlen z.B. von Einrichtungen nach Trägern werden in Anteilswerten ausgedrückt.
- Die einzelnen Interviews werden mit neutralen Abkürzungen (JA1 bis JA6 oder IP1 bis IP6) nummeriert und wenn es mehrere Personen daran teilgenommen haben, diese ebenfalls mit Nummern eindeutig kenntlich gemacht (z.B. IP4.1 und IP4.2).
- In den Transkripten wurden Orts- und Personennamen anonymisiert, es sei denn, sie sind überregional gültig wie z.B. AWO.

7.1.2 Interviewleitfaden

Expert:inneninterviews werden in der Regel als leitfadengestützte Interviews durchgeführt, weil in den Interviews unterschiedliche Themen behandelt werden sollen, die durch das Untersuchungsziel und nicht den Interviewten

bestimmt und im Interview genau bestimmbare Informationen erhoben werden sollen. Bei einem Leitfadeninterview handelt es sich um eine vorbereite Liste mit offenen Fragen als Grundlage für das Gespräch (Gläser & Laudel 2010, S. 111). Vor den eigentlichen Fragen enthielt der Leitfaden zunächst eine Notiz, in der festgehalten wird, was vor dem Interview gesagt werden soll. Diese sind das Ziel der Untersuchung, die Rolle des Interviews für die Erreichung dieses Ziels sowie Informationen über den Schutz der Daten der Interviewperson (Anonymität). Außerdem soll die ausdrückliche Genehmigung für die Aufzeichnung des Interviews eingeholt werden (Gläser & Laudel 2010, S. 111).

Der erste Erzählstimulus zum Tätigkeitsbereich der Interviewperson hatte neben dem tatsächlichen Interesse an der Tätigkeit die Funktion, die Interviewpersonen „zum Reden“ zu bringen. Die Frage nach dem Tätigkeitsbereich eignet sich dafür, weil diese Frage in der Regel einfach zu beantworten ist und die Interviewpersonen dazu viel erzählen können.

Anknüpfend an diesen ersten Erzählstimulus wurden Rückfragen zu den Kategorien der Politikfeldanalyse, also den rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen, den Akteuren im Feld sowie der Trägerlandschaft im Jugendamt und den Kooperationsbeziehungen sowie den Instrumenten gestellt.

Darauf folgte ein zweiter Erzählstimulus im Stile einer „Plattformfrage“, die eine oder mehrere Aussagesätze umfassen, die die gemeinsame Wissensbasis sowie inhaltlich anschließenden Fragen enthalten (Gläser & Laudel, 2010, S. 141):

Ich untersuche, wie sich Kinder mit bestimmten Merkmalen (z.B. Migrationshintergrund oder aus sozial benachteiligten Familien) zwischen den Kitas in einem Jugendamt verteilen. Einerseits gibt es Kitas, in denen viele Kinder z.B. mit Migrationshintergrund betreut werden und andererseits Kitas, in denen wenige Kinder mit Migrationshintergrund betreut werden.

Welche Erfahrungen machen Sie damit in Ihrem Jugendamt, was können Sie darüber berichten/erzählen, wie das bei Ihnen ist? Was sind die Ursachen dafür?

Nach den Ausführungen zu Kita-Segregation aus Sicht der Interviewpersonen, wurden diese mit den Ergebnissen der KJH-Statistik zu Kita-Segregation für ihr Jugendamt konfrontiert. Zunächst wurde das Ergebnis für NRW gezeigt und beschrieben, um sicherzustellen, dass die Interviewpersonen das Diagramm verstehen. Dann wurde das Ergebnis des eigenen Jugendamtes gezeigt und die Interviewpersonen nach ihrer Einschätzung dazu gefragt.

Konfrontation mit den eigenen Ergebnissen der amtlichen Statistik: „Was meinen Sie? Trifft das zu? Welche Erfahrungen machen Sie damit in Ihrem Jugendamt, was können Sie darüber berichten/erzählen, wie das bei Ihnen ist? Was sind die Ursachen dafür?“

Der Leitfaden wurde einem Pre-Test unterzogen, danach minimal angepasst und übersichtlicher gestaltet. Während des zweiten Interviews (also dem ersten nach dem Pre-Test) wurde das Thema Werbung für den Kita-Besuch insbesondere bei benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch die Interviewperson genannt. Da die Erzählungen dazu sehr aufschlussreich waren, wurde dieser Aspekt im Leitfaden ergänzt und in den folgenden Interviews erfragt, liegt deshalb jedoch nicht für das erste Interview (Pre-Test) vor.

7.1.3 Feldphase

Die Kontaktaufnahme erfolgte telefonisch. Das Forschungsvorhaben wurde erläutert, offene Fragen geklärt und dann ein Interviewtermin vereinbart. Außerdem wurden die Interviewpersonen darüber informiert, dass die Interviews aufgezeichnet werden. Die Feldphase erfolgte dann von Oktober bis Dezember 2021.

Zur Vorbereitung auf die Interviews wurden die quantitativen Daten des jeweiligen Jugendamts zur Kita-Landschaft, d.h. Anzahl und Trägerschaft der Kitas sowie der Migrationsanteil in den Kitas nach der Trägerschaft aufbereitet und anschaulich in Tabellen- bzw. Diagrammform dargestellt (siehe ausführlicher in Kapitel 7.1.2 zum Interviewleitfaden).

Die Interviews fanden entweder vor Ort in den Büros der Interviewperson oder in zwei Fällen online per Zoom statt. In der Regel wurden die Interviews nur mit einer Person durchgeführt. In einem Fall nahmen die Jugendhilfeplanerin und der Kita-Bedarfsplaner an dem Interview teil, in einem Fall der Jugendhilfeplaner, die Sozialplanerin und der Leiter des Jugendamtes. Die Interviews dauerten zwischen 50 und 113 Minuten. Im Durchschnitt dauerten die Interviews 87,3 Minuten.

Tabelle 14: Übersicht Interviewdurchführung

Jugendamt Nr.	Funktion der Interview-personen (Kürzel im Transkript)	Interviewort	Anzahl Interview-per-sonen	Interview-dauer (Länge in Minuten)	Länge des Transkripts (Seitenzahl)
Jugendamt 1	Jugendhilfeplanung (IP1)	Vor Ort, Büro	1	86	55
Jugendamt 2	Jugendhilfeplanung (IP2)	Vor Ort, Büro	1	92	75
Jugendamt 3	Jugendhilfeplanung (IP3)	Vor Ort, Café	1	100	58

Jugendamt Nr.	Funktion der Interview-personen (Kürzel im Transkript)	Interviewort	Anzahl Interview-personen	Interview-dauer (Länge in Minuten)	Länge des Transkripts (Seitenzahl)
Jugendamt 4	Jugendhilfeplanung (IP4.1), Kita-Bedarfsplanung (IP4.2)	Online, Zoom	2	113	53
Jugendamt 5	Jugendhilfeplanung und (stellvertretende) Bereichsleitung (IP5)	Online, Zoom	1	50	63
Jugendamt 6	Jugendhilfeplanung (IP1), Kita-Bedarfsplanung (IP2), Jugendamtsleitung (IP3)	Vor Ort, Büro	3	83	25

Quelle: Eigene Darstellung.

Nach jedem Interview wurde ein Memo (Kuckartz 2007) erstellt, welches die Beschreibung der Interviewsituation, den persönlichen Eindruck und zentrale Aspekte im Hinblick auf die Forschungsfrage nach den Ursachen von Kita-Segregation enthält.

Die aufgenommenen Interviews wurden nach Abschluss der Feldphase durch ein Transkriptionsbüro mit dem Verfahren nach den erweiterten Regeln von Dresing und Pehl (2018) transkribiert. Hierbei werden im Vergleich zu den einfachen Regeln von Dresing und Pehl auch Zögern, Wortfindungshemmungen oder gleichzeitige Rede erfasst, was insbesondere für die beiden Gruppeninterviews relevant ist. Zur Codierung der Transkripte wurde die Software Maxqda verwendet. Zur Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit können die anonymisierten Transkripte der Interviews bei der Autorin angefragt werden².

7.1.4 Qualitative Inhaltsanalyse als Analysemethode

Wenn es um Informationsgewinnung geht, ist die qualitative Inhaltsanalyse das Auswertungsverfahren der Wahl (Bogner et al. 2014, S. 72). Bei der qualitativen Inhaltsanalyse geht es um die Rekonstruktion sozialer Sachverhalte (Gläser & Laudel 2010). Rekonstruktion bedeutet in diesem Zusammenhang, die Wahrheit über bestimmte Zustände bzw. Prozesse herauszufinden. Im Vordergrund steht dabei der Versuch, über die systematische Analyse und

2 Die Transkripte können unter der E-Mailadresse info@norajehles.com angefordert werden.

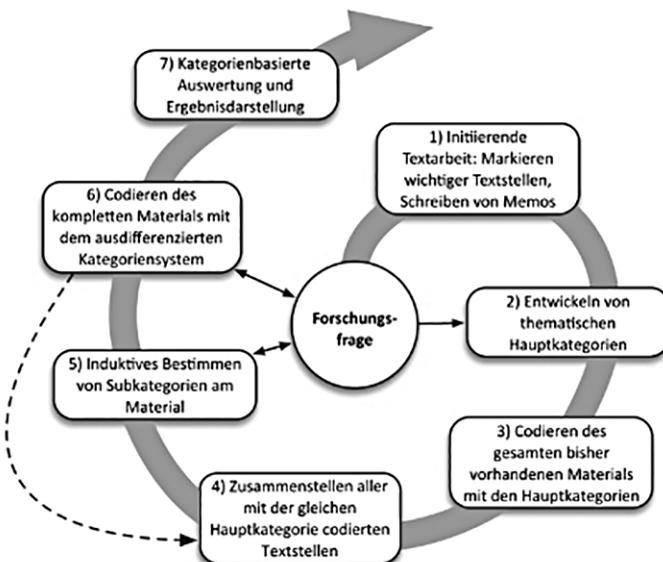
den Vergleich der Informationen, die die Experten geliefert haben, Kausalabhängigkeiten aufzudecken. Die Basisfrage lautet: Welche Faktoren haben dazu beigetragen, dass das Ereignis XY eingetreten ist? (Bogner et al. 2014, S. 73). Mit der qualitativen Inhaltsanalyse kann Textmaterial systematisch und regelgeleitet analysiert werden. Es wurde das Verfahren nach Kuckartz ausgewählt, weil dieses im Vergleich zum Verfahren von Mayring offener und am Material orientiert ist und im Hinblick auf die Fragestellung nach den Ursachen von institutioneller Segregation im kommunalen frühkindlichen Bildungssystem neue Aspekte aus dem Material gewonnen werden sollen.

Es können mehrere Formen der qualitativen Inhaltsanalyse unterschieden werden wie z.B. die inhaltlich-strukturierende, die evaluative, die zusammenfassende und die typenbildende Inhaltsanalyse (Kuckartz 2018), wobei die inhaltlich-strukturierende Inhaltsanalyse als die zentrale Variante gelten kann (Schreier 2014) und hier Anwendung findet.

Die inhaltlich strukturierende Inhaltsanalyse umfasst sieben Schritte (siehe Abbildung 25), die im Folgenden beschrieben werden. Ausgangspunkt ist die Forschungsfrage, welche Ursachen es für institutionelle Segregation im kommunalen frühkindlichen Bildungssystem aus Sicht der Jugendhilfeplanenden gibt. Diese Forschungsfrage lässt sich in folgende Unterfragestellungen unterteilen:

- Wie schätzen die Interviewpersonen das Ausmaß der Kita-Segregation in ihrer Kommune ein?
- Welche Ursachen für Kita-Segregation nennen die Interviewpersonen?
- Welche Rolle spielen welche Rahmenbedingungen der Kommunen bei der Entstehung von Kita-Segregation?

Abbildung 25: Ablauf der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse nach Kuckartz



Quelle: Kuckartz 2014, S. III.

Zunächst erfolgt die von der Forschungsfrage geleitete explorierende Phase durch initiierende Textarbeit, das heißt, es werden Textstellen markiert und dabei Anmerkungen und Gedanken aufgeschrieben, die währenddessen entstehen. Auf dieser Grundlage und aus dem theoretischen Vorwissen und Literaturstudien werden thematische Hauptkategorien entwickelt, es wird also sowohl induktiv als auch deduktiv vorgegangen. Diese Hauptkategorien waren Kita-Segregation, die Rahmenbedingungen, die Akteure im Feld und deren Beziehungen, die Instrumente sowie Konflikte. Im Laufe des ersten Kodierens wurde die Kategorie *freie Träger* ausdifferenziert in die Ausprägungen konfessionelle, nicht-konfessionelle und private Träger. Außerdem wurde im weiteren Verlauf des Codierens der Subcode *Trägerstruktur* aus der Hauptkategorie *Akteure* in die Hauptkategorie *Rahmenbedingungen* verschoben. Die Tabelle 15 zeigt das finale Kategoriensystem.

Tabelle 15: Kategoriensystem der qualitativen Inhaltsanalyse

Theoriebasierte/ deduktive Hauptka- tegorien	Theoriebasierte/ deduktive Subkategorien	Induktiv bestimmte Subkategorien
Kita-Segregation	Ausmaß Ursachen residentielle Segregation Anbietende Nachfragende	Zusammenhang andere Dimen- sionen sozialer Ungleichheit (Inanspruchnahme, Beginn, Betreuungsqualität)
Rahmenbedingun- gen	Externe Rahmenbedingungen: rechtliche finanzielle demografische sozioökonomische Interne Rahmenbedingungen: Trägerstruktur Verhältnis von Angebot und Nachfrage	Intern: siedlungsstrukturelle Rahmenbe- dingungen
Akteure im Feld und Beziehungen	Eltern Jugendamt/öffentlicher Träger freie Träger, konfessionelle Träger nicht konfessionelle freie Träger Private Träger	Investoren Politik Rolle von Einzelpersonen
Instrumente	Ressourcensteuerung zentrale Anmelde- und Platzvergabeverfahren Bedarfsplanung Elternbefragungen Werbung für den Kita-Besuch	Steuerung Trägerlandschaft Werbung für Kita-Besuch Angebote spezielle Zielgruppen Kita-Sozialarbeit Haltung Übernahme Trägeranteile Überbelegung ³
Konflikte	Platzmangel Klagen	Ursachen für Platzmangel Personalmangel

Quelle: Eigene Darstellung.

Außerdem wurden während der initiierenden Textarbeit Memos erstellt und Fallzusammenfassungen in Bezug auf die Forschungsfragen geschrieben. Die Fallzusammenfassungen waren die Basis für tabellarische Fallübersichten, die einen analytischen Blick für die Unterschiedlichkeit der einzelnen Fälle ermöglichen und zur Generierung von Kategorien dienen (Kuckartz 2018, S. 59).

Dann wurde das gesamte Material im dritten Schritt anhand der Hauptkategorien kodiert. Im vierten Schritt werden alle Textstellen pro Hauptkategorie zusammengefügt und daraus induktiv Subkategorien gebildet. Mit

3 Mit Überbelegung wird eine Überschreitung der gesetzlich vorgegebenen Gruppen-
größen bezeichnet, die in NRW nicht größer als zwei sein soll.

diesem ausdifferenzierten Kategoriensystem wird das komplette Material dann ein zweites Mal kodiert und die Ergebnisse der Kategorien analysiert (Kuckartz 2014, S. 112 f.). Hierzu wurde eine Fallübersicht erstellt, in der alle untersuchten Fälle in Spalten und die verschiedenen Kategorien in Zeilen dargestellt wurden. Ferner wurden zunächst die Ergebnisse für jede Hauptkategorie – also quasi für die Spalten der Themenmatrix – berichtet. Leitend war hier die Frage „Was wird zu diesem Thema alles gesagt?“ und ggf. auch die Frage „Was kommt nicht oder nur am Rande zur Sprache?“. Für diesen beschreibenden Auswertungsteil sollte eine sinnvolle Reihenfolge der Kategorien gefunden werden, die für den Leser einen nachvollziehbaren Aufbau besitzt. Sofern thematische Subkategorien gebildet wurden, werden diese Subkategorien dargestellt, wobei durchaus auch Zahlen berichtet werden können (Kuckartz 2018, S. 118).

Zusammenhänge zwischen thematischen Kategorien bzw. zwischen den Subkategorien lassen sich auf zweierlei Arten analysieren und beschreiben, nämlich innerhalb der Hauptkategorien und zwischen den Hauptkategorien. Innerhalb einer Hauptkategorie können die Zusammenhänge fokussiert werden, die zwischen den Subkategorien bestehen. Hier geht es also vor allem um die gleichzeitige Erwähnung von Subkategorien, folglich welche Aspekte besonders häufig zusammen genannt werden und welche nur selten oder gar nicht gemeinsam vorkommen (Kuckartz 2018, S. 119).

7.2 Länderprofil NRW

Nachdem die rechtlichen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen sowie die Instrumente im Hinblick auf Kita-Segregation des Landes NRW bereits in Kapitel 4 thematisiert wurden, werden hier einige Rahmeninformationen sowie die Ergebnisse der quantitativen Analyse für NRW zusammengefasst.

NRW ist mit knapp über 18 Mio. Einwohnern im Jahr 2022 das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. Davon sind etwa eine Millionen Menschen unter 6 Jahren alt und damit Zielgruppe von Kindertagesbetreuung (IT.NRW, 2023).

Das Land NRW setzt sich aus 396 Städten und Gemeinden sowie 31 Kreisen zusammen. In NRW ist durch das Landesrecht geregelt, dass Kommunen ab einer Größe von 20.000 Einwohner:innen ein eigenes Jugendamt gründen können, weshalb es in NRW 186 Jugendämter gibt. Knapp 18 Prozent der deutschen Jugendämter befinden sich in NRW.

Im Untersuchungsjahr gab es in NRW 9.943 Kitas (ohne reine Schulkindereinrichtungen). Damit ist NRW vor Bayern und Baden-Württemberg das Bundesland mit den meisten Kitas.

Das Landesministerium, das für die Kindertagesbetreuung zuständig ist, ist das Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration (MKJFGFI). Das SGB VIII wird durch das KiBiz konkretisiert. Es „regelt die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege in NRW“ (MKJFGFI NRW 2023). Die überörtlichen Jugendhilfeträger sind in NRW die Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe – somit ist NRW das einzige Bundesland, das zwei Landesjugendämter hat.

Die Situation der Kinder- und Jugendhilfe in NRW weist in doppelter Hinsicht strukturelle Besonderheiten auf. Erstens gibt es nur in NRW zwei Landesjugendämter und zweitens sind diese bei einer Institution mit eigener politischer Legitimation, nämlich den Landschaftsverbänden angesiedelt. Damit ist die Funktion des überörtlichen Trägers in der „kommunalen Familie“ angesiedelt, und die Mitglieder der Landesjugendhilfeausschüsse werden von den Landschaftsversammlungen benannt, also von aus Vertreter:innen der Kommunen zusammengesetzten Gremien mit eigener politischer Legitimation. Daraus resultiert für das Land ein Steuerungsproblem, denn die Vorgaben des Landes werden von den beiden Landesjugendämtern mit eigenen Akzentsetzungen und teilweise durchaus unterschiedlich umgesetzt. Zwar handelt es sich im Bereich der hoheitlichen Funktionen grundsätzlich um Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, je höher das politische Eigengewicht einer Institution ist, desto schwieriger ist es politisch darstellbar, von Landesebene aus Weisungen zu erteilen. Daher dominiert im Verhältnis zwischen dem zuständigen Landesministerium und den Landesjugendämtern die Strategie der Konfliktminimierung (Stöbe-Blossey 2012, S. 84).

Strukturmerkmale der nordrhein-westfälischen Jugendämter

Im Vergleich der Bundesländer fällt NRW dadurch auf, dass die Liquiditätskredite in vielen Kommunen sehr hoch sind – nur in Rheinland-Pfalz ist der Mittelwert der Liquiditätskredite auf Landesebene höher. Auch die Kommune mit den höchsten Liquiditätskrediten bundesweit findet sich in NRW mit über 7.000 Euro je Einwohner. Gleichzeitig gibt es aber auch in NRW Kommunen, die nicht auf Liquiditätskredite angewiesen sind. Die Streuung zwischen den Jugendämtern ist sehr groß und im bundesweiten Vergleich nur in Rheinland-Pfalz höher.

Migrationsanteile in den Kitas

In den Kitas in NRW werden im Jahr 2017 insgesamt 538.947 Kinder in Kitas betreut, wovon 181.463 Kinder einen Migrationshintergrund haben, was einem Anteil von 33,67 Prozent entspricht. Damit ist der Migrationsanteil in Kitas in NRW etwas höher als in Deutschland insgesamt (27,84 Prozent). Im Vergleich zu den anderen Bundesländern gehört NRW also zum Mittelfeld, sechs Bundesländer haben höhere Migrationsanteile. Innerhalb von NRW streuen die Migrationsanteile in Kitas, der Variationskoeffizient liegt bei 0,34: Einerseits gibt es Kommunen, in denen lediglich 4,96 Prozent der Kinder einen Migrationshintergrund haben und andererseits hat in anderen Kommunen über die Hälfte der Kinder in Kitas einen Migrationshintergrund.

Migrationsanteile der unter 10-Jährigen

Im Durchschnitt der Jugendämter in NRW haben im Jahr 2016 mehr als ein Viertel der unter zehnjährigen Kinder einen Migrationshintergrund. Die Streuung reicht dabei von Jugendämtern, in denen dies auf knapp 6 Prozent der Kinder zutrifft bis zu Jugendämtern, in denen der Migrationsanteil bei über 40 Prozent liegt. Die Standardabweichung zwischen den Jugendämtern beträgt etwa 6 Prozent und befindet sich damit im deutschlandweiten Vergleich der Jugendämter im Mittelfeld.

Unter 15-Jährige im SGB II-Bezug

Im Durchschnitt der nordrhein-westfälischen Jugendämter beziehen im Jahr 2016 etwa 16 Prozent der Kinder unter 15 Jahren SGB II Leistungen, womit NRW im Vergleich der Bundesländer im Mittelfeld liegt. Allerdings zeigt die Betrachtung der kommunalen Ebene eine starke Streuung, denn in NRW befindet sich auch das Jugendamt mit der bundesweit höchsten Kinderarmutsquote von über 40 Prozent. Gleichzeitig gibt es in NRW aber auch Jugendämter mit Kinderarmutsquoten von etwa 8 Prozent, die Spannweite der Armutsquoten ist also sehr groß.

Ausbau-Situation in den Jugendämtern

In NRW liegt die durchschnittlichen Betreuungsquote der unter 3-Jährigen bei 25,28 Prozent. Damit liegt die Betreuungsquote in NRW unter dem Bundesdurchschnitt von 30,65 Prozent und unter den von DJI berechneten Bedarfen. Nur in Bremen ist der Anteil der Kinder, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, geringer.

Dies zeigt sich auch an dem Verhältnis von freien Plätzen zu betreuten Kindern. Die freie Betreuungsplatzquote liegt in NRW bei 0,57 Prozent und ist damit im Vergleich zu den anderen Bundesländern die geringste. Betrachtet man die kommunale Ebene zeigt sich, dass es in 95 also der Hälfte aller Jugendämter in NRW zu wenig Plätze haben.

Trägerlandschaft

In NRW befindet sich im Jahr 2017 etwa je ein Viertel der Kitas in öffentlicher Trägerschaft. Damit gehört NRW zu den Bundesländern mit einem im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (33,0 Prozent) unterdurchschnittlichen Anteil öffentlicher Kitas, einen geringeren Anteil öffentlicher Kitas gibt es nur in Berlin (11,9 Prozent), Mecklenburg-Vorpommern (15,4 Prozent) und Schleswig-Holstein mit 22,4 Prozent.

Die meisten Kitas werden in NRW von konfessionellen Trägern betrieben. Konfessionelle Kitas machen in NRW insgesamt einen Anteil von über 40,5 Prozent aus und damit deutlich mehr als im Bundesdurchschnitt von 32,7 Prozent.

Differenziert nach katholischen und evangelischen Trägern zeigt sich, dass der Anteil der katholischen Träger mit 25 Prozent deutlich höher ist als der Anteil der evangelischen Kitas mit 15,5 Prozent. Auch im Vergleich mit dem Durchschnitt aller Bundesländer also dem Bundesdurchschnitt von 16,8 Prozent ist der Anteil der katholischen Kitas deutlich höher. Nur in Rheinland-Pfalz, Bayern und dem Saarland ist der Anteil der katholischen Kitas höher. Der Anteil der evangelischen Kitas in NRW entspricht in etwa dem Bundesdurchschnitt von 15,9 Prozent.

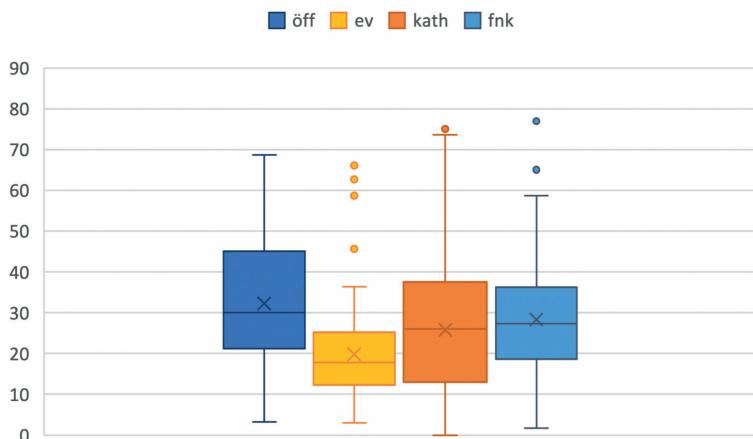
Freie nicht konfessionelle Träger stellen in NRW 34,4 Prozent, was fast genau dem Anteil der freien konfessionellen Kitas auf Bundesebene mit 34,4 Prozent entspricht.

Interkommunale Unterschiede der Trägerstrukturen in NRW

Der Jugendamtsbezirk mit dem bundesweit geringsten Anteil öffentlicher Kitas von 1,19 Prozent befindet sich im Jahr 2017 in NRW. Die Spannweite des Anteils öffentlicher Kitas in NRW entspricht mit 68,58 in etwa den Spannweiten in anderen westdeutschen Flächenländern. In NRW ist der Variationskoeffizient des Anteils öffentlicher Kitas mit 0,58 der höchste im Vergleich der Bundesländer, in Bayern ist er genauso hoch, in allen anderen Ländern deutlich darunter. Es gibt also sehr große kommunale Unterschiede des Anteils öffentlicher Kitas in NRW.

Der Anteil evangelischer Träger variiert ebenfalls stark in den Jugendämtern in NRW. Der Variationskoeffizient beträgt 0,72, nur in Bayern und Sachsen-Anhalt und Thüringen ist der Variationskoeffizient höher. Spannweite ist im Vergleich der Bundesländer die Zweithöchste mit 65,26 Prozent und wird nur in BY übertroffen.

Abbildung 26: Trägerstruktur* in den Jugendamtsbezirken in NRW



*Abgebildet ist der Anteil der Kitas des jeweiligen Trägers an allen Kitas in den Jugendamtsbezirken. Lesehilfe: Der Anteil der katholischen Kitas (orange) an allen Kitas im Jugendamtsbezirk variiert zwischen 0 und 75 Prozent. Das heißt, es gibt einerseits Jugendamtsbezirke, in denen es keine katholischen Kitas gibt und andererseits gibt es Jugendamtsbezirke, in denen 75 Prozent der Kitas vom katholischen Träger betrieben werden.

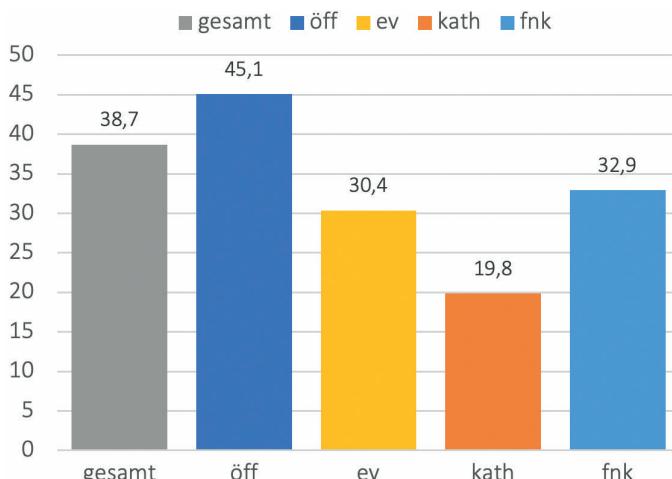
Quelle: Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, DOI: 10.21242/22541.2017.00.00.1.1.0; eigene Berechnungen und Darstellung.

Deutlich hervor sticht NRW hinsichtlich der interkommunalen Unterschiede des Anteils der freien, nicht konfessionellen Träger: Der Variationskoeffizient liegt zwar im Mittelfeld, aber die Spannweite ist mit 85,14 Prozentpunkten die höchste im Vergleich der Jugendämter in den Ländern. Diese ist darauf zurückzuführen, dass es einen Jugendamtsbezirk gibt, in dem fast 90 Prozent der Kitas von freien, nicht konfessionellen Trägern betrieben werden und andererseits einen Jugendamtsbezirk in dem dies nur für 2,86 Prozent der Kitas gilt.

Beschreibung Kita-Segregation in NRW

Die Analyse der KJH-Statistik zeigt für NRW im Jahr 2017, dass 38,7 Prozent der Kinder in Kindertageseinrichtungen einen Migrationshintergrund haben. Differenziert nach der Trägerschaft der Einrichtungen wird deutlich, dass der Migrationsanteil in den öffentlichen Kitas mit 45,1 Prozent zum einen überdurchschnittlich und zum anderen im Vergleich der Träger am höchsten ist. Den zweithöchsten Migrationsanteil gibt es bei den freien, nicht konfessionellen Kitas mit 32,95 Prozent, gefolgt von 30,4 Prozent bei den evangelischen Kitas. Den geringsten Migrationsanteil habe die katholischen Kitas mit 19,8 Prozent. Das folgende Diagramm zeigt den Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in den Kitas der verschiedenen Träger für NRW.

Abbildung 27: Ethnisches Kita-Segregationsmuster* von NRW



*Abgebildet ist der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in den Kitas des jeweiligen Trägers.

Lesehilfe: In den öffentlichen Kitas in NRW haben 45,1 Prozent der Kinder einen Migrationshintergrund. Quelle: Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, DOI: 10.21242/22541.2017.00.00.1.1.0; eigene Berechnungen und Darstellung.

Im Vergleich zu den anderen Bundesländern fällt NRW also durch einen deutlich überdurchschnittlichen Migrationsanteil in öffentlichen Kitas auf, größer ist dieser Anteil nur in Bremen, sowie einen deutlich unterdurchschnittlichen Migrationsanteil in katholischen Kitas.

Kita-Segregation auf kommunaler Ebene

Die Daten der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik zu Kindern und tätigen Personen in Tageseinrichtungen zu Kita-Segregation liegen für 75 der 186 Jugendämter in NRW vor also für 40,3 Prozent. Damit ist die absolute Anzahl der Jugendämter, für die Informationen vorliegen in NRW am größten, ein weiteres forschungspragmatisches Argument für NRW. Allerdings sind für die 111 Jugendämter keine Aussagen über das Ausmaß der Kita-Segregation möglich.

Die Auswertung der Kita-Segregation auf kommunaler Ebene bestätigt das Muster auf Landesebene: In den meisten, nämlich 46 Jugendämtern, werden die meisten Kinder mit Migrationshintergrund in öffentlichen Kitas betreut. In 21 Jugendämtern ist der Migrationsanteil in den evangelischen Kitas am höchsten und in 17 Jugendämtern werden die meisten Kinder mit Migrationshintergrund in den Einrichtungen von freien, nicht konfessionellen Trägern betreut. Lediglich in zwei Jugendämtern ist der Migrationsanteil in den katholischen Kitas am höchsten.

Tabelle 16: Jugendamtsbezirke nach dem Träger mit den meisten Kindern mit Migrationshintergrund in NRW

	Anzahl	Anteil in %
Öffentlich	46	53,5
Evangelisch	21	24,4
Katholisch	2	2,3
Frei nicht-konfessionell	17	19,8
Gesamt	86	100

Quelle: Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, DOI: 10.21242/22541.2017.00.00.1.1.0; Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Kommune, 2022; BBSR, INKAR, 2022; eigene Berechnungen und Darstellung.

Das Land NRW kann also folgendermaßen zusammengefasst werden: Es handelt sich um das größte Bundesland mit den meisten Kindern und Kitas. Hinsichtlich der sozioökonomischen Faktoren kann gezeigt werden, dass viele die Liquiditätskredite in vielen Kommunen vergleichsweise hoch sind, ebenso die Migrationsanteile bei den unter 10-Jährigen sowie Kinderarmutsquoten. Hinsichtlich der frühländlichen Bildungssystems wird deutlich, dass die Inanspruchnahmehohe im Vergleich zu anderen Bundesländern gering sind, gleichzeitig streuen die Quoten aber auch stark zwischen den Kommunen. Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen kann in NRW in der Hälfte der

Jugendämter nicht erfüllt werden und die Trägerlandschaft ist von konfessionellen Trägern geprägt. Im Hinblick auf Kita-Segregation zeigt sich, dass öffentlichen Träger die meisten Kinder mit Migrationshintergrund betreuen, wohingegen die Migrationsanteile in den katholischen Kitas am geringsten sind.

7.3 Fallübergreifende Ergebnisse zu Kita-Segregation im Vergleich

Im Folgenden werden die Ergebnisse der „kategorienbasierten Auswertung entlang der Hauptkategorien“ (Kuckartz 2018) dargestellt. Die Hauptkategorien sind Ausmaß von Kita-Segregation, Ursachen von Kita-Segregation, Rahmenbedingungen und Handlungsmöglichkeiten bzw. Instrumente im Umgang mit Kita-Segregation. Für diese Analyse wurde zunächst eine Themenmatrix (Kuckartz 2018, S. 112) erstellt und die Aussagen der IPs zu den einzelnen Themen qualitativ kontrastiert. Die Diskussion der Ergebnisse erfolgt im anschließenden Kapitel.

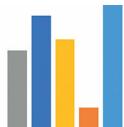
7.3.1 Ausmaß von Kita-Segregation

Die Kategorie „Ausmaß der institutionellen Segregation im frühkindlichen Bildungssystem“ basiert auf den Aussagen der Interviewpersonen zum Ausmaß der institutionellen Segregation in den Kitas in ihrem Jugendamt. Außerdem gehören die Reaktionen auf die Vorlage der amtlichen Statistik für das entsprechende Jugendamt und die Begründung für die unterschiedlichen Segregationsmuster zu dieser Kategorie. Die Begründungen für das jeweilige Segregationsmuster weisen Überschneidungen zu den Ursachen von Segregation auf. Es ist zwischen Interviewpersonen, denen das Ausmaß der Kita-Segregation im eigenen Jugendamt bekannt ist (JA1, JA2, JA4 und JA6) und den Interviewpersonen aus den Jugendämtern JA3 und JA5, denen Ausmaß der Kita-Segregation nicht (JA5) oder nur eingeschränkt, also nur für die eigenen also öffentlichen Kitas (JA3) bekannt ist, zu unterscheiden.

Tabelle 17 zeigt das Ausmaß der Kita-Segregation auf der Grundlage der KJH-Statistik, die den Interviewpersonen während des Interviews vorgelegt wurde, ihre Reaktion darauf sowie deren Erklärung.

Tabelle 17: Reaktion und Erklärung der Interviewpersonen auf die ethnischen Kita-Segregationsmuster*

	Kita-Segregationsmuster	Reaktion	Erklärung
JA1		„Das passt aus meiner Sicht 100-prozentig“ (IP1, 00:54:08).	„die kirchlich gebundenen Träger versorgen IMMER noch auch gerne erst mal ihre getauften KINDER“ (IP1, 00:07:47).
JA2		„Das würde ich für [Name der Kommune] so unterschreiben“ (IP2, 01:03:30).	„Ist interessanterweise eine ehemalige AWO-Einrichtung. Jetzt evangelische Familien- und Jugendhilfe“ (IP2, 00:43:33).
JA3		Keine eigenen Daten. „Das hätte ich anders eingeschätzt. Ja, das hätte ich auch eher so [Anm.: wie in NRW insgesamt, also Migrationsanteil in katholischen Kitas geringer als in evangelischen Kitas] eingeschätzt. Also so ein Gefühl. Also, ähm, (4) das ist aber, glaube ich, meine persönliche Wahrnehmung von katholischer und evangelischer Kirche. Aber den Rest unterschreibe ich“ (IP3, 00:40:17).	„die freien Träger, die suchen sich ihre Schäfchen schon aus“ (IP3, 00:24:57).
JA4	Keine Daten der amtlichen Statistik darstellbar	„(..) Aber ich würde/ also, wenn man das [Bezug auf die Ergebnisse für NRW insgesamt] jetzt für [Name der Kommune] sagen würde, kön/ wür/ also ohne, dass ich das jetzt weiß, ne, würde ich genau das Bild so bestätigen, ne?“ (IP4.1, 00:46:33).	„Weil die Kinder, die per Rechtsanspruch in die Kita kommen, ne, ne, das sind meistens Migranten, die sich jetzt nicht sehr frühzeitig vielleicht um einen Platz gekümmert haben, ne?“ (IP4, 00:46:33).
JA5		Keine eigenen Daten. „Also das wäre auch mein Eindruck, dass in den, in den, äh, Einrichtungen des öffentlichen Trägers die Anzahl, äh, höher sein wird als bei den konfessionellen Trägern. Interessant finde ich das bei den Katholiken. Sogar mehr als bei den Evangeliken. Das hä/ das erstaunt mich jetzt schon ein bisschen“ (IP5, 00:33:22).	„Ähm, aber das ist schon der Tat- sache geschuldet, dass wir, dass wir hier in [Name der Stadt] auch, ähm, eigentlich eine sehr gute Trä- gervielfalt haben“ (IP5, 00:30:58).

	Kita-Segregationsmuster	Reaktion	Erklärung
JA6		„Das liegt an den Wohnorten“ (IP6.2, 00:50:16).	Hoher Migrationsanteil in katholischen Kitas, weil sich diese in der Innenstadt befinden, wo viele Migranten wohnen. Geringerer Migrationsanteil in öffentlichen als in katholischen Kitas: „diese Statistik würde anders ausfallen, wenn wir bei den städtischen Kita, die Kita [Name der Kita] rausnehmen. Dann würde der Anteil nach oben gehen. Weil die eben so ländlich liegt // und deshalb der// Migrationsanteil da relativ //gering ist.“ (IP6.2, 00:52:01).

*Abgebildet ist der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in den Kitas des jeweiligen Trägers. Zur Wahrung der Anonymität wird auf die konkreten Werte verzichtet.

Quelle: Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, DOI: 10.21242/22541.2017.00.00.1.1.0; eigene Berechnungen und Darstellung.

Die Interviewperson aus JA1 bestätigt die Ergebnisse der amtlichen Statistik „100-prozentig“ (IP1, 00:54:08). Sie begründet dieses Muster damit, dass die kirchlich gebundenen Träger immer noch zunächst die getauften Kinder versorgen. Die IP1 ist trotz ihrer Kenntnis über das Ausmaß der Kita-Segregation von der vorgelegten Analyse der KJH-Statistik für ihr Jugendamt überrascht und interessiert, weil sie eine zusammenfassende Darstellung der Anteile für die Einrichtung eines Trägers bisher noch nicht erstellt hat. „Finde das, äh, ziemlich, äh, spannend, so eine Auflistung habe ich noch nicht gemacht. Habe ich aber auch noch nicht gesehen, dass das ein anderer Kollege von mir gemacht hat. Und ich würde, und darum habe ich ja gefragt, ob ich das //haben kann//“ (IP1, 01:03:06).

In JA2 haben die evangelischen Kitas den höchsten Migrationsanteil, weil diese Einrichtung früher einem freien, nicht konfessionellen Träger gehörte: „//Das war mal// in der AWO-Einrichtung und ist jetzt, äh, zu den Evangelen gegangen. Deshalb gibt es die Unterschiede“ (IP2, 01:05:22). In diesem Jugendamt sprechen in „klassischen“ katholischen Einrichtungen in der Regel nur zwei bis drei Prozent der Kinder zuhause eine andere als die deutsche Sprache. Allerdings gibt es auch eine Ausnahme, nämlich einen katholischen Träger, der für alle Kinder offen ist. Die Interviewperson bestätigt die Auswertung der KJH-Statistik: „das würde ich für [Name der Kommune] so unterschreiben“ (IP2, 01:03:30).

Die Interviewperson aus JA3 verfügt lediglich für die eigenen, also öffentlichen Kitas über Informationen zur Sozialstruktur. Entsprechend überrascht ist sie über die Sozialstruktur in den Kitas der freien Träger, vor allem, weil sie aufgrund ihrer „*persönlichen Wahrnehmung von katholischer und evangelischer Kirche*“ (IP3, 00:40:17) davon ausgegangen wäre, dass der Migrationsanteil in katholischen Kitas geringer ist als in den evangelischen Kitas.

Auch den Interviewpersonen aus JA4 liegen differenzierte Informationen über die Sozialstruktur in den Kitas vor. Die Übersicht zeigt eine sehr starke Streuung der Indikatoren über die verschiedenen Kitas und einen deutlich erhöhten Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in städtischen Kitas im Vergleich zu den Einrichtungen der freien Träger: „*Und wenn ich jetzt mal gucke, bei den ersten, äh, sechs Stück, haben wir alleine ein, zwei, drei, vier/ bei den ersten, äh, ein, bei den ersten sieben Plätzen, bei plusKITA sind alleine sechs städtische Einrichtungen dabei, ne?*“ (IP4.2, 00:56:36). Die Interviewpersonen führen aus, dass es im Jugendamt zwei Einrichtungen in unmittelbarer Nähe gibt, deren Anteile benachteiligter Kinder sich sehr deutlich unterscheiden, sie bezeichnen dies in Anlehnung an das Landesprogramm als plusKITA-Anteil. Die Kita in städtischer Trägerschaft hat einen plusKita-Anteil von 40 Prozent und die katholische Kita direkt daneben hat einen plusKita-Anteil von zehn Prozent. Eine Konfrontation mit den Ergebnissen der KJH-Statistik für das Jugendamt erfolgte in diesem Jugendamt nicht, weil keine Informationen über das Ausmaß der Kita-Segregation in der KJH-Statistik für dieses Jugendamt vorliegen, da weniger als drei Kitas der konfessionellen Träger existieren und die Informationen deshalb aus Geheimhaltungsgründen nicht vorliegen.

Die IP5 kennt die Sozialstruktur und damit das Ausmaß der Kita-Segregation im Jugendamt nicht. „*Also, ähm, die genaue Zusammensetzung (la-chend) von, von Kitas kenne ich jetzt nicht. (...)*“ (IP5, 00:27:11). Deshalb ist sie sehr interessiert an der Darstellung: „*ich glaube, ich muss mir das mal eben abfotografieren*“ (IP5, 00:36:06).

Auch sie bestätigt diese Verteilung: „*Also das wäre auch mein Eindruck, dass in den, in den, äh, Einrichtungen des öffentlichen Trägers die Anzahl, äh, höher sein wird als bei den konfessionellen Trägern*“ (IP5, 00:33:22). Ebenso wie IP3 ist IP5 überrascht, dass der Anteil der Kinder mit Migrationshintergrund in den katholischen Kitas höher ist als in den evangelischen: „*Interessant finde ich das bei den Katholen. Sogar mehr als bei den Evangelen. Das hä/ das erstaunt mich jetzt schon ein bisschen*“ (IP5, 00:33:22).

Auch das JA6 verfügt über einrichtungsgenaue Informationen über die Sozialstruktur. In diesem Jugendamt ist der Migrationsanteil bei den katholischen Kitas deutlich höher als in den Kitas der anderen Träger. Das begründen die Interviewpersonen mit der Lage der Kitas, denn die katholischen

Kitas befinden sich in einem Quartier, in dem viele Familien mit Migrationshintergrund leben. Konfrontiert mit den Ergebnissen der KJH-Statistik konstatieren die Interviewpersonen, dass die Migrationsanteile der Träger tendenziell passen, Unterschiede zwischen den einzelnen Einrichtungen eines Trägers, die durch den Wohnort bzw. die Lage der Kita bedingt sind, jedoch verdeckt werden. Für alle städtischen Kitas weist die KJH-Statistik einen Migrationsanteil von 52 Prozent aus. In den städtischen Kitas im Bereich der Innenstadt, wo sehr viele Migranten leben, ist der Migrationsanteil „*definitiv höher als diese 52 Prozent*“ (IP6.2, 00:50:52). Allerdings befindet sich eine weitere Einrichtung des Jugendamts in einem sehr ländlichen Bezirk am Stadtrand, wo sehr wenige Migranten wohnen und deshalb ist in dieser öffentlichen Einrichtung der Migrationsanteil sehr gering, etwa 10 Prozent: „*Also ich, diese Statistik würde anders ausfallen, wenn wir bei so einer städtischen Kita, die Kita [Name der Kita] rausnehmen. Dann würde der Anteil nach oben gehen*“ (IP6.2, 00:51:56).

Insofern bestätigen die Interviews also die Befunde der Analyse der amtlichen Statistik, verdeutlichen jedoch gleichzeitig die Grenzen, die sich durch die Zusammenfassung der Kitas eines Trägers ergeben. Außerdem verdeutlichen die Befunde, dass einrichtungsgenaue Informationen über die Sozialstruktur notwendig sind.

7.3.2 Ursachen von Kita-Segregation

Die Kategorie „Ursachen von Kita-Segregation“ basiert auf den Aussagen der Interviewpersonen zur Rolle der freien Träger, den Eltern und der eigenen Rolle bei der Entstehung von Kita-Segregation.

Die Interviewpersonen nennen als Ursachen für institutionelle Segregation im frühkindlichen Bildungssystem erstens das Aufnahmeverhalten der freien Träger und zweitens das Wahlverhalten der Eltern, wonach Eltern ihre Kinder möglichst wohnortnah betreuen lassen möchten („Kurze Beine, kurze Wege“). Darüber hinaus wird in einzelnen Fällen genannt, dass sich Eltern bewusst für oder gegen Kitas mit einem hohen Migrationsanteil entscheiden. Die Rolle des Jugendamtes wird hingegen selten thematisiert.

Angebotsseite: „Die suchen sich ihre Schäfchen schon aus“

Eine Ursache für Kita-Segregation sehen die Interviewpersonen im Aufnahmeverhalten der freien Träger, denn diese dürften gemäß der Trägerautonomie auswählen, welche Kinder sie aufnehmen, wohingegen das Jugendamt als öffentlicher Träger die Rechtsansprüche gewährleisten muss: „*Und die*

Trägerautonomie/ äh, ist, wird da ja auch ganz hochgestellt. Dass der Träger letztendlich selbst entscheidet, wen er aufnimmt“ (IP4, 00:52:21).

Eine zentrale Rolle kommt aus Sicht der Interviewpersonen bei der Platzvergabe den Einrichtungsleitungen zu. Allerdings unterscheiden sich die Einschätzungen der Interviewpersonen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der Einrichtungsleitung und dem Träger. Während in JA4 und JA5 davon ausgegangen wird, dass die Kita-Leitungen autark über die Aufnahme von Kindern entscheiden, wird in JA2 beschrieben, dass die Kita-Leitungen Vorgaben von den Trägerorganisationen bekommen: „*Die //haben natürlich// Vergabekriterien wonach die sich abarbeiten und die sind auch nicht FREI. Also denen guckt man schon auf die Finger*“ (IP2, 00:46:13).

Die Kriterien, nach denen die freien Träger ihre Plätze vergeben, sind für die Interviewpersonen eine Blackbox. So führt IP5 aus, dass es „*angeblich*“ (IP5, 00:41:24) Kriterien gebe, aber inwiefern diese tatsächlich bei der Platzvergabe eingehalten werden würden, sei für sie fraglich, weil ja letztlich die Einrichtungsleitung über die Vergabe eines Platzes entscheidet.

Unterschiede zwischen den freien Trägern

Die Interviewpersonen beschreiben erhebliche Unterschiede im Aufnahmeverhalten zwischen den freien Trägern. So beschreibt IP3, dass sich die freien Träger „*ihre Schäfchen schon aus(suchen)*“ (IP3, 00:24:57). Während Einrichtungen der freien, nicht konfessionellen Träger, wie z.B. der AWO als besonders weltoffen beschrieben werden, gelten die konfessionellen und hier insbesondere die katholischen Kitas als besonders exklusiv. Ähnlich äußern sich auch die IPs aus JA4. Während die konfessionellen bzw. im Zitat werden in dem Zusammenhang nur die katholischen und nicht die evangelischen Einrichtungen genannt, bei der Aufnahme von Kindern auf die Konfessionszugehörigkeit Wert legen würden, sei dies bei freien, nicht konfessionellen durchaus anders. Als Beispiel wird die AWO genannt, die explizit Wert auf Vielfalt legt, sowohl bei den Kindern als auch bei den eigenen Mitarbeitern.

Konfessionelle Kitas werden als exklusiver als die nicht-konfessionellen Kitas erlebt. IP1 erklärt das kommunale Segregationsmuster – wenige Kinder mit Migrationshintergrund bei den konfessionellen Kitas – damit, dass die kirchlichen Träger „*immer noch auch gerne erst mal ihre getauften Kinder versorgen*“ (IP1, 00:07:47) würden. Dies würde nicht „*so laut direkt*“ (IP1, 00:08:13) gesagt werden, „*aber, äh, hinter/ sagen wir im kleinen Kreis, kriegt man das ganz deutlich mit. Dass die erst mal gucken, ihre Gemeindemitglieder auch, äh, zu versorgen*“ (IP1, 00:08:24). Diese Bevorzugung von Gemeindemitgliedern berichtet auch IP3. Zwar würden die katholischen Trä-

ger auch konfessionslose, muslimische oder evangelische Kinder aufnehmen, allerdings nur in der absoluten Minderheit (IP3).

IP2 erklärt das selektive Aufnahmeverhalten der konfessionellen Träger mir der „*pastorale[n] Grundversorgung*“ (IP2, 00:39:35). Hierbei wird mit Hilfe eines Rechenmodells des Bistums anhand der Zahl der Gemeindemitglieder eine Anzahl an Kindergartenkindern errechnet, für die schließlich ein Trägeranteil übernommen wird. Wenn die Kommune mehr Plätze des Trägers in Anspruch nehmen möchte, als aufgrund der pastoralen Grundversorgung zur Verfügung gestellt werden, soll die Kommune dafür auch die vollen Kosten tragen:

„Und da haben wir die pastorale Grundversorgung im Hintergrund, die so ein bisschen durchschimmert. Wo die sich sagen: "Na ja. Wir haben die/" das ist ein Rechenmodell vom Bistum. Die sagen: "Wir haben so und so viel Gemeindemitglieder und daraus errechnen wir so und so viel Kindergartenkinder. Und für DIE übernehmen wir auch den Trägeranteil." Und dann wollen WIR natürlich auch die, die, die Fa/ unsere Familien bedient haben“ (IP2, 00:45:02).

Die Interviewpersonen differenzieren zwischen den verschiedenen konfessionellen Trägern. So beschreibt IP1, dass die Bereitschaft, nichtchristliche Kinder aufzunehmen zwischen den verschiedenen kirchlichen Trägern variiert, die evangelischen Kitas seien offener als die katholischen: „*Die evangelische Kirche, äh, sagt von sich selber, sie nehmen auch ganz bewusst auch mehr NICHT christliche Kinder auf (...). Die Evangelen sind auf jeden Fall an der Stelle offener*“ (IP1, 00:55:54). Die Bereitschaft, nichtchristliche Kinder in die Kitas aufzunehmen sei bei den katholischen Kitas ist in den letzten Jahren gesunken, sie spricht von einer regelrechten Abschottung. Auch bei der Betrachtung der katholisch getragenen Einrichtungen sieht die IP1 Unterschiede bei der Aufnahmepraxis der Kitas. Kitas, die dem Verband der Gemeinden angehören, seien deutlich verschlossener als Kitas, die einem katholischen Verein zugehörig sind. Dieser in der Stadt tätige Verein habe sich explizit in Quartieren angesiedelt, in denen viele Menschen mit Migrationshintergrund leben, um für diese Familien ein Betreuungsangebot bereit zu stellen.

In JA6 wird hingegen expliziert, dass den Interviewpersonen keine Fälle bekannt seien, in denen Kitas einer Familie den Zugang verwehrt hätten, weil diese nicht die entsprechende Konfession gehabt hätten: „*//Es wäre auch// glaube ich, noch nicht mal so, dass man sagen würde jetzt, dass die Katholiken dann nur die, äh, katholischen Kinder nehmen oder die //Evangelischen nur die Evangelischen*“ (IP6.3, 00:35:16). Dies wird damit begründet, dass die katholischen Träger weniger konservativ seien, als in anderen Städten: „*Ich glaube auch, in [Name der Kommune], ist dieser katholische Glauben nicht so stark ausgeprägt, wie in Paderborn, sage ich //mal.//*“ (IP6.2, 00:52:56). Diese Einschätzung wird durch die amtlichen Daten bestätigt, wonach in dem JA

der Migrationsanteil in den katholischen Kitas der höchste ist – was es in NRW nur in zwei Fällen gibt.

Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Interviewpersonen bezüglich des Verständnisses für diese Selektion: So äußert IP4 Verständnis für das selektive Aufnahmeverhalten der konfessionellen Träger aus Sicht der kirchengebundenen Eltern:

„Aber es ist natürlich/ ich kann es auch in gewisser Weise verstehen. Ich meine, ich bin in der Kirche, bin in dem Verein, dann will ich da auch einen Kitaplatz haben, ne? Und dass dann die Gemeindemitglieder, äh, aus dem Sozialraum da auch einen Kitaplatz haben möchten, ähm, und dass die dementsprechend dann belegen, kann ich auch bis zu einem gewissen Teil, ähm, sage ich jetzt mal, nachvollziehen“ (IP4.1, 00:53:52).

Auch IP1 zeigt Verständnis für das Aufnahmeverhalten der Kirchen, weil die Kitas einer der wenigen Anlasspunkte sind, „wo überhaupt noch Kirche Kontakt mir Familien aufnehmen kann“ (IP1, 00:08:41). IP1 äußert sich aber überrascht darüber, dass „relativ unbedarfe Menschen, die sich mit dem Thema wenig oder gar nicht auseinandergesetzt haben“ (IP1, 00:30:55) häufig der Auffassung sind, dass die evangelische und katholische Kirche „so was Tolles“ wie Kitas finanzieren, obwohl „die (...) fast gar nichts (finanzieren). Die haben nur den Namen //vorne drauf// stehen“ (IP1, 00:30:55).

Rolle von Einzelpersonen

Auch andere Interviewpersonen berichten, dass die Aufnahmepraxis von einzelnen Personen, also ganz konkret von einzelnen Kita-Leitungen abhängig ist. In sehr traditionellen Pfarrgemeinden finden sich laut IP2 zum Teil sehr traditionelle Kita-Leitungen, die die Kita leiten, seitdem sie dort ihre Ausbildung abgeschlossen haben und sehr klassische, tradierte Aufnahmemuster vertreten:

„Ähm, aber wenn Sie eine traditionelle Pfarrgemeinde haben mit einer //sehr traditionellen// Kitaleitung, die das schon 30, 40 Jahre MACHT, ähm, die aus der Pfarrgemeinde kommt, äh, und da Erzieherin gelernt hat und später LEITUNG geworden ist und bis zur Rente Leitung gemacht hat. Und das haben Sie in so ländlichen Kommunen nicht selten (...) dann haben Sie ein sehr klassisches, /tradiertes// Aufnahmemuster“ (IP2, 00:46:40).

Im gleichen Jugendamt wird hingegen von einer anderen katholischen Einrichtungsleitung berichtet, die sagt: „Ich nehme, nehme alle auf“ (IP2, 01:17:22), was die Bedeutung einzelner Personen verdeutlicht.

Andererseits berichtet IP1 von Kita-Leitungen in Kitas von konfessionellen Vereinen, die nicht direkt den Gemeinden zugeordnet sind, aber trotzdem zu den konfessionellen Trägern zählen würden, die sich in dem Verein mit

dem Ziel engagieren, Bildungschancen für Familien mit Migrationshintergrund zu schaffen und dementsprechend auch für diese offen seien (IP1, 00:58:04).

Nachfrageseite: „Kurze Beine, kurze Wege“

Als zweite Ursache für institutionelle Segregation im frühkindlichen Bildungssystem nennen die Interviewpersonen das Wahlverhalten der Eltern. Hier wird gemäß des „*Credos im Kita-Bereich 'kurze Beine, kurze Wege'*“ (IP5, 00:28:21) als hauptsächliches Motiv der Eltern für die Wahl einer Einrichtung die Wohnortnähe gesehen, entweder, „*weil ist ja auch praktisch*“ (IP3, 00:52:48) oder weil die Familien nur eingeschränkt mobil sind. In diesem Zusammenhang wird auch das Credo „*kurze Beine, kurze Wege*“ (IP5, 00:28:21) bezüglich der Erreichbarkeit von Angeboten der Kindertagesbetreuung genannt (IP5, 00:28:21).

In JA3 und JA6 wird die Auffassung vertreten, dass Kita-Segregation auch das Ergebnis der Auswahl von Einrichtungen durch die Eltern ist und dabei die Wohnortnähe das ausschlaggebende Kriterium sei. Die Betreuung solle „*[a]m besten aus dem Balkon heraus*“ (IP6.3, 00:17:05) möglich sein, auch weil manche Familien eben ihre Kitas nur fußläufig erreichen können, weil es keinen oder nur einen PKW in der Familie gibt, der dann vom berufstätigen Elternteil benötigt wird (IP6.2, 00:38:42): „*Viele Menschen haben schon noch so den Gedanken, die Kita um die Ecke, da würde ich mein Kind gerne hinbringen, weil ist ja auch praktisch*“ (IP3, 00:52:48).

Dementsprechend sei die Sozialstruktur in den Kitas ein Abbild der residentiellen Segregation: „*/Also das, // das kann man sozialräumlich ganz gut festmachen, um ehrlich zu sein, ohne jetzt ins Detail zu gehen. Ich weiß in Kita XY ist der Migrationsanteil so hoch*“ (IP5, 00:27:52).

Gleichzeitig wird in mehreren Interviews erwähnt, dass bei der Platzvergabe eine gewisse Flexibilität bzw. Mobilität von den Eltern erwartet werden würde. IP6.2 beschreibt, dass manche Eltern nebenan in die Kita gehen wollen würden, was sich aber nicht immer realisieren lässt, weil in der nächsten Kita alle Plätze belegt sind. Deshalb sind die Eltern manchmal auch gezwungen, den Stadtteil zu wechseln (IP6.2, 00:11:49). Dazu wird ausgeführt, dass Ende Mai die Eltern angeschrieben werden, die nach dem Anmeldeprogramm einen Betreuungswunsch, aber noch keinen Platz bekommen haben und gefragt werden, ob ihr Betreuungswunsch weiterhin Bestand hat. Das Jugendamt versucht dann, den Eltern einen Betreuungsplatz anzubieten: „*Setzt natürlich voraus, dass sie flexibel sind*“ (IP6.2, 01:07:49).

Auch in JA3 wird beschrieben, dass den Eltern nicht immer ein Platz in der Wunscheinrichtung angeboten werden kann:

„Wir versuchen aber auch, wir kriegen es eigentlich auch hin, wir haben ja diese sechs Monate Zeit, den Rechtsanspruch zu erfüllen. Das schaffen wir in der Regel auch. Das ist dann natürlich nicht immer die Wunscheinrichtung. Ähm, wir VERSUCHEN das schon sehr wohl ortsnah oder arbeitsplatznah zu ermöglichen oder so Radius von fünf Kilometern beziehungsweise, ich sage, so 20 Minuten. (.) zu/ also ich würde mal sagen, zu 99 Prozent schaffen wir das auch/“ (IP3, 00:22:41).

Über die Standortfrage bzw. die Entfernung zwischen Wohnort und Kita-Standort hinaus wird das Wahlverhalten der Eltern insofern thematisiert, als dass diese sehr gezielt konfessionelle Einrichtungen bzw. Einrichtungen mit einem niedrigen Migrationsanteil auswählen würden, damit ihre Kinder schneller deutsch lernen können. IP6.2 beschreibt dazu, dass sie einen Tag vor dem Interview einen Anruf von einer Familie gehabt hätte, die vor Kurzem in einen Stadtteil mit einem hohen Migrationsanteil gezogen ist und eine Kita suchen, in der die Kinder schnellstmöglich deutsch lernen: „*Da habe ich dann gesagt: „Gut, wir haben da insgesamt fünf Kindergärten. In zweien ist der Migrationshintergrund schon RELATIV hoch. Sind sie denn mobil?“ – „Ja, wir sind mobil.“ Dann habe ich sie auf den südlichen Stadtteil verwiesen“ (IP6.2, 01:15:45).* Auf der anderen Seite berichtet eine Interviewperson, dass Familien mit Migrationshintergrund gezielt Einrichtungen von nicht-konfessionellen Trägern auswählen würden, weil sie davon ausgehen, dass dort auch andere Familien mit Migrationshintergrund anzutreffen sind (IP4, 00:47:26).

IP3 vermutet, dass Kita-Segregation auf der Mikro-Ebene auch das Resultat einer self-fulfilling prophecy ist. Einerseits hätten Familien, die nicht der entsprechenden Religionsgemeinschaft angehören, keinen Zugang zu den Bereuungsplätzen der konfessionellen Träger. Andererseits würden Familien, die nicht den entsprechenden Religionsgemeinschaften angehören, sich gar nicht erst um einen Kita-Platz in einer konfessionellen Einrichtung bemühen, weil sie davon ausgehen würden, dass sie dort nicht gewollt sind bzw. überhaupt keinen Betreuungsplatz bekommen würden:

„(.) Da sind wir auch wieder genau bei dem Thema der, ähm, der Vergabekriterien. Wenn dann doch Religionszugehörigkeit eine Rolle spielt. (...) Und dann ist ja die spannende Frage, warum gehen die da nicht, äh, hin. (.) Sagen die aus einer EIGENEN Vorstellung vielleicht auch: „Da gehören wir nicht hin.“ (.) Vielleicht auch mit Ängsten verbunden: „Die wollen uns da nicht. Ähm, (.) oder es ist eben das System, was sie so beschneidet. Das wird wahrscheinlich eine Mischung aus beidem sein, wenn man so meine These, ne/“ (IP3, 00:42:52).

Die Rolle des Jugendamtes bei der Entstehung von Kita-Segregation wird von den Interviewpersonen eher selten und erst auf Nachfrage der Interviewerin thematisiert. Aufgrund der Trägerautonomie würden die freien Träger zunächst die Familien auswählen und das Jugendamt ist im Umkehrschluss für die Versorgung derjenigen zuständig, die bei den freien Trägern keinen Platz bekommen haben. „*Also man, man kann es ja so sagen, die Erfüllung des Rechtsanspruchs ist immer eine Sache des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe, Jugendamt. (...) Also die evangelische oder katholische Kirche mit ihren Kitas muss keinen Rechtsanspruch erfüllen. Das müssen wir*“ (IP1, 00:14:31). Deshalb sei der Migrationsanteil in den öffentlichen Kitas auch höher als in den Kitas der freien Träger, denn Kinder, die per Rechtsanspruch in die Kita kommen seien eher Migranten, die sich nicht sehr früh um einen Platz gekümmert haben und deshalb vom Jugendamt in den eigenen Kitas untergebracht werden um den Rechtsanspruch zu erfüllen: „*Weil die Kinder, die per Rechtsanspruch in die Kita kommen, ne, ne, das sind meistens Migranten, die sich jetzt nicht sehr frühzeitig vielleicht um einen Platz gekümmert haben, ne?*“ (IP4,1, 00:46:33).

7.3.3 Einfluss exogener Faktoren auf Makro-Ebene

Die quantitative Analyse in Kapitel 6.2 hat gezeigt, dass strukturelle Rahmenbedingungen das Ausmaß der Kita-Segregation beeinflussen. Da quantitative Analyse allein keine Erklärungen, sondern lediglich Hinweise auf Zusammenhänge liefern, wurden diese Aspekte in den Interviews thematisiert, um Erkenntnisse über die Ursachen, Mechanismen und Prozesse zu gewinnen, die zu diesen Zusammenhängen führen. Es wurde deshalb zunächst ganz allgemein danach gefragt, welchen Einfluss die verschiedenen Rahmenbedingungen auf das kommunale Handeln im frühkindlichen Bildungssystem und auf das Zustandekommen von Kita-Segregation haben.

Institutionelle bzw. rechtliche Rahmenbedingungen

Als institutionelle Rahmenbedingungen können erstens die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene in Form des SGB VIII und zweitens die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Landesebene durch das KiBiz genannt werden. Diese Rahmenbedingungen sind für alle untersuchten Jugendämter gleich, weil sie sich in NRW befinden.

Bundesgesetzliche Rahmenbedingung: Gewährleistungspflicht vs. Trägerautonomie

Der im SGB VIII festgelegte Rechtsanspruch beeinflusst die Kommunen, denn sie sind zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf die freien Träger angewiesen, die wiederum bei der Vergabe von Betreuungsplätzen autonom sind („Trägerautonomie“).

Die Interviewpersonen nennen als bundesgesetzliche Rahmenbedingungen, die ihr Handeln beeinflussen als erstes den Rechtsanspruch und ihre Gewährleistungspflicht einerseits sowie die Trägerautonomie und das Subsidiaritätsprinzip der freien Träger andererseits. Im Hinblick auf Kita-Segregation ergibt sich daraus ein ungleiches Verhältnis, dass das Ausmaß der Kita-Segregation im Jugendamt beeinflusst, weil die Jugendämter auf die freien Träger angewiesen sind, um die Rechtsansprüche zu gewährleisten. Deshalb lassen die Jugendämter den freien Trägern freie Hand bei der Platzvergabe und Aufnahme von Kindern.

Damit bestätigen die Expert:inneninterviews die Annahmen, die auf der Grundlage der Politikfeldanalyse formuliert wurden.

Landesgesetzliche Rahmenbedingung

Die landesgesetzlichen Regelungen werden im KiBiz festgelegt, wie in Kapitel 4.1.2 bereits beschrieben wurde. Ein zentraler Aspekt des KiBiz im Hinblick auf die Steuerungsmöglichkeiten stellen die unterschiedlich hohen Trägeranteile dar.

Alle sechs befragten Jugendämter übernehmen zum Teil mehr als die im KiBiz festgelegten Trägeranteile für die Kitas der freien Träger. Wieviel übernommen wird, hängt von verschiedenen Faktoren ab wie z.B. der Art des Trägers. Hinsichtlich der Übernahme von Trägeranteilen differenzieren die Interviewpersonen zwischen „reichen“ und „armen“ Trägern. Zu den reichen Trägern gehören demnach die kirchlich gebundenen Träger, weil diese über eigene Einnahmen wie zum Beispiel durch Immobilien oder Kirchensteuern verfügen (IP1, IP2).

„Ja. Es gibt die Definition, zumindest war das/ ist das sehr lange so gehandhabt worden von Trägern und arme Träger. //Und da// hat man unterschieden. Also es gibt die, ich sage jetzt mal, die in Anführungsstrichen "reichen Träger". Die// kirchlich gebundenen Träger, die eben auch über, äh, eigene Einnahmen, über, über Immobilien haben oder eben Kirchensteuer, so, ja? So// da hat man gesagt, diese Träger muss man ja vielleicht nicht so, äh, unterstützen, wie zum Beispiel die AWO. Die genau diese Einnahmen NICHT hat. Die haben vielleicht ein paar Mitgliedereinnahmen, aber das ist ja bei dem Betrieb von einem solchen Träger sehr gering“ (IP1, 00:32:36).

Wie IP1 schon andeutet, gehören zu den armen Trägern die freien, nicht konfessionellen Träger wie die AWO oder das DRK, weil diese über keine bzw. kaum Einnahmen verfügen. Dazu führt auch IP2 aus, dass andere Geschäftsbereiche wie etwa die Katastrophenhilfe oder die Altenpflege von dem Bereich der Kindertagesbetreuung abgeschottet seien.

„Dann haben Sie so Träger wie DRK und AWO. Die so das Menetekel, wir sind ein armer Träger vor sich hertragen. Also wenn Sie mit dem Geschäftsbereichsleiter sprechen, das ist das Erste, was der Ihnen sagt. „Wir sind ein armer Träger.“ (lachend)? So. Was tatsächlich ja auch stimmt, weil die, die, //die, ähm// Die Katastrophenhilfen sind ja oft an/ ab/ ab/ abgeschottet. Haben nichts mit den // Kindertageseinrichtungen// oder Pflegeheim/ Altenpfelegeheim, die die betreiben zu tun, sondern da hast du in der Regel eine 100 Prozent //Förderung.“ (IP2, 00:41:02).

Aus der Formulierung des IP1 „Zumindest war das/ist das sehr lange so gehandhabt worden“ (IP1, 00:32:05) geht hervor, dass diese Unterscheidung an Relevanz eingebüßt hat und inzwischen auch von ehemals als „reich“ eingestuften, konfessionellen Trägern die Trägeranteile übernommen werden. Er führt dazu aus:

„Aber im Laufe der letzten (.) 15, 20 Jahre sind eben auch andere Träger und verstärkt eben auch die kirchlichen Träger gekommen. Und haben gesagt: „Wir sind auch arm.“ (.) //Ne? // So: „Wir möchten gerne, / ne, wir möchten gerne auch eine nahezu 100-prozentige Ausfinanzierung haben.“ Und dann gab es da so Abstufungen. Dann haben sie 95 Prozent gekriegt. Und dann/ ja, dann irgendwie dann auch den Rest auch noch. (.)“ (IP1, 00:33:33).

Auch die anderen IPs beschreiben die zeitliche Entwicklung bei der Übernahme der Trägeranteile. So seien die Trägeranteile in JA6 bereits zur Hälfte durch das Jugendamt übernommen worden, als die IP2 angefangen hat in dem Jugendamt zu arbeiten. Inzwischen werden die Trägeranteile zum Teil komplett übernommen:

„(räuspert sich) (..) Also der Trägeranteil, (..) also ich habe schon/ vor meiner Zeit wu/ wurde auch der Trägeranteil mal zur Hälfte übernommen. Also das ist schon hier länger, dass zumindest zur Hälfte, dass der Trägeranteil übernommen wird. Weil sonst sind die Träger nicht bereit, äh, neue Betreuungsplätze zu schaffen. Und das ist ja unser Interesse, neue Betreuungsplätze zu schaffen. Dann haben wir, äh, ja, schon früher auch die Hälfte des Trägeranteils übernommen/ bei den letzten, ja, übernehmen wir die zum Teil komplett“ (IP6.2, 00:28:23).

Aus diesem Zitat wird auch deutlich, warum die Trägeranteile durch das Jugendamt übernommen werden, „Weil sonst sind die Träger nicht bereit, äh, neue Betreuungsplätze zu schaffen. Und das ist ja unser Interesse, neue Betreuungsplätze zu schaffen“ (IP6.2, 00:28:23). Eine andere Interviewperson führt zu den Gründen für die Übernahme der Trägeranteile aus, dass „die

Träger haben ja einfach, das muss man sagen, eine unheimlich gute Lobby“ (IP3, 00:27:59). Eine andere Interviewperson führt dazu aus: „//Aber hier kriegen die// annähernd 100 Prozent. Haben aber noch Overhead, was in diese Rechnung nicht unbedingt mit einfließt. Würde aber, wenn die Kommune das macht, dann eben auch noch mal der Kommune personell zu Lasten kommen. Weil eben die Verwaltung“ (IP1, 00:29:56).

Die Trägeranteile werden also übernommen, weil die Jugendämter auf die freien Träger angewiesen sind, um die Rechtsansprüche auf einen Betreuungsplatz zu gewährleisten und ein Rückzug der freien Träger finanzielle Mehrbelastungen für die Kommunen bedeuten würde, weil die Landeszuschüsse für den öffentlichen Träger niedriger sind und zusätzlich die Verwaltungskosten von den Kommunen übernommen werden müssen.

IP1 kritisiert, dass in der Bevölkerung der Glaube vorherrsche, dass die Kirchen die Kitas selbst finanzieren würden, obwohl die Kosten für Kindertagesbetreuung fast vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden:

„So, wenn ich so relativ unbedarfe Menschen, die sich mit dem Thema wenig oder gar nicht auseinandergesetzt haben. Und wenn wir dann auf das Gespräch kommen/ ja, evangelische Kirche, katholische Kirche hat ja eine Kita. „Ja, die machen so was Tolles. Und die finanzieren das.“ Ich sage: „Die finanzieren da fast gar nichts. Die haben nur den Namen //vorne drauf//stehen.“ Die Finanzierung übernimmt der Staat, Kommune oder Land“ (IP1, 00:31:00).

Zusammenhang zwischen Trägeranteilen und kommunaler Trägerstruktur

Eine Interviewperson beschreibt, dass es bis zur letzten KiBiz-Revision so war, dass die freien Träger mehr Landesmittel bekommen haben als die öffentlichen, vom Jugendamt selbst betriebenen Einrichtungen. Dadurch hatten Kommunen ein Interesse an freien Trägern, um möglichst viele Landesmittel zu bekommen, damit sich der kommunale Anteil reduziert (IP2, 00:37:42):

„Und da hat man dann schon, wenn man in den Dauerbetrieb geht und guckt: Ich betreibe //so ein Ding// 20, 30, 40, 50 Jahre machen zwei, drei Prozent mehr Landesmittel schon eine Menge aus. (...) Deshalb hat man sich in [Name des Jugendamts] sehr stark auf die freien Träger und insbesondere auf die KIRCHLICHEN Träger gestützt, //um einfach// mehr Landesmittel für den laufenden Betrieb zu erhalten“ (IP2, 00:38:31).

Außerdem führt die Interviewperson aus, dass dem Jugendamt bewusst sein muss, dass wenn die Trägerschaft an einen weltanschaulich neutralen Träger vergeben werden soll, dieser in der Regel keinen Eigenanteil tragen kann: „Also wenn du einen DRK als Träger nimmst, muss dir klar sein. Dann hast du einen weltanschaulichen neutralen Träger mit auch zum Teil sehr engagierten

Mitarbeitern. Ähm, (.) äh, aber der wird keinen Trägeranteil tragen. //So.//“ (IP2, 00:41:02). Dieses Zitat macht deutlich, wie sehr die *landesgesetzliche Regelung der unterschiedlich hohen Trägeranteile die kommunale Trägerlandschaft beeinflussen kann*:

„Das ist so. Und ich glaube, da, daraus ist es/ UND, ähm, wir wollen natürlich auch eine Trägervielfalt, äh, gewährleisten, ne, dass die, äh, die Familien auch einen, einen Wunsch und Wahlrecht, was sie ja per Gesetz haben, ne. //Dass man// das erfüllt. (.) Äh, und viele Träger dann auch einfach, äh, sagen: „Wenn wir das nicht kriegen, können wir es nicht machen“ (IP3, 00:28:26).

Die Interviewperson aus JA4 erläutern den Zusammenhang zwischen Trägeranteilen und Trägerstruktur noch einmal aus einer anderen Perspektive, denn wenn im Jugendamt die Mehrheit der Einrichtungen von einem einzigen freien Träger betrieben wird, kann das die Verhandlungen um die Trägeranteile erschweren:

„//Also// wir haben also wirklich quer durch alles, sage ich jetzt mal, ne? Aber auch NIE natürlich so viel von einer. Also es gibt/ wenn ich jetzt zum Beispiel 35 Kitas hätte, äh, und da sind 33 von in der AWO-Trägerschaft, dann ist es vielleicht auch etwas schwierig, was Verhandlungen angeht, was Trägeranteile angeht und so, ne? Darum ist es alleine auch aus finanzieller Sicht immer gut, wenn man eine hohe, äh, Diversität hat, sage ich jetzt mal, ne?“ (IP4.1, 00:26:31).

In diesem Zitat wird deutlich, dass es für Verhandlungen mit freien Trägern z.B. über die Übernahme von Trägeranteilen für das Jugendamt sinnvoll ist, eine hohe Trägervielfalt zu gewährleisten.

Sozioökonomische Rahmenbedingungen

Neben den sozioökonomischen Rahmenbedingungen nennen die Interviewpersonen die demografischen, finanziellen sowie die siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen als Einflussfaktoren. Außerdem wird der Fachkräftemangel als exogene Rahmenbedingung genannt. Diese Voraussetzungen haben aus der Sicht der Interviewpersonen keinen direkten Einfluss auf Kita-Segregation, sondern beeinflussen eher indirekt den kommunalen Kita-Markt.

Demografische Rahmenbedingungen

Die demografischen Rahmenbedingungen spielen aus der Sicht der IPs keine zentrale Rolle hinsichtlich der Kita-Segregation. Dies zeigt sich auch bei der quantitativen Analyse der Kategorien. Demografische Rahmenbedingungen werden im Vergleich zu den anderen exogenen Rahmenbedingungen am seltensten genannt.

Lediglich IP2 stellt einen Zusammenhang her zwischen dem hohen Anteil polnischer Migranten, die in der Regel der katholischen Kirche angehören und daher Zugang zu deren Plätzen haben. Wobei sich diese Einschätzung nicht in den Daten zu Kita-Segregation zeigt, denn der Migrationsanteil ist in den katholischen Kitas im Jugendamtsbezirk am niedrigsten. Die IP4 bezieht sich bei der Problematisierung von Kita-Segregation auf die soziale Struktur im Jugendamt, weil der Anteil benachteiligter Kinder in der Kommune deutlich geringer sei als im Ruhrgebiet und daher sei auch der Problemdruck in den Kitas nicht so hoch (IP4, 00:56:06).

Finanzielle Rahmenbedingungen

Die finanziellen Rahmenbedingungen unterscheiden sich stark zwischen den untersuchten Jugendämtern. Auf der einen Seite ist die finanzielle Situation in JA2 sehr gut. JA3 und JA6, befinden sich zum Interviewzeitpunkt nicht mehr in der Haushaltssicherung. Die IPs aus JA4 berichten, dass ihnen seit Jahren vermittelt wird, dass sie sich kurz vor der Haushaltssicherung befinden (IP4.1, 00:21:12).

Die finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen werden nach den rechtlichen Rahmenbedingungen als zweithäufigste Rahmenbedingung genannt. Sie beeinflussen das Ausmaß der Kita-Segregation jedoch nicht direkt. Dennoch wird in einigen Interviews der Zusammenhang zwischen der kommunalen Finanzsituation und den Steuerungsmöglichkeiten im fröheren Bildungssystem thematisiert.

Finanzielle Lage der Kommune und Trägerstruktur

Einige IPs äußern die Vermutung, dass Kommunen in schlechter Haushaltssituation in der Vergangenheit besonders auf freie Träger gesetzt haben, weil die Kosten wegen der höheren Landeszuschüsse dafür geringer sind (siehe Kapitel 4.1.2.). Dies zeigt sich in den Fallstudien jedoch nicht, denn in den Jugendämtern mit den geringsten finanziellen Möglichkeiten, ist der Anteil der öffentlich betreuten Kinder an allen Kindern nicht geringer als in anderen Jugendämtern, im Gegenteil. JA1 und JA3, die aktuell in der Haushaltssicherung sind bzw. es bis vor kurzem waren, haben die höchsten Anteile öffentlich betreuter Kinder wohingegen die Anteile von Kindern, die in Kitas von freien Trägern betreut werden, in den Jugendämtern mit sehr geringen Kassenkrediten (JA2, JA4 und JA6) deutlich höher ist.

Finanzielle Lage der Kommune und Übernahme von Trägeranteilen

In zwei Jugendämtern wird die Übernahme von Trägeranteilen explizit als unproblematisch bezeichnet, weil die Kommunen finanziell gut aufgestellt sind. IP5 berichtet, dass die kommunale Haushaltsslage keine Relevanz für ihr Handeln hat: „Äh, (...) also/ ich/ jetzt unserem Handeln hat das keine, äh, keine Relevanz, weil wir auch dort, äh, je nachdem wenn wir den Bedarf bestätigen und wir wollen den Ausbau forcieren, ähm, werden mitunter auch Trägeranteile vom Jugendamt mit übernommen“ (IP5, 00:24:20). In eine ähnliche Richtung äußert sich die Interviewperson aus JA5, wo die finanzielle Lage ebenfalls gut ist und stellt Vermutungen über die Steuerungsmöglichkeiten von Kommunen auf, die finanziell weniger gut aufgestellt sind:

„Und, äh, ganz entscheidend ist bei dem, bei der ganzen Sache natürlich auch, wie sind die kommunalen Finanzmittel aufgestellt? Also eine Kommune, die sowieso in der Haushaltssicherung ist, die hat da kaum Spielraum. Ja, und da haben wir auch allerhand Kommunen, äh, ne. Und eine Kommune, die jetzt, was weiß ich, sehr gut gestellt ist, weil sie eben super gehende Firmen dort hat, die Gewerbesteuereinnahmen, äh, sind oder so was, die können natürlich vielleicht auch ein bisschen mehr hier und da mal was nachlassen“ (IP6.2, 00:26:42).

Der Vergleich der Interviews zeigt jedoch, dass alle Kommunen – unabhängig von der finanziellen Situation – die Trägeranteile übernehmen.

Finanzielle Lage der Kommune und Ausbau: „Es ist gut, wenn Kommune so liquide ist, dass sie dieses Spiel auch spielen kann.“

Die Interviewpersonen schätzen den Einfluss der kommunalen Haushaltsslage auf den Ausbau des Betreuungsangebots sehr unterschiedlich ein. Einerseits beschreiben die Interviewpersonen aus JA2 und JA4, dass die finanzielle Situation der Kommune den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots beeinflusst bzw. hemmt. Die Interviewpersonen aus JA4 beschreiben, dass die Grundstückspreise im Jugendamt (mit mehr als 10 Euro pro Quadratmeter) deutlich höher sind als der Betrag, den das Jugendamt durch den Landschaftsverband für den Neubau von Kitas refinanziert bekommt. Die Differenz muss die Kommune aus dem eigenen Haushalt finanzieren. Deshalb ist der Ausbau der Kindertagesbetreuung ein „Zuschussgeschäft“ (IP4.1, 00:19:26).

Auch IP2 berichtet aus einer anderen Kommune, die sich im Nothaushalt befand und in der es deshalb einen Ausbaustopp gegeben hat (IP2, 00:10:33). In ihrer Kommune ist dies nicht der Fall (gewesen). Sie beschreibt, dass es Mietzuschüsse für freie Träger, aber nicht für öffentliche Träger gibt. Deshalb baut die Kommune die Kitas und vermietet diese an die freien Träger, weil diese dann wiederum Landeszuschüsse für die Miete bekommen, die die

Kommune nicht bekommen würde (IP2, 00:12:42). Dieses Vorgehen setzt voraus, dass die Kommune entsprechend liquide ist: „Äh, und es ist gut, wenn Kommune so liquide ist, dass sie dieses Spiel auch spielen kann“ (IP2, 00:14:49).

Diese Auffassung teilt auch IP5, deren Kommune sich nicht in der Haushaltssicherung befindet und die deshalb über mehr Handlungsmöglichkeiten verfügt, um das politische Ausbauziel von 50 Prozent zu erzielen, als Kommunen in der Haushaltssicherung: „Ähm/ ja. Also/ und ich sage mal so im Vergleich vielleicht zu anderen Kommunen wie Gelsenkirchen und HERNE, ähm, steht [Name der Kommune] ja nicht in der Haushaltssicherung. Das heißt, wir sind ein bisschen flexibler um mit, äh, um mit dem Geld zu agieren“ (IP5, 00:23:41).

Andererseits ist IP3 der Auffassung, dass es nicht ein Mangel an Geld sei, der den Ausbau behindert, sondern dass andere Faktoren wie die Verfügbarkeit von geeigneten Flächen und Personalmangel den Ausbau hemmen würden (siehe dazu ausführlich Kapitel 4.1.3). Dazu führt sie aus: „Also ich habe ja mit keiner Silbe gehört: „Wir können das nicht bauen, weil wir da kein Geld für haben“ (IP3, 00:11:42).

Finanzielle Lage der Kommune und Elternbeiträge: „Die Elternbeiträge sind überhaupt nicht gleich von Stadt zu Stadt. Das ist auch eine ganz verrückte Sache“

Über das Ausmaß der Kita-Segregation hinaus beeinflusst die kommunale Finanzsituation die Kommunen bei der Ausgestaltung der Elternbeiträge und hat damit einen Einfluss auf die Zugänglichkeit zu Kindertageseinrichtungen.

So führt IP6.3 aus, dass reiche Kommunen die Elternbeiträge eher senken oder sogar ganz darauf verzichten können, als finanzschwache Kommunen, die auf die Elternbeiträge angewiesen sind: „Ähnlich haben wir es ja auch bei den Elternbeiträgen. Warum haben wir denn diese verschiedenen, äh, äh, Po/ Dinge, dass die einen schon fast ganz verzichten auf Elternbeiträge und andere, ne, erheben sie noch. Ja, das hat doch auch was damit zu tun, wie ist die kommunale, äh, Finanzsituation?“ (IP6.3, 00:26:57). Auch IP1 führt diesen Zusammenhang am Beispiel der Städte Düsseldorf und Duisburg aus. Die wohlhabende Stadt Düsseldorf hat die Kita-Beiträge komplett abgeschafft. Dies ist in der benachbarten Stadt Duisburg nicht möglich, weil sie sich in der Haushaltssicherung befindet und eine Abschaffung der Elternbeiträge dazu führen würde, dass die Auflagen nicht erfüllt werden können:

„Nehmen wir doch mal Beispiel Duisburg und Düsseldorf. In Düsseldorf schon vor Jahren, äh, hat die Stadtspitze gesagt: „Bei uns brauchen, äh, die Kitas keinen, äh, Beitrag bezahlen. Also die Kinder in den Kitas keinen Beitrag bezahlen.“ Auf der anderen Straßenseite ist Duisburg. Da müssen sie bezahlen, ne, so. Die „reiche Kommune“, in Anführungsstrichen, reiche Kommune Düsseldorf konnte

sich das schon vor Jahren leisten, keinen Kita-Beitrag zu nehmen. Die ARME Stadt Duisburg mit einer sehr viel ärmeren Bevölkerung, musste das nehmen (...). /Beziehungsweise//, äh, die waren in einer Haushaltssicherungssituation. Und, äh, wenn sie das gemacht hätten/ also eine Freistellung von Beiträgen, äh, hätten die wahrscheinlich ihre Auflagen nicht erfüllen können“ (IP1, 00:37:16).

Die Interviewperson bezieht sich hinsichtlich der finanziellen Situation der Kommunen nicht nur auf den kommunalen Haushalt, sondern auch auf die finanzielle Situation der Bevölkerung. Sie führt dazu aus, dass ausgerechnet in den Städten, in denen der Anteil finanziell benachteiligter Menschen hoch ist, die Elternbeiträge aufgrund der kommunalen Finanzsituation nicht reduziert oder abgeschafft werden können. Sie führt dazu aus, dass

„Die [Elternbeitragssatzung] ist überhaupt nicht gleich von Stadt zu Stadt. Das ist auch eine ganz verrückte Sache. Also kann durchaus sein, dass also, dann wenn eine Stadt, äh, etwas, sagen wir mal, weniger verschuldet ist, dass sie es sich leisten können oder wollen, die Beitrag/ äh, die Beiträge nicht so, so hoch zu machen. Und eine Stadt, die an sich eine arme Bevölkerung hat und der es, äh, schlecht geht, die machen sogar eine höhere Sache. Wobei man immer auch sagen muss, (.) mit einem ge/ ähm, bestimmten, wobei ich jetzt die Grenze nicht genau weiß, bestimmten Jahreseinkommen, ist der Beitrag frei“ (IP1, 00:38:45).

IP2 beschreibt, dass die Landesregelung im KiBiz vorsieht, dass die Kommunen einen gewissen Prozentsatz durch die Elternbeiträge erheben, was jedoch in vielen Kommunen nicht realistisch ist: „Ähm, dann geht das Land davon aus, dass circa 14 oder 17 Prozent Elternbeiträge erhoben werden. Wobei das in vielen Kommunen überhaupt nicht realistisch ist. (...)/“ (IP2, 00:15:43–8). Sie berichtet, dass die Elternbeitragsgestaltung

„immer eine politisch strittige Geschichte“ ist, denn wenn Familien mit niedrigen Einkommen befreit oder zumindest weniger stark belastet werden sollen, muss die Kommune die Elternbeiträge bei den Familien mit höheren Einkommen erhöhen, um die vom Land vorgegebenen 14 bis 17 Prozent zu erzielen: „wenn man 14 bis 17 Prozent generieren MÖCHTE, aber die einkommensschwachen Gruppen entlasten will, muss man bei den SEHR STARKEN mehr nehmen. Und da weiß ich aus der Praxis, DIE haben durchaus eine politische Lobby. //Und die// rufen auch den Bürgermeister an und sagen: "Diese Elternbeitragssatzung gehe ich nicht mit“ (IP2, 00:18:18).

Dennoch sind die IPs der Auffassung, dass die finanzielle Lage der Kommunen die Elternbeitragsgestaltung nicht determiniert. IP1 beschreibt, dass wenn ein politischer Wille da ist, auch Wege gefunden werden (IP1, 01:14:51) und auch IP2 erläutert, dass durch Auseinandersetzung mit Kinderarmut in der Kommune die Elternbeiträge für nicht nur für Familien im Transferleistungsbezug, sondern auch für Geringverdiener abgeschafft wurden. (IP2, 00:17:18). An diesen Aussagen der Interviewpersonen zeigt sich deutlich die

Relevanz des Problembeusstseins und der Haltung zu sozialer Benachteiligung und Chancengleichheit.

Siedlungsstrukturelle und personelle Rahmenbedingungen

Über die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen hinaus werden die kommunalen Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich der Kita-Segregation von siedlungsstrukturellen Faktoren beeinflusst.

In mehreren Jugendämtern (JA1, JA2, JA3) beeinflussen die siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen das Ausmaß der Kita-Segregation indirekt, weil durch den Mangel an geeigneten Flächen der Ausbau des Kindertagesbetreuungsangebots stockt und dadurch die Nachfrage das Angebot zunehmend übersteigt. Der Mangel an bebaubaren und im Hinblick auf die Lage geeigneten Flächen im Jugendamt stellt ein größeres Hemmnis dar als die finanziellen Ressourcen: „//Aber// es war eben nie so, dass man jetzt gesagt hat: „Okay, wir können die Kita nicht bauen, weil wir keine Kohle haben“, sondern, „wir können eher nicht bauen, weil wir keine Fläche haben“ (IP3, 00:13:30).

Hinsichtlich der Eignung von Freiflächen führen die IPs aus, dass die Baugrundstücke knapp sind und wenn es freie Flächen gibt, sind diese nicht unbedingt dort, wo Kitas benötigt werden:

„//Wir// haben nicht so die Flächen zur Verfügung. Und auch nicht unbedingt da, wo wir meinen, dass wir die jetzt wirklich brauchen. Weil die Versorgung, um jetzt noch bei dem, bei dem südlichen Stadtteil von, von [Name der Stadt] zu bleiben, da müssten wir eigentlich noch mal, äh, was bauen. Da müssen/ müssten wir wahrscheinlich sogar noch in den nächsten Jahren zwei, drei bauen. Aber die Grundstücke sind nicht einfach da“ (IP1, 00:27:12).

In JA2 konnte eine Kita nicht gebaut werden, weil direkt an dem ausgewählten Grundstück ein alter Baumbestand angrenzte und man deshalb keine Mehrheit für den Kita-Bau bekommen hat (IP2, 01:17:22). In JA1 wird die Situation dadurch verschärft, dass von den wenigen freien Flächen ein Anteil der Kirche gehört, was die Abhängigkeit des öffentlichen Trägers von den Kirchen verstärkt und deshalb kein Druck vom Jugendamt auf die konfessionellen Träger bei der Vergabe der Plätze ausgeübt werden kann.

Als weitere Ursache für den stockenden Ausbau nennen die Interviewpersonen IP2 und IP3 den Mangel an Personal in verschiedenen Bereichen bzw. Branchen. So beschreibt IP3, dass es im Bauamt an Personal zur Antragsbearbeitung mangelt und dann der Bearbeitung von Anträgen zum Bau eines Supermarkts eine höhere Priorität zugesprochen wird, als dem Bau einer Kita: „Auch das passiert, beziehungsweise dass da dann auch gesagt wird, ähm, da muss dann von oben Priorität gesetzt werden, was soll gebaut

werd/ also ich mache es jetzt mal platt. Soll der Supermarkt gebaut werden oder soll die Kita gebaut werden? Beides gleichzeitig haben wir gerade keine Kapazitäten für“ (IP3, 00:14:03). IP2 nennt den Personalmangel bei den Bauunternehmen und den Mangel an pädagogischen Fachkräften als Faktoren, die den Ausbau hemmen:

„Der Baubetrieb könnte nicht jedes Jahr eine Einrichtung hinsetzen, //weil die// die Firmen gar nicht bekommen, die die Gewerke machen und (.) der Träger auch wahrscheinlich nicht sofort alles Personal bekommt. Und ich glaube //das ist im Moment// die, die größere/ die beiden Herausforderungen hast du/ eigentlich hast du den Bau fristgerecht FERTIG und hast das Personal dann auch am Start“ (IP2, 00:27:48).

Die Interviewperson 2 beschreibt, wie sich der Bau von neuen Kitas aufgrund von Platz- und Personalmangel in den verschiedenen Bereichen verzögert: „Aber es zieht sich wahnsinnig. Wir haben einen Ortsbeschluss aus 2017, der gesagt hat: ‚Wir wollen das.‘ Bisher steht noch keine Einrichtung“ (IP3, 00:11:00).

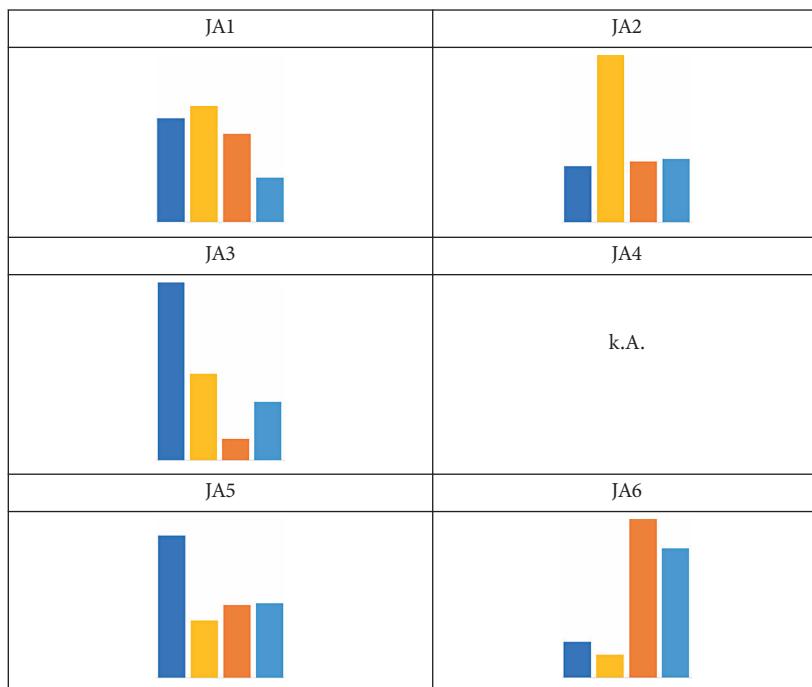
7.3.3 Einfluss endogener Faktoren auf Meso-Ebene

Zu den endogenen Rahmenbedingungen gehören die Trägerstruktur des frühkindlichen Bildungssystems in den Jugendämtern, die Situation auf dem Kita-Markt sowie die Haltung bzw. das Problembewusstsein der Akteure.

Trägerstruktur

Die Trägerstruktur in den untersuchten Kommunen unterscheidet sich sehr deutlich. In JA1 und JA2 werden die meisten Kinder in katholischen Kitas betreut, wobei der Unterschied zu den anderen Trägern in JA2 deutlich größer ist als in JA1. In JA3 und JA5 werden die meisten Kinder in Einrichtungen des öffentlichen Trägers betreut, der Abstand zu den anderen Trägern ist in beiden Kommunen deutlich ausgeprägt und in JA6 werden die meisten Kinder in evangelischen Kitas betreut. Für JA4 liegt nur die Anzahl der Kitas, nicht die der betreuten Kinder vor. Dort werden die meisten Kitas von freien, nicht konfessionellen Trägern betrieben.

Tabelle 18: Trägerstruktur* in den untersuchten Kommunen



*Abgebildet ist der Anteil der betreuten Kinder in den Kitas nach Trägerschaft der Einrichtung.
 Quelle: Statistisches Bundesamt und statistische Landesämter; Kinder- und Jugendhilfestatistik, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2017, DOI: 10.21242/22541.2017.00.00.1.1.0; eigene Berechnungen und Darstellung.

Außerdem zeigen sich sehr deutliche Unterschiede hinsichtlich des Anteils der öffentlichen Kitas bzw. der öffentlich betreuten Kinder in den Jugendämtern. Während auf der einen Seite in JA3 und JA5 über die Hälfte bzw. über 40 Prozent aller betreuten Kinder eine öffentliche Einrichtung besuchen, gilt dies in JA6 und JA2 für lediglich 10,4 bzw. 16,2 Prozent der Kinder.

Erklärung für die Trägerstruktur

Die verschiedenen Trägerstrukturen erklären die Interviewpersonen damit, dass sie historisch gewachsen sind, dass es höhere Landeszuschüsse für konfessionelle Kitas gab bzw. gibt (IP1, IP2). Die Jugendämter mit einem hohen Anteil öffentlicher Kitas bzw. einer starken Diversität der Trägerlandschaft er-

klären diese Struktur damit, dass der Wunsch nach Steuerungsmöglichkeiten besteht und eine Abhängigkeit von einem freien Träger vermieden werden soll.

Die Interviewperson aus JA3 führt dazu aus, dass das Jugendamt einen gewissen Anteil eigener Kitas betreibt, weil das Jugendamt bei diesen Einrichtungen selbst entschieden kann, welche Kinder aufgenommen werden:

„Und, äh, da sagen wir als Kommune, dann möchten wir auch, ähm, einen gewissen Anteil von Kitas halten, wo wir letzten Endes auch bestimmen können als Kommune, äh, wie und wo versorgen wir die Kinder dann? Ohne da permanent in einen Aushandlungsprozess mit einem Träger gehen zu müssen: „So, du musst das, äh, Kind jetzt nehmen.“ Und dann passt vielleicht Konfession nicht oder sonst //was“ (IP3, 00:15:58).

Die Interviewpersonen aus JA4 berichten, dass die vielfältige Trägerstruktur beabsichtigt ist, um bei der Erfüllung der Rechtsansprüche nicht von einem einzelnen Träger abhängig zu sein:

„//Also// wir haben also wirklich quer durch alles, sage ich jetzt mal, ne? Aber auch NIE natürlich so viel von einer. Also es gibt/ wenn ich jetzt zum Beispiel 35 Kitas hätte, äh, und da sind 33 von in der AWO-Trägerschaft, dann ist es vielleicht auch etwas schwierig, was Verhandlungen angeht, was Trägeranteile angeht und so, ne? Darum ist es alleine auch aus finanzieller Sicht immer gut, wenn man eine hohe, äh, Diversität hat, sage ich jetzt mal, ne?“ (IP4.1, 00:26:31).

Die IPs berichten, dass es vor der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem dritten Lebensjahr ausschließlich katholische und evangelische Kitas im Jugendamt gab. Es zeigte sich dann, dass das Jugendamt keine Steuerungsmöglichkeiten hatte und Kinder mit Migrationshintergrund in den konfessionellen Kitas keinen Platz bekamen:

„Und, äh, da hatten wir/ zum Beispiel war [Name der Stadt] dadurch geprägt, dass wir fast nur katholische und eine evangelische Kita hatten. Und glaube ich, zwei städtische Einrichtungen. Und als dann der erste Rechtsanspruch, äh, rauskam, äh, über drei, äh, da war schon klar, dass es schwierig wird, weil, äh, die Verhandlungen/ und da hatten wir nämlich dann auch, da kann ich mich erinnern, das war also mit, Anfang 2005, so um den Dreh. Dass also auch mal klar wurde, ähm, dass man die Steuerung nicht mehr hat, ne? Also, dass/ zum Beispiel, Kinder mit einem ausländischen Hintergrund kriegten zum Beispiel damals in einer katholischen Einrichtung einfach keinen Platz, wenn die nicht getauft waren oder so was“ (IP4.2, 00:27:59).

Deshalb wurden dann beim weiteren Ausbau auf städtische Einrichtungen gesetzt. Dazu führt die IP4.1 aus:

„Und haben dann erst mal auch städtische Einrichtungen nachgezogen, damit wir auch, äh, eine, äh, eine Belegung garantieren können für alle Kinder, ne? Irgendwann haben wir dann gesagt, so, städtisch ist jetzt mal gut oder/ ne, jetzt auch mal wieder andere Träger. Aber ich glaube, das hat wirklich was damit zu

tun, dass man sehr, sehr frühzeitig auf den Weg gegeben hat. Und immer auch im Hinterkopf hatte, äh, nicht nur die Versorgung an sich, sondern auch die Steuerung in der Hand haben zu wollen, ne?“ (IP4.1, 00:27:59).

Auch in JA2 findet aus diesem Grund derzeit ein Umdenken statt. In der Vergangenheit wurde in JA2 vor allem auf kirchliche Träger gesetzt, weil es für diese höheren Landeszuschüsse gab als für kommunal getragene Einrichtungen. Um die starke kirchliche Prägung der Landschaft auszugleichen, wird nun bewusst eine weitere öffentliche Einrichtung gebaut, dazu die IP2: „*Wir haben eine sehr starke kirchliche Prägung (...). „Also es war eine bewusste Entscheidung vor zwei Jahren, als wir gesagt haben: „Wir brauchen eine neue Kita, das machen wir selber“* (IP2, 00:36:47).

Stand des Kita-Ausbaus

Der Kita-Ausbau ist in den Jugendämtern sehr unterschiedlich fortgeschritten. In zwei Jugendämtern wird die Lage auf dem Kita-Markt als relativ entspannt beschrieben, in den anderen Jugendämtern gibt es mehrere hundert bzw. über 1.000 unversorgte Kinder. „*Wie gesagt, wir haben also sehr viele unversorgte Kinder*“ (IP1, 00:42:26). Bemerkenswert ist die Aussage des IP3 „*Und ja, wir haben natürlich zu wenig Plätze, (lacht) das ist einfach so*“ (IP3, 00:01:22). Diese Aussage ist insofern überraschend, dass die Interviewperson den Platzmangel als gegeben ansieht, nicht veränderbar und sich dafür auch nicht verantwortlich zu fühlen scheint.

Die IPs nennen als Ursachen für den Platzmangel eine schlechte Datengrundlage, einen Mangel an geeigneten Flächen für den Neubau und einen Mangel an Personal bei Bauunternehmen und in den Bauämtern.

IP3 führt zur schlechten Datengrundlage aus, dass lange nicht erkannt wurde, wie groß der tatsächliche Betreuungsbedarf ist, weil die Datenlage schlecht war. Lange Zeit wurden für die Bedarfsplanung die Zensus-Daten von 2011 genutzt und diese ließen lange sinkende Bevölkerungszahlen erwarten – dies sei auch ein Problem für andere Jugendhilfeplanende gewesen. „*Dann plötzlich vereinzelt mal Neubaugebiete auf, die waren aber immer so klein, dass man für sich genommen, da nicht groß hergeleitet hat, man muss jetzt eine Kita bauen. Bis das Gesamtbild mal //aufgefallen//*“ (IP3, 00:09:15).

Nachdem bekannt wurde, dass die vorhandenen Betreuungsangebote nicht ausreichen werden, wurde beschlossen weitere Kitas zu bauen. Allerdings verzögerte sich der Bau neuer Einrichtungen massiv, weil es an Flächen und Verwaltungspersonal im Stadtplanungs- und Bauamt fehle, um die entsprechenden Anträge zu bearbeiten:

„*Aber es zieht sich wahnsinnig. Wir haben einen Ortsbeschluss aus 2017, der gesagt hat: „Wir wollen das.“ Bisher steht noch keine Einrichtung*“ (IP3, 00:11:00–

9) (...) „//Aber// es war eben nie so, dass man jetzt gesagt hat: „Okay, wir können die Kita nicht bauen, weil wir keine Kohle haben“, sondern, wir können eher nicht bauen, weil wir keine Fläche haben und weil wir in allen Bereichen mittlerweile der Kommunen auch so eine Personalknappheit haben, dass auch Stadtplanung und Bauamt irgendwann mal sagt: „Ey, geht nicht mehr“ (IP3, 00:13:43).

Zwei Interviewpersonen beschreiben die Situation auf dem Kita-Markt als relativ entspannt (IP2, IP4). In Jugendamt 4 wird dies darauf zurückgeführt, dass schon früh und massiv in den Ausbau der Betreuungsangebote investiert wurde, weil dies ein Standortfaktor für die Kommune ist. Deshalb sei auch der Betreuungsbeginn nach dem dritten Lebensjahr kein Problem, weil es genügend Plätze gibt. Aber die Interviewperson berichtet, dass viele Eltern diese Sorge haben und daher früher anmelden, als sie eigentlich wollen (IP4).

Im Hinblick auf die Ursachen von Kita-Segregation beschreibt IP2, dass durch den massiven Ausbau des Betreuungsangebots allmählich aus einem Anbietermarkt, auf dem die Kitas als Anbieter des Betreuungsangebots aus den Eltern auswählen können, ein Nachfragermarkt wird, auf dem die Eltern zwischen verschiedenen Kitas auswählen können. Inzwischen berichten Kita-Leitungen, die ihre Plätze zuvor überwiegend an Gemeinde-Mitglieder vergeben haben, dass sie „*bei der Platzvergabe umdenken müssen, weil die Nachfrage bröckelt*“ (IP2, 00:45:31).

Komplementär dazu beschreibt IP1 die Situation im Jugendamtsbezirk, in dem viele Kinder unversorgt bleiben. Der Platzmangel führt dazu, dass Familien, die ihre Kinder nicht „*sehr früh*“ (IP1, 00:45:16), also schon vor dem dritten, sondern erst ab dem vierten Lebensjahr in die Kita schicken wollen, keinen Betreuungsplatz mehr bekommen, weil „*die Plätze für Ü3 schon voll [sind]*“ (IP1, 00:45:16). Ähnlich beschreibt IP3 die Situation im Jugendamt, in dem der Platzmangel ebenfalls sehr groß ist.

„Also klar, vor dem, vor dem Problem stehen wir einfach aufgrund der Unterversorgung. (.) Ähm, wir haben Einrichtungen noch tatsächlich, die nur Ü3-//Plätze haben. // Das ist dann immer so ein bisschen der Notanker. Da kann man noch, äh, da kann man noch unterbringen. Wobei wir da natürlich dann auch/ also wir HABEN/ (.) oh, dünnes Eis, ich weiß nicht, ob wir das noch haben. Wir hatten aber tatsächlich sehr wenige, das waren wirklich, das waren nur eine Handvoll, aber wir hatten auch tatsächlich befristete Betreuungsverträge. (.) //Das// man Kinder, //ähm// B: aufgenommen hat Ü3, die dann aber, wenn es ins Ü3 geht, die Einrichtung wechseln, äh, mussten“ (IP3, 00:35:34).

An der Formulierung „*oh, dünnes Eis*“ (IP3, 00:35:13) wird deutlich, wie problematisch die Interviewperson die Befristung von Betreuungsverträgen sieht. Generell würde man den Familien zu einer möglichst frühen Anmeldung raten, weil sich dadurch die Wahrscheinlichkeit auf einen Betreuungsplatz erhöht: „*Ansonsten, ja, man sagt schon, ähm: „Melde dein Kind Ü3 an, wenn es geht, weil Ü3, es gibt Plätze, aber es ist knapp“* (IP3, 00:36:18). Somit wird

der Mangel an Betreuungsplätzen zu einer self-fulfilling prophecy, denn aus Sorge keinen Platz zu bekommen, melden Eltern ihre Kinder früher für eine Kita an, als sie eigentlich wollen, tun dies aber aus der Sorge heraus, später keinen Platz mehr zu bekommen. Die Beratung zu einer möglichst frühen Anmeldung wirkt dann zusätzlich verstärkend.

Klagen

Interessanterweise gab es bisher in nur einem Jugendamt „*ein bis zwei Klagefälle pro Jahr*“ (IP5, 00:15:51), die anderen Jugendämter haben keine Klagen zu verzeichnen. Dennoch geben alle IPs die Vermeidung von Klagen als handlungsleitend an: „*Weil die Leute sind auch klagewillig. Ich denke mal, dass in vielen Kommunen da ziemlich große Summen inzwischen gezahlt werden für, äh, Plätze, die, ähm, nicht bereitstehen, ne?*“ (IP4.2, 00:11:13). IP1 relativiert diese Sorge, denn „*Die Befürchtung vor Jahren, wenn jetzt alle anfangen, äh, mit dem Rechtsanspruch einzuklagen: Was machen wir denn dann? Der ist gar nicht eingetreten*“ (IP1, 00:42:26).

IP5 äußert sich verwundert darüber, dass es trotz sehr langer Wartelisten kaum Klagen um Betreuungsplätze gibt. „*Und wenn man mal guckt, man hat dann 1.000 Unversorgte, aber dann zum Beispiel beispielsweise eine KLAJE, dann frage ich mich ja: "Mensch. Woran li/" also irgendwie passt das nicht zusammen*“ (IP5, 00:18:05). Er äußert dafür mehrere Vermutungen. Entweder finden sich die Eltern mit der Situation ab, die Wartelisten sind nicht korrekt und darauf stehen noch Kinder, die bereits versorgt sind oder die Familie die Betreuung selbst organisiert indem z.B. ein Elternteil zuhause bleibt, ohne Elterngeld zu beziehen. Vor diesem Hintergrund erläutert die IP, dass sie in Zukunft mehr Elternbefragungen plant, um die tatsächlichen Bedarfe der Familien abzufragen.

Um Klagen zu vermeiden, setzen die Jugendämter auf die Überbelegung, also das mehr Plätze belegt werden, als eigentlich zulässig sind, „*wenn wir Rechtsansprüche haben, die wir erfüllen MÜSSEN. Und dann in Überbelegung gehen müssen*“ (IP3, 00:31:51). Auch in JA6 werden bei den Trägergesprächen im Januar möglichst viele Überbelegungsplätze vereinbart: „*Es gibt ja (räuspert sich) auch Überbelegungsplätze. Und bei den Trägergesprächen im Januar, die ich immer führe, ähm, gucken wir immer, dass wir möglichst viele Überbelegungsplätze vereinbaren*“ (IP6, 00:26:06). Diese Praxis der Überbelegung ist insofern kritisch zu beurteilen, weil sie dazu führt, dass die Anzahl der Kinder in der Gruppe größer wird, ohne dass es mehr Personal gibt.

Im Hinblick auf die Frage, wie mit Klagen bzw. drohenden Klagen von Eltern umgegangen wird, zeigt sich deutlich, wie soziale Benachteiligung im fröhkindlichen Bildungssystem reproduziert wird. IP2 führt dazu aus:

„Sie haben einen Platz noch frei. Und Sie haben aber zwei Leute, die den Platz haben wollen. Dann haben sie den Reichen sage ich sehr bewusst. Und gut gebildeten Menschen, der sofort den Weg über das Verwaltungsgericht kennt und Ihnen ungefragt über einen Anwalt ein Fax zuschickt und das einklagt. Und Sie haben tatsächlich, ähm, eine, äh, alleinerziehende Mutter, //die den// Platz auch braucht und Sie können den nur einmal vergeben, weil ist Limit. Dann stehen Sie zwischen Baum und Borke und dann müssen Sie als Jugendamt auch überlegen: Wie wende ich Schaden von meiner Organisation //ab// Da will keiner// in der Zeitung stehen. Sie wollen sich nicht vor dem Ausschuss rechtfertigen: Warum musste hier ein Platz eingeklagt werden?“ (IP2, 00:23:20)

Diese Ausführung zeigt deutlich, dass Familien mit einem höheren Einkommen, einem höheren Bildungsstand und Kenntnissen über ihre Rechtsansprüche sowie Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber Familien, auf die dies nicht oder weniger zutrifft, bei der Vergabe von Kita-Plätzen bevorzugt werden. Die IP2 begründet dies damit, dass einerseits Schaden von der Organisation Jugendamt und andererseits Schaden von der eigenen Person abgewendet werden soll, damit der Jugendhilfeplanende sich nicht im Jugendhilfeausschuss rechtfertigen muss.

In diesem Zusammenhang ist auch die Aussage von IP5 zu sehen, die sich darüber wundert, dass es – trotz eines nach eigenen Aussagen – eklatanten Mangels an Kita-Plätzen maximal ein bis zwei Klagen pro Jahr gibt. Die Interviewperson erklärt dies damit, dass die Eltern sich scheinbar mit der Situation abfinden, die Wartelisten nicht korrekt sind und darauf Kinder stehen, die bereits versorgt sind oder die Familie die Betreuung selbst organisiert, in dem zum Beispiel ein Elternteil zuhause bleibt, ohne Elterngeld zu beziehen. Auf die Nachfrage, ob denn allen Eltern bekannt sei, dass sie einen einklagbaren Rechtsanspruch haben, antwortet die Interviewperson wie folgt:

„Ja. Natürlich. Auch das hat natürlich was, äh, mit einer gewissen/ mit einem gewissen Bildungshintergrund zu tun würde ich jetzt einfach mal behaupten. Also, äh, natürlich so ein Akademikerhaushalt, äh, kann sich auch schneller einen Anwalt leisten oder geht auch/ oder droht auch mal schneller mit einer Klage als jetzt beispielsweise die zugewanderte Familie aus Rumänien. Ähm, also es ist/ also glaube ich/ den meisten ist es bekannt, aber ich glaube die Konsequenz daraus zu ziehen: Ich kann/ könnte jemanden verklagen. Das möglicherweise nicht“ (IP5, 00:19:01).

Diese Antwort überrascht, denn zunächst sagt die IP, dass alle Eltern „natürlich“ (IP5, 00:19:01) wüssten, dass sie einen Rechtsanspruch haben. Ihre Ausführungen zum Bildungshintergrund und der Herkunft der Familien machen aber deutlich, dass sie sehr wohl Unterschiede bei der Durchsetzung des individuellen Rechtsanspruchs sieht, was eine Ursache für die sehr langen Wartelisten auf der einen Seite und die sehr wenigen Klagen auf der anderen Seite sein könnte. Dieses Zitat legt nahe, dass sich bildungsnahe Eltern

eher auf dem Kita-Markt durchsetzen können, weil sie ihren Rechtsanspruch kennen und wissen, dass sie diesen einklagen können und wissen, dass die Androhung von rechtlichen Schritten ausreicht, damit das Jugendamt tätig wird.

Haltung und Problembewusstsein

In den Interviews zeigen sich sehr unterschiedliche Auffassungen darüber, ob und inwiefern Kita-Segregation als problematisch wahrgenommen wird. Während IP2 Kita-Segregation als „hochgradig demokratiegefährdend“ und IP5 eine „homogen verarmte Kita“ in der 98 Prozent der Kinder aus prekären Lebenslagen kommen, als unvereinbar mit der Bildungsgerechtigkeit bezeichnet, ist das Thema für IP4.2 lediglich „interessant“ und IP6.3 hält eine Mischung der Kitas nur bedingt für möglich, weil manche Lebenswelten „einfach nicht kompatibel“ sind. Aus diesen unterschiedlichen Haltungen und Problemwahrnehmungen folgen unterschiedliche Einschätzungen dazu, wie mit Kita-Segregation umgegangen werden sollte. Die Spannweite reicht von JA6 und JA4, in denen die Interviewpersonen einer aktiven Durchmischung durch das Jugendamt kritisch gegenüberstehen auf der einen Seite bis hin zu Interviewpersonen (IP2 und IP6) auf der anderen Seite, die sich klar für eine aktive Steuerung und Durchmischung aussprechen.

IP4.2 beschreibt, dass ein hoher Anteil von Familien mit Migrationshintergrund die Arbeit der pädagogischen Fachkräfte nicht unbedingt einfacher mache als ein hoher Anteil privilegierter Familien. Sie führt aus, dass sie einerseits aus einer Kita mit einem hohen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund „*immer gute Rückmeldungen*“ (IP4.2, 00:54:12) erhalte, was beispielsweise die Beteiligung von Eltern bei Festen angeht: „*Also ich habe von den Einrichtungen mit so hohem Migrationshintergrund immer gute Rückmeldungen, ne? Dass die Eltern sich total gut, äh, äh, sage ich jetzt mal, ähm, bei Festen beteiligen und so weiter und so fort, ne? Also/ na klar, ist es vielleicht dann auch mehr Arbeit, aber die kriegen auch viel zurück, ne?*“ (IP4.2, 00:54:12). Andererseits beschreibt sie, dass die Arbeitsbedingungen für die Fachkräfte in den Kitas mit einem sehr geringen Anteil benachteiligter Familien nicht unbedingt leichter seien:

„*ZUMAL, ich sage jetzt mal, jetzt mal als Beispiel, hier in [Name eines Stadtteils], der, der [Name einer Kita], wo, sage ich jetzt mal, ein ganz geringer/ ich sage mal null Prozent SGB-II-Leistungsempfänger und vielleicht ein Prozent Migrationshintergrund, ob das unbedingt leichter in der Arbeit für die Kita-Leitung. (lacht) Äh, und ob das unbedingt viel schöner ist, das will ich mal dahingestellt, äh, lassen*“ (IP4.2, 00:53:52).

Sie folgert daraus, dass sie daher auch jedem freien Träger dazu raten würde, einen gewissen Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund aufzunehmen, „weil die Durchmischung es macht, ne? Das macht es halt spannend und interessant und schön, ne?“ (IP4.2, 01:01:10). Daraus schlussfolgert sie, dass eine Durchmischung der Kitas nicht nötig sei, weil die unterschiedlichen Sozialstrukturen in den Kitas nicht als Problem erlebt werden würden:

„Also// was ich mich frage, deswegen war das jetzt eben, ne, äh, wie dringend ist eine Durchmischung nötig? Wird das als/ wird das überhaupt als Problem erlebt, ne? Also das muss ja/ also man kann ja sagen, es gibt eine Ungleichverteilung. Aber wenn das nicht als Problem erlebt wird, dann ist ja die Frage, muss ich das dringend ändern? Besteht da Handlungsbedarf? Oder kann man sagen/ also das Problem ist da, es gibt eine ungleiche Verteilung. Aber/ äh, ja, äh, man kann damit leben“ (IP4.1, 00:56:06).

Zu dieser Einschätzung passen auch die Aussagen der IP, dass Kita-Segregation zwar interessant, aber kein wichtiges Thema ist: „Na ja, es ist kein wichtiges Thema. Es ist also eher, sagen wir es mal so, es ist interessant“ (IP4.2, 00:50:51). Diese Auffassung wird auch von der politischen Führung des Jugendamtes geteilt. Es gab vor einigen Jahren eine Anfrage zur Sozialstruktur in den Kitas, aber „eigentlich gab es nie einen Auftrag daraus, das zu ändern. Oder, dass das irgendwie, äh/also man wollte, es mal wissen, aber eigentlich wollte man auch nichts ändern“ (IP4.1, 00:52:21).

Im Jugendamt 6 steht die Amtsleitung dem Thema der Durchmischung eher skeptisch gegenüber, nicht nur aufgrund rechtlicher Barrieren, wie der Trägerautonomie, sondern aus ihrer Sicht sind die unterschiedlichen Lebenswelten nicht kompatibel, wie sie am Beispiel eines Kindergeburtstags ausführt:

„Ich spreche jetzt noch mal das Thema auch an von diesem stark bildungsorientierten Kindergarten, wo so Familien waren, die auch vielleicht alle viel Geld hatten. Wie gesagt, die sich auf den Weg gemacht haben, dass, auch andere Kinder zu integrieren. Aber da war so ein Punkt, also noch mal ein Beispiel, an dem das deutlich wird. Ähm, (.) wenn, Kindergeburtstage wurden gefeiert. Und dann werden Kinder eingeladen. Und die eine Familie, die machen mit ihren Kindern jetzt mittlerweile Kindergeburtstag, das ist ja ein EVENT. Da, da, da, ne, äh, ähm, da wird riesig was gemacht. Und wenn dann das Migrationskind vielleicht w/ wo die Eltern vielleicht wenig Geld hatten, wenn DAS jetzt einen Kindergeburtstag gemacht hat und da gab es nur Topfgeschlagen und die anderen machen halt eben, äh, fahren ins //Phantasia/ oder so, ja, ne, oder machen, ne/ gehen ins Musical oder was weiß ich, //ne// Kindermusical oder so was. Das ist, ne, das ist so weit auseinander. Und das ist/ das lässt sich auch über Kindergarten nun nicht mehr steuern. Das ist einfach eine andere Lebenswelt dann auch. Und das ist, so traurig das ist, aber es ist manchmal nicht kompatibel“ (IP6.3, 01:13:08).

Auf der anderen Seite hinsichtlich der Problemwahrnehmung stehen die Interviewpersonen aus JA3, JA5 und sehr deutlich aus JA2. Aus der Sicht von

IP3 braucht es einen politischen Willen, um dem Problem der Kita-Segregation zu begegnen, denn:

„als gute Eltern will ich natürlich das Beste für mein Kind. Und da will ich natürlich die Einrichtung, da, da mache ich es mal wieder plakativ, wo ich die Leistungsträger/ also bei einer Kita jetzt von Leistungsträger zu sprechen, ist natürlich Quatsch, ne. Aber wo, ähm, wo ich, äh, die Kinder habe, die aus einer gebildeten Schicht kommen, die sich gegenseitig feuern (.) und, und, und. Oder will ich guter Bürger sein und sage bewusst, nein, (.) mein Kind kommt, weil, weil ich halt mich für, äh, oder ich komme aus meiner Bildungsschicht. Und ich gebe mein Kind BEWUSST in eine Kita, die eher durchmischt ist. Oder wo ich eher sozial schwächeres Klientel habe, um zu sagen, dass ich eben eine Durchmischung im Sinne der Gesellschaft hinbekomme“ (IP3, 00:54:46).

IP5 erklärt, dass es erklärt Ziel des Jugendamtes ist, durch eine hohe Trägervielfalt auch heterogene Sozialstrukturen in den Kindertageseinrichtungen zu erreichen und eine hohe Konzentration von benachteiligten Kindern in einzelnen Einrichtungen zu vermeiden:

„Und deswegen ist das, äh, höchste Gebot (...) die Trägervielfalt in [Name der Kommune] immer aufrechtzuerhalten und nicht irgendwie nur auf eine Karte zu setzen. Sodass wir auch immer, IMMER heterogene Kitas haben (...) und nicht, dass wir sagen: "Okay. Wir packen jetzt alle schwierigen Kinder, äh, in [unsere städtischen] Einrichtungen." //weil das//, äh, wür/ würde der Sache nicht gerecht werden und das ist dann/ hat auch nichts mehr mit Bildungs, äh, äh, Bildungsgerechtigkeit zu tun, wenn wir (...) so eine homogen verarmte Kita haben, wo dann quasi 98 Prozent, äh, Kinder aus prekären Lebenslagen sind, weil das ist ja gerade/ die Durchmischung macht es ja aus“ (IP5, 00:35:41).

Die Interviewperson aus JA2 geht bezüglich der Problemwahrnehmung und Steuerungsnotwendigkeit noch weiter und bezeichnet Segregation in Kindertageseinrichtungen als „hochgradig demokratiegefährdend“ (IP2, 01:11:06). Sie führt dazu aus und begründet, „wenn Sie Randgruppen schaffen, dann werden Sie auf Dauer in unserer Gesellschaft Probleme bekommen ein demokratisches Konzept durchzusetzen“ (IP2, 01:11:17). Deshalb muss Betroffenheit erzeugt und ein Bewusstsein dafür geschaffen werden, dass es Kita-Segregation gibt und welche Folgen sie hat. Um diese Kontinuität zu gewährleisten, muss das Thema Armut und Benachteiligung verstetigt werden beispielsweise in Form einer Stabstelle, weil das Thema im Arbeitsalltag, durch Personalwechsel oder andere Herausforderungen wie etwa die Corona-Pandemie in den Hintergrund gerät: „Ihr müsst das Thema immer wieder auf frisch impfen wie Grippe. Jedes Jahr, jedes Jahr.“ (IP2, 01:27:45).

7.3.4 Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der Interviewpersonen

Die Interviewpersonen nennen verschiedene Handlungsansätze im Umgang mit Kita-Segregation im Speziellen und Zugang im Allgemeinen.

Ansatzpunkt: Steuerung der Sozialstruktur

Die aktive Steuerung der Sozialstruktur in den Einrichtungen wird von den Interviewpersonen nicht bzw. nur eingeschränkt als Möglichkeit gesehen. Dem entgegen stehe die Autonomie der freien Träger, das Wunsch- und Wahlrechte der Familien wird hier nicht genannt. Die zentralen Anmelde- bzw. Platzvergabeverfahren, die es in allen untersuchten Jugendämtern gibt, werden nicht zur Steuerung der Sozialstruktur in den Kitas genutzt. IP3 vertritt der Auffassung, dass dies mit dem entsprechenden politischen Willen eine Möglichkeit sein könnte.

Die Beeinflussung der Sozialstruktur in den Kitas wird von den Interviewpersonen zwar als theoretische Möglichkeit genannt, jedoch hält keiner der Interviewpersonen dies für umsetzbar, weil dies der Trägerautonomie widersprechen würde. Die IP4 führt dieses Problem/Steuerungsdefizit sehr anschaulich aus:

„Ja, das wird ja/ läuft ja so, weil ich kann ja anders gar nicht steuern, wenn man ehrlich ist, ne? Ich kann ja nicht/ ich kann das, wenn nur steuern, durch die Aufnahme. Mal angenommen, ich habe jetzt die Idee, ich möchte so und so viel Prozent, äh, Zielerreichung haben mit Migrat/ Kinder mit Migrationshintergrund in Einrichtungen. Dann kann ich das städtisch machen, das sage ich einfach allen Kita-Leitungen. Gebe ich dann einfach den Befehl bei der Aufnahme, so und so viel, äh, prozentuale Erfüllung, äh, hinzukriegen, dies und das. Aber das kann ich dann nur bei neun von 35 Einrichtungen machen. Weil die anderen Einrichtungen sind nun mal autark bei der Aufnahme von Kindern. Und das werden sie/ sollen sie auch sein und werden sie auch bleiben. Da wird kein Gesetz kommen, dass denen das vorschreibt. Und da kann mir natürlich eine katholische Einrichtungsleitung, ich sage jetzt es einfach mal so blöd, plakativ sagen/ ja, sie nimmt alle Kinder auf und guckt nicht, was die Eltern machen und dies und das. Das ist natürlich Fake, ne? Natürlich werden die das so machen, dass es passt und für sie, äh, äh, richtig ist“ (IP4, 00:52:21).

Die IP4 weist hier auch darauf hin, dass sie es nicht für möglich hält, dass die Autonomie der freien Träger bei der Aufnahme von Kindern durch ein Gesetz verändert werden könnte. Zudem wird aus diesem Interviewauszug deutlich, dass es für die Steuerungsmöglichkeiten des Jugendamts relevant ist, wie viele eigene Kitas das Jugendamt hat, weil sich die Einflussmöglichkeiten bei der Platzvergabe des Jugendamtes auf die eigenen Kitas beschränkt.

Direkten Einfluss auf die Aufnahme von Kindern in den Kitas der freien Träger haben die Jugendämter nicht, sondern nur durch Bitten (IP6.2,

00:25:41), bei der Belegung von Überbelegungsplätzen und in Notfällen, beispielsweise wenn eine Familie während des Kita-Jahres zuzieht und deshalb kurzfristig ein Platz benötigt wird. Insbesondere bei der Aufnahme von geflüchteten Kindern hätten die freien Träger „sehr mitgearbeitet“ (IP4.1, 01:01:54). Auch IP3 berichtet, dass wenn es an Betreuungsplätzen mangelt, um den Rechtsanspruch zu erfüllen, sie „auch mal zum Hörer (...) greifen“ (IP3, 00:24:09) kann und mit Einrichtungsleitungen kurzfristige Lösungen findet. Auch IP6.2 berichtet, dass im Notfall, wenn ein Kind während des Kita-Jahres in die Stadt zieht und dringend einen Betreuungsplatz benötigt, weil es im nächsten Jahr eingeschult werden soll und noch kein deutsch spricht, die freien Träger oft kooperieren würden (IP6.2, 00:29:57–5).

Eine IP berichtet, dass es eine Vereinbarung mit den freien Trägern gibt, dass wenn das Jugendamt einen Trägeranteil übernimmt, es im Gegenzug bei der Platzvergabe mit einbezogen wird. Dies wird auch in den Vorlagen für den Jugendhilfeausschuss vermerkt. Letztlich könne das Jugendamt aber nicht mehr tun, als um die Aufnahme von Kindern zu bitten: „Also wenn wir den Trägeranteil übernehmen, äh, mit der Vorgabe, dass wir bei der Platzvergabe (...) immer mit einbezogen werden. Das ist, äh, machen wir so eine Vorgabe auch in unseren, äh, Vorlagen für den Jugendhilfeausschuss. Mit der Bitte, dass wir bei der Vergabe der Plätze aktiv mitwirken dürfen“ (IP6.2, 00:25:41).

Andererseits berichten andere Interviewpersonen von einer starken Abhängigkeit von den freien Trägern. So beschreibt IP1, dass andere Kommunen zu der Zeit, als der Rechtsanspruch langsam Gestalt annahm, mit den freien Trägern geregelt hätten, „dass also, äh, das Belegungsrecht der Träger nicht bis zum letzten Platz da ist. Sondern dass da auch noch, äh, eben auch die Kommune, die Stadt als, äh, (...) Weiterleiter, Vermittler eben auch noch mal mit/ äh, mitreden kann“ (IP1, 00:34:42). Dies sei jedoch in dieser Kommune nicht der Fall gewesen: „Hier in [Stadt Name] ist das nicht der Fall. (...) Rein theoretisch könnten auch die Träger, äh, sagen: „Ja, also, äh, entweder überlässt uns das. Oder wir nehmen euch die Immobilie weg“ (IP1, 00:34:42).

Dieses Zitat zeigt, dass dieses Jugendamt nicht nur von freien Trägern abhängig ist, um die Rechtsansprüche zu erfüllen, sondern auch weil manche Träger zugleich Immobilien besitzen, die das Jugendamt nutzt, um darin Kitas zu betreiben.

In Ausnahme- und Notfällen sind die freien Träger bei der Aufnahme kooperativ. Im Regelfall werden jedoch zuerst die „eigenen Schäfchen“ (IP1, 00:51:10) versorgt. Auf die Vergabe von Regelplätzen haben die Jugendämter keinen Einfluss. Dennoch beschreiben die meisten Jugendämter die Kooperation mit den freien Trägern als gut. Insgesamt wird die Kooperationskultur mit den freien Trägern von den Interviewpersonen als „gutes Miteinander“ (IP3, 00:24:13) beschrieben – auch von IP1.

Zentrale Anmelde- und Platzvergabesysteme gibt es in allen befragten Jugendämtern. Diese werden zur Verwaltung der Anmeldungen und Bedarfsplanung genutzt, jedoch nicht zur Steuerung der sozialen Struktur in den Kitas. IP5 beschreibt das Portal folgendermaßen:

„Also wir haben ein digitales Online-Anmeldeportal, das Kita-Portal. Ähm, das haben wir. Also die Anmeldungen laufen ja auch hier über uns. Das heißt, die Eltern haben die Möglichkeit sich digital und online, äh, an sechs Einrichtungen anzumelden. Genau. Und, ähm, da, äh, da machen die dann digital und recht niederschwellig auch. Äh/ genau. Das läuft dann hier auf und dann machen wir/ ähm, wir machen ja auch mit den Trägern die Angebotsstrukturen/ ziehen wir, ziehen wir fest“ (IP5, 00:42:35).

Bei der Einführung des zentralen Anmeldesystems wurde im Jugendamt diskutiert, ob man eine zentrale Vergabe mit einem Veto-Recht der Einrichtungsleitung kombiniert, weil diese die Möglichkeit behalten sollen, die Kinder im Hinblick auf die Gruppenkonstellation aufzunehmen oder abzulehnen. Dieser Diskussionsprozess sei angestoßen worden, ist aber noch „ergebnisoffen“ (IP3, 00:18:05). Bisher bestehen keine trägerübergreifenden Aufnahmekriterien, sondern die Entscheidung über die Platzvergabe liegt bei den Einrichtungsleitungen.

Theoretisch könnten die zentrale Anmeldeverfahren auch zur Steuerung der Sozialstruktur in den Kitas genutzt werden. „Streng genommen, wenn ich nur auf die Segregation gucke, finde ich, müsste man zu einer zentralen Vergabe kommen. Die ganz klar sozial durchmischt, also um es jetzt mal einfach zu machen, eben eine soziale Durchmischung gewährleistet“ (..) (IP3, 00:52:48). Um dies umzusetzen, bräuchte die IP3 laut eigener Einschätzung einen politischen Willen: „Ich bräuchte, äh, eine Politik vor Ort, (.) die sagt, ja, wir wollen es. Ungeachtet von Trägerinteressen, und da nehme ich jetzt beide mit rein, öffentlicher und freier Träger. Möchten wir eine Umsetzung nach rein sozialen Gesichtspunkten und sozialer Durchmischung“ (IP3, 00:53:46).

Ansatzpunkt: Bedarfsgerechte Ressourcensteuerung – „Ungleiches ungleich behandeln“

Anstatt der Steuerung von Kita-Segregation durch die Verteilung von Kindern nennen die Interviewpersonen als direkten Ansatzpunkt im Umgang mit Kita-Segregation die bedarfsgerechte Steuerung von Mitteln an die Kitas, gemäß der Prämisse „ungleiches ungleich behandeln“ (IP1, IP2, IP4). Die bedarfsgerechte Ressourcensteuerung von Landes- und Bundesmitteln nach dem Prinzip „ungleiches ungleich behandeln“ wird in allen Kommunen umgesetzt. Genannt werden hier die Landesprogramme plusKITA, zur Sprachförderung, für Familienzentren oder die Bundesprogramme „Brücken bauen“

und Sprachkitas. Eine Interviewperson betont die Vielzahl der Programme, die den Jugendämtern „um die Ohren“ (IP4.1, 00:57:27) gehauen werden würden. IP4.2 ist hierbei der Auffassung, dass die Vielzahl der Landes- und Bundesprogramme ausreichend sei, um die pädagogische Arbeit in den Kitas an die unterschiedlichen Bedarfslagen anzupassen.

Datengrundlage und Transparenz

Im Hinblick auf die Frage, wie bedarfsgerecht die Verteilung der Mittel erfolgt, ist die räumlich und inhaltlich sehr unterschiedliche Datengrundlage der Jugendämter zu thematisieren und wird hier deshalb vertieft.

Die Spannweite reicht von drei Jugendämtern mit einer inhaltlich differenzierten Datenbasis auf Einrichtungs- und Sozialraumebenen bis hin zu einem Jugendamt, das über keinerlei Daten auf der Ebene der Einrichtungen verfügt.

Zwei Jugendämter verfügen über eine Datengrundlage, mit der sowohl die ethnische als auch die soziale Struktur auf der Ebene der Einrichtungen transparent gemacht werden kann.

Die soziale Struktur in den Einrichtungen wird in beiden Jugendämtern über die Einkommensinformationen abgebildet, die den Jugendämtern vorliegen, weil die Eltern ihre Einkommensverhältnisse zur Bemessung der Beiträge für den Kita-Besuch dem Jugendamt offenlegen müssen. Die ethnische Struktur der Kitas wird in diesen beiden Jugendämtern durch das Merkmal „zuhause gesprochene Sprache“ operationalisiert, wobei die Datenquellen unterschiedlich sind. In JA2 stammen die Informationen über die zuhause gesprochene Sprache der Kinder aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfesstatistik, die am ersten März jeden Jahres von den Kitas an die statistischen Landesämter übermittelt werden. Die Interviewperson bekommt eine Kopie dieser Daten in anonymisierter Form von den Kita-Leitungen. In JA6 stammt diese Information aus der Software KiBiz.web. Außerdem verfügen beide Jugendämter über die kleinräumigen SGB II Daten. Auf dieser Grundlage können die IPs die Bedarfslagen der Kitas im Hinblick auf ethnische und soziale Merkmale bestimmen und bedarfsgerecht steuern.

In zwei weiteren Jugendämtern (JA1 und JA4) liegen ebenfalls die Ergebnisse aus KiBiz.web über den Anteil der Kinder, die zuhause eine andere als die deutsche Sprache sprechen vor. Die Elternbeitragsdaten werden jedoch nicht genutzt, um die soziale Struktur der Kitas transparent zu machen.

In den Jugendämtern JA3 und JA5 liegen keine – bzw. in JA3 nur für die eigenen Kitas – Informationen über die ethnischen oder sozialen Strukturen in den Kitas vor, mit denen ungleiche Bedingungen in Kitas gezeigt und Mittel bedarfsgerecht gesteuert werden können. Es liegen lediglich Informa-

tionen über den Anteil der SGB II Beziehenden in den Sozialräumen vor. In JA5 wird die schlechte Datenlage damit begründet, dass das Jugendamt gemessen an der Einwohnerzahl relativ groß sei und sieht hinsichtlich der integrierten Planung durchaus noch Optimierungsbedarf.

Der unterschiedliche Wissensstand in den Jugendämtern über Datenquellen und Nutzungsmöglichkeiten führt zu unterschiedlicher Transparenz über ungleiche Bedingungen in den Kitas und damit auch die Steuerungsmöglichkeiten. Manche Jugendämter sind daher besser in der Lage, datenbasiert zu steuern als andere.

Neben der Verfügbarkeit der Daten stellt sich die Frage nach der Qualität der Daten, folglich ob sie abbilden, was sie abbilden sollten. Dazu berichtet eine IP, dass sie über das Ergebnis der Analyse überrascht gewesen sei:

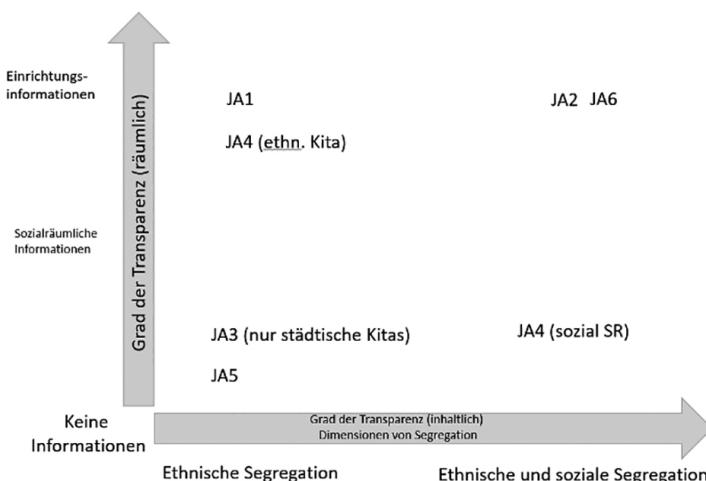
„Und es ist natürlich, zum Beispiel, wenn ich jetzt mal die Kita XY zum Beispiel sehe, ne, die hatte/ die ist jetzt plusKITA geworden. Das hat mich total gewundert. Da waren zum Beispiel sehr viele Familien mit Migrationshintergrund. Aber das waren dann irgendwelche Ärzte, Architekten oder sonst was, ne? Also, äh, ne, ich sage mal, da, da muss, das muss man sich (lacht) dann auch noch mal genau anschauen, was das denn für Leute mit Migrationshintergrund sind, ne?“ (IP4.1, 00:50:51).

Aus diesem Grund wurde die Gewichtung der Variablen *Migrationshintergrund* und *SGB-Quote* angepasst und zweitere höher gewichtet.

Betrachtet man die Jugendämter mit Informationen über das Ausmaß der Kita-Segregation wird deutlich, dass die Datenquellen differieren und unterschiedliche Dimensionen von Kita-Segregation betrachtet werden. Bei genauerer Betrachtung des Informationsstandes über das Ausmaß der Kita-Segregation kann differenziert werden zwischen der räumlichen Ebene, für die Informationen vorliegen, entweder auf der Ebene des Sozialraums, in dem sich die Kitas befinden oder auf der Ebene der Kitas. Je kleinräumiger Daten vorliegen, desto besser sind sie für Steuerungszwecke geeignet.

Abbildung 28 verdeutlicht diese Unterschiede.

Abbildung 28: Grad der Transparenz und verfügbare Datengrundlage in den Kommunen



Quelle: Eigene Darstellung.

Bezüglich des Informationsstands über die Dimensionen von Kita-Segregation werden ebenfalls deutliche Unterschiede zwischen den Jugendämtern sichtbar. Grundsätzlich kann zwischen ethnischer und sozialer Segregation in Kitas differenziert werden. Vier Jugendämter kennen das Ausmaß der ethnischen Kita-Segregation und operationalisieren dies über den Anteil der Kinder, die zuhause eine andere als die deutsche Sprache sprechen. Das Ausmaß der sozialen Segregation ist in zwei Jugendämtern bekannt und wird in einem Jugendamt operationalisiert über die Höhe der Elternbeiträge und im anderen über den Anteil der Kinder im Sozialraum, die SGB II-Leistungen beziehen.

Ansatzpunkt: Steuerung der Trägerstruktur

Als weiteren Ansatzpunkt nennen die Interviewpersonen die aktive Steuerung der Trägerstruktur um erstens ausreichend eigene Kitas betreiben, um bei der Platzvergabe und damit zur Erfüllung von Rechtsansprüchen nicht von den freien Trägern abhängig zu sein sowie eine Versorgung ohne permanente Aushandlungsprozesse gewährleisten zu können.

In zwei Kommunen wird das Trägerauswahlverfahren zu der Zeit der Interviews reformiert und die Träger für Kitas transparent und kriterienbasiert ausgewählt. JA2 ist relativ früh in den Prozess der transparenten, krite-

rienbasierten Trägervergabe eingestiegen „um von dieser Willkürlichkeit mal wegzukommen“ (IP4.1, 00:15:49). In JA5 wird eine „intensive Diskussion“ (IP5, 00:37:11) darüber geführt, weil die Vergabe der Trägerschaften von Kitas früher ein Aushandlungsprozess der freien Träger untereinander ohne jegliche Einflussnahme des Jugendamtes erfolgt ist: „Also früher wie ich dann immer höre von so alteingesessenen, äh, Geschäftsführern beispielsweise. Wir haben das doch früher immer so gemacht. So. Auf der Couch und haben dann die Trägerschaften abends verteilt. Das machen wir jetzt nicht mehr. (...)" (IP5, 00:38:10). Die IP5 führt dazu aus: „Aber so eine Elefantenrunde, wo dann irgendwie die vier großen weißen Männer sitzen, ähm/ also es ist leider auch so tatsächlich muss man mal ehrlich sagen. Ähm, und dann werden die Trägerschaften da verteilt. Äh, das finde ich irgendwie in der Sache EIGENARTIG, sagen wir mal so. (lacht)" (IP5, 00:38:10-5).

Bei der Reform des Trägerauswahlverfahrens im Sinne des strategischen Ausbaus, wird laut der IP5 mit dem gesetzlichen Auftrag der Planungs- und Gesamtverantwortung begründet und soll deshalb in Zukunft sozialraum- und adressatenorientiert auf der Grundlage von Daten erfolgen. Das Ziel dabei ist die Gewährleistung des Wunsch- und Wahlrechts durch eine Trägervielfalt in den Sozialräumen, denn „wenn ich jetzt zum Beispiel nur, nur katholische Träger, äh, irgendwo in einem Sozialraum habe, dann passt das höchstwahrscheinlich NICHT mit dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern zusammen“ (IP5, 00:34:48). Dabei soll auch eine Verbindung zur pädagogischen Qualität hergestellt werden, in dem die Träger zum Beispiel interkulturelle Konzepte vorlegen müssen, die dann bei der Auswahl je nach Sozialraum unterschiedlich gewichtet werden. Beispielsweise soll dann in einem Sozialraum mit einem hohen Migrationsanteil ein interkulturelles Konzept bei der Trägervergabe stärker gewichtet werden als in einem Sozialraum mit einem geringen Migrationsanteil.

7.3.5 Zusammenhang zu weiteren Dimensionen sozialer Ungleichheit

Darüber hinaus zeigten sich eine Vielzahl von Zusammenhängen von Kita-Segregation und anderen Dimensionen sozialer Ungleichheit im frühkindlichen Bildungssystem. Diese können hier nur kurz genannt werden und stellen Anknüpfungspunkte für weitere Forschungen dar:

Die Aufnahmepraxis der konfessionellen Träger führe auch dazu, dass es insbesondere für Familien, die nicht kirchengebunden sind, schwierig ist, einen Kita-Platz zu bekommen und sie deshalb häufiger von Nichtversorgung betroffen sind. Bei den nicht kirchgebundenen Menschen handele es sich häufig um Familien mit Migrationshintergrund: „Da/ von daher geht also die Nichtversorgung eben auch eher in die Richtung, die nicht kirchengebunden

sind. Und das sind häufig auch Menschen oder Familien mit Migrationshintergrund“ (IP1, 00:08:00). Daran wird deutlich, wie die Platzvergabepraktiken zum einen die Zusammensetzung in den Einrichtungen bedingen und zum anderen auch bestimmte Familien ausschließen und dazu führen, dass Kinder nicht oder später in einer Kita betreut werden. Verstärkt wird dieses Problem noch, wenn die betroffene Familie nicht mobil ist, sondern auf ein wohnortnahes Angebot angewiesen ist.

Werbung für Kita-Besuch

Die unterschiedlichen Haltungen bzw. die Unterschiede im Problembewusstsein der Interviewpersonen zeigen sich nicht nur im Hinblick auf Kita-Segregation, sondern auch generell beim Zugang zu Kindertageseinrichtungen am Thema Werbung für den Kita-Besuch.

Auf der einen Seite wird in den Jugendämtern JA1, JA2 und JA5 sehr aktiv für den Kita-Besuch geworben. In JA1 wird allen Eltern Informationsmaterial über ihren Rechtsanspruch und Betreuungsangebote sowie eine Anmeldekarre zugesendet. Diese können die Eltern dann in Kita abgeben, wodurch das Vergabeverfahren vereinfacht werden soll. Außerdem wird gezielt in den nicht-deutsch sprechenden „Bevölkerungskreisen“ (IP1, 00:47:14) für den Kita-Besuch geworben.

In JA2 erfolgt die Werbung für den Kita-Besuch durch ein Bundesprogramm, um an zwei Kita-Standorten zusätzliches Personal zu finanzieren. Dieses zusätzliche Personal geht in den Sozialräumen der Kitas in Flüchtlingseinrichtungen, zu den Tafeln oder den Stadtteilbüros und spricht dort gezielt Familien an, ob ihre Kinder bereits eine Kita besuchen und unterstützt ggf. bei der Anmeldung. Dies sei auch deshalb wichtig und nötig, weil der Platzbedarf online angemeldet werden muss, was für manche Eltern ein Problem darstellt, weil dafür ein Internetzugang, ein Endgerät und Kenntnisse der deutschen Sprache nötig sind: „*Die haben keinen// Computer oder sind der Sprache gar nicht mächtig sich da durch so ein Programm durchzuarbeiten. Und da sind die Kitaeinstiegsfachkräfte schon gut, die //dann mit ihrem// Tablet hingehen und sagen: "Komme! Wir machen das mal eben"*“ (IP2, 01:15:45).

Auch in JA5 wird „da (...) wo es nötig ist“ (IP5, 00:20:41) für den Kita-Besuch geworben, weil über den Kita-Besuch „so was wie Bildungs- und Chancengleichheit“ (IP5, 00:21:21) hergestellt werden soll.

„Weil wir ja schon, äh, im Sinne der Prävention und auch (lachend) kein Kind zurücklassen, dass wir schon denken/ also wir machen jetzt nicht grundsätzlich Werbung, aber wir machen schon da Werbung, wo es nötig ist, ne? Also //das heißt// bei Willkommensbesuchen und man kennt ja/ äh, man guckt/ also der Sozialarbeiter, äh, guckt sich dann die Wohnung an, äh, und beim sechsten Kind

würde man sagen: "Oh! Das Kind müsste eigentlich bevor/" also ich meine, es hat ja dann einen präventiven Charakter. Bevor das Kind dann im Jugendhilfedenst aufschlägt im Sinne einer INTERVENIERENDEN, äh, Aktion oder irgendwie Hilfe zur Erziehung. Dann lieber frühzeitig in die Kita und, ähm, äh, dass der da einen Platz bekommt und zumindest irgendwie fünf oder vier Stunden am Tag betreut wird und was Anderes als, äh, die großen, äh, Geschwister, die Fortnite spielen oder was auch immer. Ähm/ genau. Also das ist dann schon unser Anspruch, dass wir, äh, schon auch über den Kitabesuch auch so was wie Bildungs- und Chancengleichheit herstellen wollen, ne?" (IP5, 00:21:21).

Auf der anderen Seite stehen die Jugendämter JA3 und JA4, in denen keine Werbung für den Kita-Besuch erfolgt. IP3 reagiert entsprechend überrascht auf die Frage, ob im Jugendamt für den Kita-Besuch geworben wird:

B: Für den Kita-BESUCH?

J: Hm. (bejahend)

B: (5) (seufzt) Nicht wirklich. (.) Ähm, (.) aus Kalkül natürlich auch, weil wenn wir schon 1.100 Plätze zu wenig haben, (.) was soll ich denn da noch werben? (IP3, 01:12:34).

Die Interviewperson hält Werbung für den Kita-Besuch zwar aus pädagogischer und wissenschaftlicher Sicht für sinnvoll, jedoch nicht in der Praxis: „aber (...) Theorie ist Theorie und Praxis ist Praxis“ (IP3, 01:13:02).

In diesem Zusammenhang ist die Aussage des IP4.2 bemerkenswert, dass die Beratung von Eltern ein lukratives Geschäft sein könnte, weil es bei den Eltern sehr viele Unklarheiten über deren Rechte und Möglichkeiten gebe, diese umzusetzen. In der Kommune wäre das Problem noch überschaubar, weil man sehr gut aufgestellt sei bei der Beratung von Eltern im Rahmen des Baby-Begrüßungsdienstes und dem Kita-Navigator, aber die Interviewperson berichtet von Familien, die aus großen Städten oder dem Ruhrgebiet in die Kommune ziehen würden, dass diese oft sehr schlecht informiert und verunsichert sind. Die Interviewperson führt dazu aus:

„Man müsste eigentlich so ein Unternehmen aufmachen, so ein, so ein Beratungsunternehmen für Eltern quasi, dass die mal sich zwei, drei Stunden von jetzt Leuten, wie uns, beraten lassen, was wirklich wichtig ist, worum es wirklich geht. Was sie für Rechte haben, was sie/ äh, wie sie ihre Rechte durchsetzen können, ne? Und dann könnte man/ in zwei, drei Stunden könnte man ja ein gewisses Honorar für nehmen. Könnte man da, glaube ich, sehr, sehr viel, äh, klären. Und dann wären viel, viel Sorgen von gerade jungen Frauen oder jungen Männern gelöst, die die über Monate mit sich rumtragen. Und irgendwie total verunsichert sind und so. Also das ist WIRKLICH ein großes, großes Thema, ne? (...) Also da wäre mal wirklich eine umfangreiche Beratung gut angelegtes Geld für diese Leute, dass die sich da mal die Ängste nehmen lassen“ (IP4.1, 01:15:01)

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass diese Aufgabe in den Zuständigkeitsbereich der Interviewperson fällt, ist diese Auffassung äußerst fragwürdig.