

Fischer, Sandra; Glaser, Stella; Stöbe-Blossey, Sybille

Research Report

Zwischen (Rechts-)Anspruch und Realität: Soziale Selektivität in der Kindertagesförderung

IAQ-Report, No. 2024-06

Provided in Cooperation with:

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Suggested Citation: Fischer, Sandra; Glaser, Stella; Stöbe-Blossey, Sybille (2024) : Zwischen (Rechts-)Anspruch und Realität: Soziale Selektivität in der Kindertagesförderung, IAQ-Report, No. 2024-06, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/82094>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301601>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zwischen (Rechts-)Anspruch und Realität: Soziale Selektivität in der Kindertagesförderung

Sandra Fischer, Stella Glaser und Sybille Stöbe-Blossey

- Mit altersgruppenbezogenen Rechtsansprüchen auf Kindertagesförderung wird im deutschen Sozialstaat ein universeller Ansatz verfolgt. Insbesondere Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien soll durch die Teilhabe an Kindertagesförderung eine Grundlage für bessere Bildungschancen geschaffen werden.
- Analysen zeigen jedoch, dass gerade diese Gruppen unterproportional vom Kita-Ausbau profitieren und trotz Betreuungswunsch der Eltern besonders häufig keinen Platz erhalten.
- Die Kosten stellen vor allem für Familien mit geringem Erwerbseinkommen eine Teilhabebarriere dar. Auch fehlen benachteiligten Gruppen oftmals die nötigen Informationen, um ihre Interessen bei der Konkurrenz um knappe Plätze durchzusetzen, zumal es für Kita-Träger wenig Anreize gibt, die Bedarfe dieser Gruppen zu berücksichtigen.
- Für die Stärkung von Teilhabe kommt es vor allem darauf an, subtil wirkende Mechanismen im Kita-System zu verstehen und auf dieser Basis Lösungsansätze zu entwickeln.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

1 Einleitung

Kindertagesförderung soll in Deutschland für alle Kinder zugänglich sein. Dafür wurden nach und nach im Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) subjektive Rechtsansprüche eingeführt (§ 24 Abs. 2-4 SGB VIII): Nach dem Rechtsanspruch für Drei- bis Sechsjährige („Ü3“, seit 1996) und für Kinder im zweiten und dritten Lebensjahr („U3“, seit 2013) wird ab dem Schuljahr 2026/27 stufenweise ein Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Kinder im Grundschulalter in Kraft treten (Stöbe-Blossey 2023). Sozialpolitisch und mit Blick auf die Armut(sfolgen)prävention sind diese Rechtsansprüche in doppelter Hinsicht von Bedeutung: Die Betreuung der Kinder ermöglicht erstens die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit Eltern die Existenzsicherung durch Erwerbstätigkeit; zweitens eröffnet die mit der Kindertagesbetreuung verbundene Förderung Kindern – insbesondere jenen aus benachteiligten Gruppen – bessere Bildungschancen. Zahlreiche Studien deuten allerdings darauf hin, dass gerade diejenigen Kinder, die die Förderung am dringendsten benötigen würden, unterproportional daran teilhaben. Gründe hierfür aufzuspüren und Lösungsansätze zu identifizieren, ist Ziel dieses Beitrags.

Ausgehend von einer Diskussion zum Verhältnis von universellen Rechtsansprüchen und zielgruppenspezifischen Maßnahmen (2) wird im Folgenden ein Überblick über empirische Befunde zu sozialen Disparitäten in der Inanspruchnahme von Kindertagesförderung gegeben (3). Anschließend wird auf der Basis vorliegender Studien und einer Sekundäranalyse von Interviews mit Trägern der Jugendhilfe der Frage nachgegangen, welche Mechanismen im System der Kindertagesförderung zu diesen Disparitäten beitragen (4). Die sich auf dieser Grundlage abzeichnenden Lösungsansätze, um die Teilhabechancen an der Kindertagesförderung zu verbessern, werden im Fazit (5) zusammengefasst.

2 Universalismus und Zielgruppenorientierung in der Sozialpolitik

Universalistische Wohlfahrtsstaaten, die sozialstaatliche Leistungen auf Basis sozialer Bürgerrechte gewähren (Esping-Andersen 1990), galten lange Zeit als erfolgreicher bei der Armutsbekämpfung als Wohlfahrtsstaaten, deren sozialstaatliche Maßnahmen allein auf einkommensschwächere Personen

zielten (Korpi und Palme 1998): Universelle Leistungen sind leicht zugänglich und ihre Inanspruchnahme ist nicht stigmatisierend. Kritisch betrachtet wird allerdings der sogenannte Matthäus-Effekt, wonach mittlere und obere Einkommensschichten oft stärker von universellen Leistungen profitieren als die unteren (van Lancker 2020, S. 19f.). Eine mögliche Antwort auf diese Problematik wird darin gesehen, innerhalb eines universalistischen Rahmens ergänzende zielgruppenspezifische Maßnahmen zu initiieren, die speziell benachteiligten Personen(gruppen) zugutekommen und sie stärken sollen, entsprechende Leistungen in Anspruch zu nehmen – ein Konzept, das Theda Skocpol (1996) als „targeting within universalism“ bezeichnete. Der Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe, der im SGB VIII formuliert wird, entspricht diesem Konzept: Nach § 1 Abs. 1 SGB VIII hat „[j]eder junge Mensch [...] ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“. Die Jugendhilfe soll zur Verwirklichung dieses universellen Rechts gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII „junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden und abzubauen“. Im Rahmen des universellen Anspruchs wird also ein Auftrag zur Reduzierung von Benachteiligung formuliert.

Universalismus und Zielgruppenorientierung sind somit weder Gegensätze noch zwei Pole eines Kontinuums; vielmehr sind es zwei voneinander zu unterscheidende Dimensionen. Die erste Dimension zeichnet sich durch einen institutionellen Ansatz aus; es geht um die politische Absicht bzw. die Logik, die einer sozialstaatlichen Maßnahme zugrunde liegt, nämlich darum, ob Leistungen ohne die Prüfung eines konkreten Bedarfs in Anspruch genommen werden können. In der zweiten Dimension geht es um die intendierten und nicht intendierten Ergebnisse einer sozialpolitischen Maßnahme und um die Frage, was die Anspruchsberechtigten tatsächlich bekommen – ob und inwieweit Leistungen tatsächlich für alle zugänglich sind. Die (Um-)Verteilung von Ressourcen steht also im Vordergrund (Jacques und Noël 2021, S. 16f.).

Mit Blick auf die Kindertagesförderung ist es daher notwendig, nicht von universeller Zugänglichkeit zu sprechen (Rauch 2007; van Lancker und Ghysels 2016), sondern Universalismus und (zielgruppenspezifische) Zugänglichkeit getrennt voneinander zu analysieren (Fischer 2019, S. 97f.): Im Sinne des institutionellen Ansatzes meint Universalismus dann,

dass jedes Kind einer bestimmten Altersgruppe unabhängig von seiner Familiensituation ein Anrecht auf einen Betreuungsplatz hat. Zugänglichkeit bezieht sich dagegen auf die verteilungspolitische Dimension: Die Anspruchsberechtigten müssen tatsächlich Zugang zu der Leistung haben, denn ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz bedeutet noch nicht, dass dieser auch in Anspruch genommen werden kann. Hürden, die den Zugang einschränken, können sich bspw. aus einem Mangel an Plätzen, aus zu hohen Gebühren oder aus Selektionsmechanismen bei der Platzvergabe ergeben. In diesem Kontext ist die Frage von Bedeutung, wie die öffentliche Verantwortlichkeit für ein System der Kindertagesförderung ausgestaltet ist (Fischer 2019, S. 98; van Lancker und Ghysels 2016, S. 313f.). Hier geht es um das Verhältnis von Staat, Markt, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Familie sowie um die Fragen, in welcher Trägerschaft sich die Einrichtungen der Kindertagesbetreuung überwiegend befinden und welche Rolle der Staat und die Kommunen bei der Regulierung, Erbringung und Finanzierung spielen.

Angesichts der altersgruppenspezifischen Rechtsansprüche auf Kindertagesförderung nach § 24 Abs. 2-4 SGB VIII ist der institutionelle Universalismus gegeben. Daher liegt das Augenmerk der vorliegenden Analyse auf der verteilungspolitischen Dimension und den Hindernissen für die tatsächliche Zugänglichkeit. Dies eröffnet die Möglichkeit, sich mit zielgruppenspezifischen Maßnahmen innerhalb des universalistischen Designs des bundesrepublikanischen Systems der Kindertagesförderung auseinanderzusetzen.

3 Ausbau der Kindertagesförderung – gleiches Recht für alle?

Im deutschen Föderalismus setzt der Bund mit dem SGB VIII einen Rahmen für die Kindertagesförderung. Die Länder regeln die Finanzierung und die

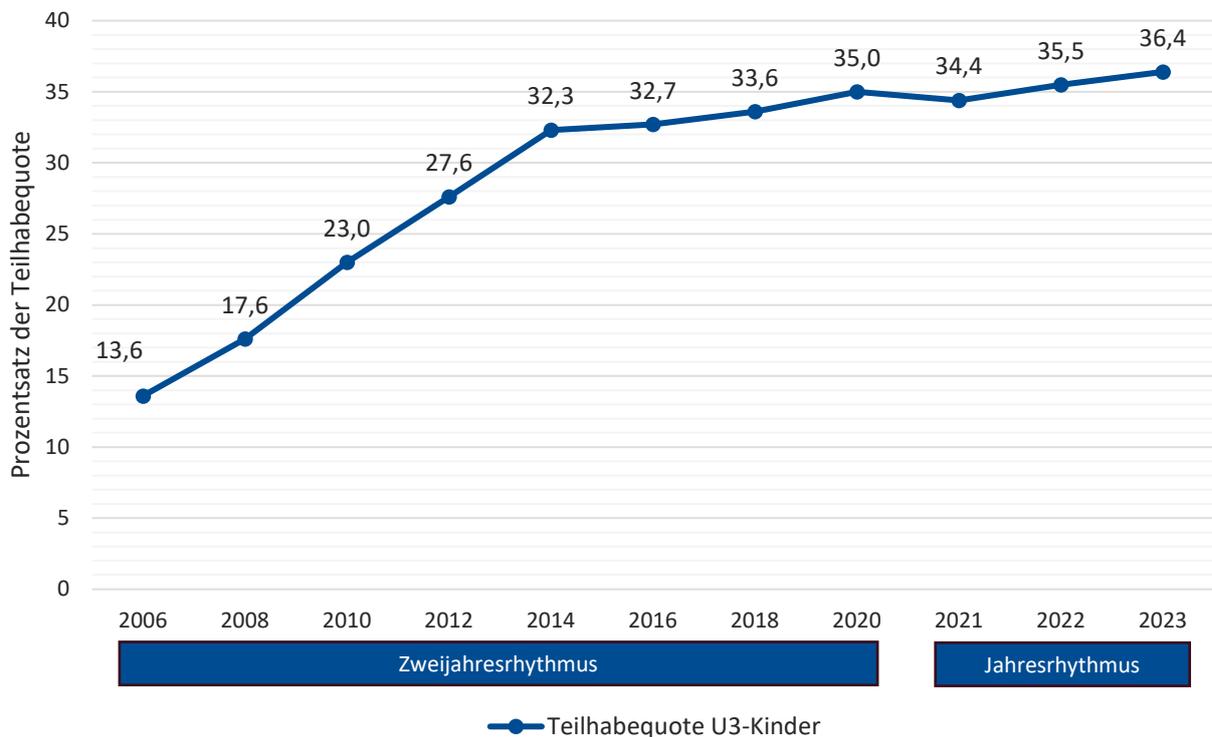
Strukturen der Angebote. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also die Jugendämter in Städten und Kreisen, tragen die Verantwortung für die örtliche Infrastruktur und für die Erfüllung der Rechtsansprüche. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wird das Angebot zu großen Teilen von freien Trägern, bspw. den Verbänden der Wohlfahrtspflege, Kirchengemeinden und Elterninitiativen, bereitgestellt; nur ein gutes Drittel der knapp 4 Mio. Kita-Kinder besucht Einrichtungen öffentlicher Trägerschaft, also von Städten und Gemeinden mit oder ohne eigenes Jugendamt.¹ Der überwiegende Teil der Kosten für einen Kita-Platz wird von Ländern und Kommunen finanziert. Darüber hinaus müssen Eltern in den meisten Bundesländern Gebühren zahlen, die je nach Altersgruppe und Buchungszeit, aber auch je nach Kommune und teilweise auch je nach Träger, unterschiedlich hoch sind. Die Rechtsansprüche für die verschiedenen Altersgruppen nach § 22 Abs. 2-4 SGB VIII richten sich gegen den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der auf der Basis landesrechtlicher Rahmenbedingungen die Versorgung gewährleisten muss. Auf diese Weise hängt die Umsetzung der Rechtsansprüche zum einen von den Rahmenbedingungen der einzelnen Länder ab, zum anderen ist sie „erheblich von der Prioritätensetzung und den Finanzmitteln der Kommune“ (Kreyenfeld und Krapf 2016, S. 127) geprägt.

Die Einführung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesförderung für Drei- bis Sechsjährige (Ü3) im Jahr 1996 hat dazu geführt, dass der Kita-Besuch für diese Altersgruppe nahezu eine Selbstverständlichkeit geworden ist. Nachdem 2013 der U3-Rechtsanspruch in Kraft getreten war, ließ sich eine hohe Ausbaudynamik beobachten. Bis März 2021 wurden bundesweit fast 55.000 Kitas erfasst, wobei seit 2006 etwa 9.400 zusätzliche Einrichtungen geschaffen worden waren (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022, S. 94f.). Im U3-Bereich hat sich die Teilhabequote zwischen 2006 und 2023 nahezu verdreifacht und erreichte im Jahr 2023 mit 36,4 % ihren Höchststand (siehe Abbildung 1).

–
¹<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1447475/umfrage/kindertageseinrichtungen-kinder-nach-traeger/>

Abbildung 1: Entwicklung der Teilhabequote der Kinder im Alter von ein bis drei Jahren, 2006 – 2023

(Angaben in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege 2006 bis 2023. Eigene Zusammenstellung.

4

Somit wurde die institutionelle Dimension des Universalismus durch die Ausweitung des Rechtsanspruchs gestärkt, was einen umfassenden Ausbau der Kindertagesförderung zur Folge hatte. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen bestand die Erwartung, dass sozioökonomische Disparitäten in Bezug auf den Kita-Besuch abnehmen würden (Jessen et al. 2020, S. 268). Jedoch übersteigt der in repräsentativen Befragungen erhobene Bedarf der Eltern seit Jahren – trotz des Ausbaus – die tatsächlichen Teilhabequoten der unter Dreijährigen (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022, S. 103). Der Kindertagesbetreuungsreport des Deutschen Jugendinstituts (DJI) aus dem Jahr 2023 vergleicht den elterlichen Bedarf mit der tatsächlichen Nutzung und zeigt bspw., dass ein Fünftel der Eltern von ein- und zweijährigen Kindern trotz ihres Bedarfs keinen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen konnten (Kayed et al. 2023, S. 15). Damit besteht mit Blick auf die verteilungspolitische Dimension, also der tatsächlichen Zugänglichkeit, die Gefahr, „dass die Zugangschancen zu Früher Bildung nicht gleich verteilt sind“ (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022, S. 105).

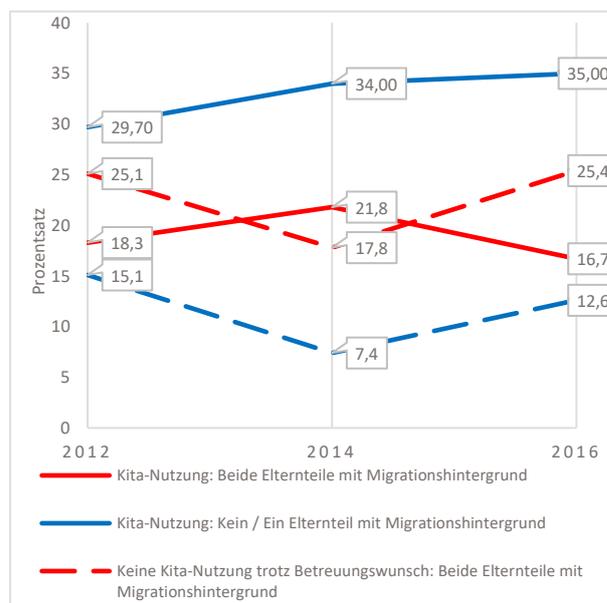
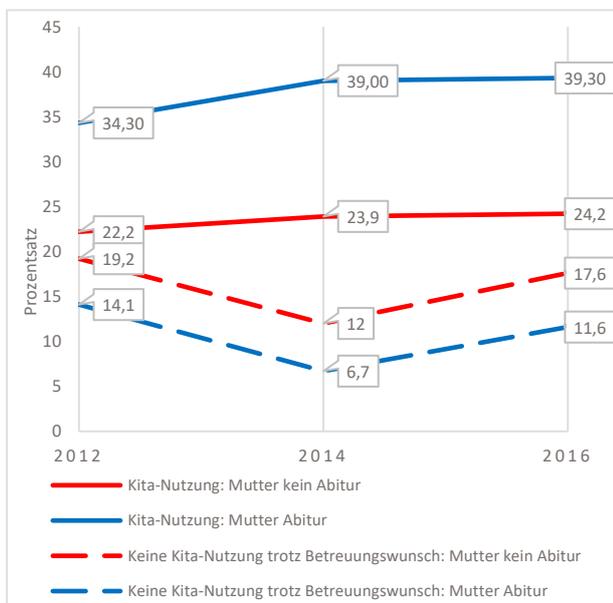
Da der Kita-Besuch im Ü3-Bereich seit einigen Jahren als nahezu selbstverständlich gilt, konzentrieren sich Studien über soziale Unterschiede in der Inanspruchnahme meistens auf den U3-Bereich – und zeigen in der Tat signifikante selektive Muster: Zusammenfassend wird festgestellt, dass „insbesondere Familien mit zwei erwerbstätigen Elternteilen, bildungsnahe Familien, Familien ohne Migrationshintergrund und Familien oberhalb der Armutsrisikogrenze“ besonders stark vom Kita-Ausbau profitieren und die „sozioökonomischen Nutzungsunterschiede [...] folglich größer“ geworden sind (Jessen und Spieß 2019, S. 560; siehe auch Jessen et al. 2018; Jessen et al. 2020). Vor allem im Bereich der Ganztagsbetreuung kommt die Ausweitung des Angebots ressourcenstärkeren Familien überproportional zugute (Espenhorst et al. 2023, S. 7f.). Umgekehrt nehmen Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund, geringem Einkommen und niedriger formaler Bildung seltener oder erst später an Kindertagesförderung teil (Huebener et al. 2023; Jessen et al. 2020; Kreyenfeld und Krapf 2016; Schober et al. 2016). Damit manifestiert sich auf der Ebene der verteilungspolitischen Dimension der Matthäus-Effekt. Des Weiteren zeigt sich, dass sich die Lücke zwischen

Angebot und Nachfrage mit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs 2013 zunächst reduziert, dann aber schnell wieder vergrößert hat – einhergehend

mit einer Verschärfung der Unterschiede zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund und je nach Bildungsstand der Mutter (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Teilhabequote (U3) und der ungedeckten Bedarfe nach Jahr und Familienhintergrund, 2012 – 2016

(Angaben in Prozent)

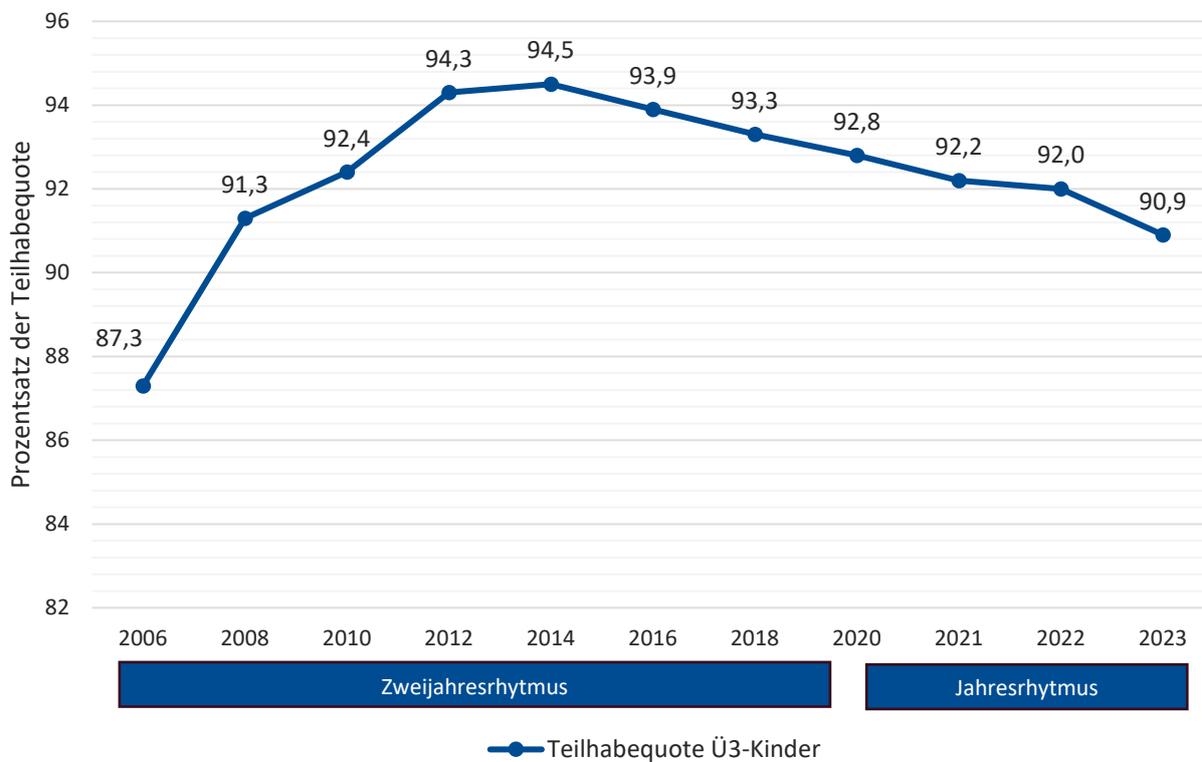


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Jessen et al. 2020, S. 270.

Der Vergleich zwischen Nutzung und Elternbedarf offenbart, dass die Unterschiede in der Teilhabe nur teilweise auf unterschiedliche Betreuungswünsche zurückzuführen sind. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach Zugangshürden und den Gründen für eine eingeschränkte Zugänglichkeit trotz des Rechtsanspruchs. Dies gilt umso mehr, als seit einigen Jahren – weitgehend unbemerkt von der fachpolitischen Debatte – auch im Ü3-Bereich die Selbstverständlichkeit des Kita-Besuchs zunehmend infrage gestellt ist. Ihren Höchstwert erreichte die Teilhabequote im Jahr 2014 mit 94,5 %. Seit nunmehr zehn Jahren nimmt sie kontinuierlich ab und fiel 2023 auf 90,9 % und damit auf den zweitniedrigsten

Stand seit 2006 (vgl. Abbildung 3). Im Jahr 2022 lag die Teilhabequote der Ü3-Kinder mit 92 % etwa vier Prozentpunkte unter dem gemeldeten Elternbedarf von 96 % (Kayed et al. 2023, S. 11). Dies deutet darauf hin, dass der negative Trend nicht vorrangig auf veränderte Präferenzen seitens der Eltern zurückzuführen ist, sondern darauf, dass der Ausbau mit der demografischen Entwicklung und dem steigenden Bedarf nicht Schritt gehalten hat – mit erheblichen regionalen Disparitäten, die zu unterproportionalen Teilhabequoten in strukturell benachteiligten Regionen wie dem Ruhrgebiet führen (Stöbe-Blossey und Wadenpohl 2020, S. 69ff.).

Abbildung 3: Entwicklung der Teilhabequote der Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren, 2006 – 2023
(Angaben in Prozent)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2006 bis 2023. Eigene Zusammenstellung.

Die Kinderbetreuungsstudien des DJI (KiBs-Studien) von 2018 bis 2020² zeigen, dass die Ungleichheiten in der Kita-Nutzung aufgrund familiärer Merkmale zwar im zweiten bis dritten Lebensjahr am ausgeprägtesten sind, teilweise aber bis zum Schuleintritt fortwirken und auch, dass „bei den drei- bis sechsjährigen Kindern Nutzungsunterschiede nach elterlicher Bildung und Migrationshintergrund“ (Huebener et al. 2023, S. 8) bestehen. Der Nationale Bildungsbericht aus dem Jahr 2022 belegt für das Jahr 2020, dass auch bei dieser Altersgruppe Kinder von Eltern mit höherem Bildungsabschluss deutlich höhere Teilhabequoten aufweisen (90 %) als Kinder von

Eltern mit niedrigem Bildungsabschluss (74 %)³ (Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung 2022, S. 105). Bei Ü3-Kindern mit Migrationshintergrund beträgt die Betreuungsquote 80 %, bei Kindern ohne Migrationshintergrund 91 % (ebd., S. 106).

² Vgl. hierzu <https://www.dji.de/ueber-uns/projekte/projekte/dji-kinderbetreuungsstudie-kibs.html>, zuletzt geprüft am 05.04.2024.

³ Laut Bildungsbericht zählen zu den niedrigen Bildungsabschlüssen der erste bzw. mittlere Schulabschluss oder kein Abschluss, zu den mittleren Bildungsabschlüssen eine Berufsausbildung, die (Fach-)Hochschulreife oder ein Abschluss in Gesundheits- und Sozialberufen. Zu den hohen Bildungsabschlüssen zählen ein (Fach-) Hochschul-

abschluss, eine Meisterausbildung oder ähnliche Qualifikationen. Damit wird hier eine größere Differenzierung als in vielen anderen Studien zugrunde gelegt, in denen häufig nur nach dem akademischen Hintergrund oder dem Abitur differenziert wird und daher die Benachteiligung von Gruppen mit niedrigen Bildungsabschlüssen nicht so deutlich wird wie bei der im Bildungsbericht vorgenommenen Differenzierung in drei Kategorien.

Insgesamt zeigt sich, dass gerade Gruppen, „die von einer qualitativ guten Bildung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung besonders profitieren könnten, diese mit geringerer Wahrscheinlichkeit nutzen“ (Jessen et al. 2020, S. 271; vgl. auch Espenhorst et al. 2023). Folglich gibt es in diesen Familien häufig höhere ungedeckte Bedarfe (Huebener et al. 2023). Daher besteht die Gefahr, dass der universelle Rechtsanspruch Bildungsungleichheiten sogar verstärkt (Jessen et al. 2018). Verschiedene Studien haben nachgewiesen, dass der Kita-Besuch positive Auswirkungen auf die Entwicklung von Kindern haben kann (Biedinger und Becker 2010; Büchel et al. 1997; Donovan und Watts 1990), sodass Kinder, die keinen Zugang zu diesen Bildungsangeboten haben, in ihrer Entwicklung benachteiligt werden können (Kreyenfeld und Krapf 2016). Potenziale der Förderung werden angesichts fehlender Plätze also nicht genutzt (Jessen und Spieß 2019). Die Problematik des Matthäus-Effekts muss daher verstärkt in den Blick genommen werden. Und insbesondere muss in Anbetracht des negativen Trends im Ü3-Bereich der Kita-Zugang für die über Dreijährigen erneut in den Mittelpunkt öffentlicher und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit rücken. Dies ist besonders relevant, da der Rückgang und die sozial selektive Kita-Nutzung beim Übergang zur Grundschule problematische Konsequenzen haben können. Auch mit Blick auf das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkindern wird die Herausforderung sozialer Selektivität von Bedeutung sein. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden der Frage nachgegangen, welche Mechanismen im System der Kindertagesförderung die soziale Selektivität in der Inanspruchnahme bedingen.

4 Sozial selektive Inanspruchnahme: Mechanismen im System der Kindertagesförderung

Angesichts dessen, dass es sich bei der Kindertagesförderung „um eine öffentlich finanzierte Infrastruktur handelt, ist es [...] aus verteilungstheoretischen Gründen von Interesse, welche sozialen Gruppen bevorzugten Zugang zu diesen hoch subventionierten Leistungen erhalten“ (Kreyenfeld und Krapf 2016, S. 125) und welche Gründe es für eine selektive Inanspruchnahme geben könnte. Eine Studie aus dem Jahr 2023 im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung (Huebener et al. 2023) liefert einen systematischen Überblick über die in deutschen und internationalen Untersuchungen bisher identifizierten Faktoren, die zu einer selektiven Inanspruchnahme beitragen, wobei zwischen angebots- und nachfrageseitigen Faktoren unterschieden wird. Auf der Angebotsseite verortet sind dabei die bedarfsgerechte Verfügbarkeit von Kita-Plätzen, die Erreichbarkeit der Einrichtungen, die Öffnungszeiten, die Qualität der Betreuung und Förderung, die Höhe der Elternbeiträge und Selektionsentscheidungen der Träger bei der Platzvergabe (ebd., S. 9f.). Als nachfrageseitige Gründe gelten die Betreuungswünsche der Familien, das Alter des Kindes, die Erziehungspräferenzen der Eltern, die familiäre Situation (z.B. das Vorhandensein jüngerer Geschwisterkinder), qualitative und interkulturelle Aspekte, Informationsdefizite, sprachliche Barrieren, der Bildungshintergrund der Eltern und die Kosten für die Inanspruchnahme eines Kita-Platzes (ebd. S. 10f.). Allerdings sind viele der Nachfrageseite zugeordnete Faktoren auf der Angebotsseite, also im Kita-System, gestaltbar, indem etwa Informationsdefizite und Sprachbarrieren durch zielgruppenspezifische Maßnahmen adressiert oder die Kita-Kosten sozialverträglich ausgestaltet werden. Somit bestehen Wechselwirkungen zwischen Angebots- und Nachfragefaktoren.⁴

7

⁴ In der internationalen Forschung ist die Einteilung der Faktoren in Angebots- und Nachfrageseite üblich (vgl. Pavolini und van Lancker 2018; Carbuccioni et al. 2022). Angesichts der Wechselwirkungen wird diese Einteilung in der

nachfolgenden Analyse nicht zugrunde gelegt; vielmehr werden Mechanismen im Kita-System fokussiert, die diese Wechselwirkung berücksichtigen.

Im Folgenden werden empirische Studien und eine Sekundäranalyse einer IAQ-Interviewserie⁵ herangezogen und miteinander verknüpft, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Wechselwirkungen berücksichtigenden Faktoren (Kosten, Informationsasymmetrien, Auswahlentscheidungen bei der Platzvergabe und strukturelle Herausforderungen im System) gelegt wird.

4.1 Elternbeiträge als Hürde?⁶

Kita-Kosten werden oft als mögliche Gründe für die Nichtnutzung genannt. Darüber hinaus werden Elternbeiträge seit einigen Jahren mit Blick auf die Forderung nach gebührenfreier Bildung für alle, also vor dem Hintergrund eines universalistischen Ansatzes, kritisch betrachtet. Nach und nach haben immer mehr Länder, beginnend meistens mit dem Jahr vor der Einschulung, beitragsfreie Kitajahre eingeführt; in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern wurde die Beitragspflicht vollständig abgeschafft. Meistens liegt die Verantwortung für die Beitragsgestaltung in kommunaler Hand, zum Teil verbunden mit Soll-Bestimmungen zur Berücksichtigung sozialer Kriterien. Nur in wenigen Ländern gibt es eine landesrechtliche Verpflichtung zu einer einkommensbezogenen Staffelung der Beiträge – bspw. in Nordrhein-Westfalen. Dort erfolgt die Abwicklung über die Jugendämter, verbunden mit einer Finanzierung der Kita-Träger durch landeseinheitliche Pauschalen. In den meisten Ländern hingegen werden die Beiträge – mit Genehmigung des Jugendamtes – durch die einzelnen Kita-Träger festgelegt und eingezogen.

Die Elternbeiträge weisen eine große Spannweite auf – zwischen den Ländern ebenso wie innerhalb vieler Länder (BMFSFJ 2022, S. 186ff.). Ausgehend von der Annahme, dass Elternbeiträge eine „wichtige Stellschraube“ seien, um „Hürden der Inanspruchnahme ab[z]ubauen“ (BMFSFJ und JFMK 2016, S. 11), wurden auf Bundesebene 2019 mit dem sogenannten Gute-KiTa-Gesetz (das Änderungen

des SGB VIII und das KiQuTG enthielt; vgl. zusammenfassend Faas et al. 2023) Initiativen für eine soziale Staffelung von Beiträgen ergriffen. Zum einen wurde in § 90 Abs. 3 SGB VIII eine bundesweite Pflicht zur Staffelung der Beiträge verankert. Da das Einkommen dabei (neben Alter und Buchungszeit) nur als eines von mehreren möglichen Staffelnungskriterien definiert wurde, waren keine Auswirkungen dieser Gesetzesänderung auf die kommunale Beitragsgestaltung zu identifizieren; der Anteil der Kommunen mit sozialer Staffelung blieb bei einem guten Drittel (BMFSFJ 2020, S. 41). Der daraufhin unternommene Versuch einer bundesweit verbindlichen Einführung einer einkommensbezogenen Staffelung scheiterte im Herbst 2022 am Widerstand der Länder im Bundesrat, weil unter anderem ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Einkommensprüfung in den Kommunen befürchtet wurde. Zum anderen wurden in § 90 Abs. 4 SGB VIII Gruppen definiert, die beitragsfrei gestellt werden müssen – nämlich Empfänger*innen von Transferleistungen (einschließlich Kinderzuschlag und Wohngeld). Die Jugendämter wiederum wurden verpflichtet, die Eltern entsprechend zu informieren bzw. zu beraten. Mit der Ausweitung des Rechts auf Wohngeld durch das „Gesetz zur Erhöhung des Wohngeldes und zur Änderung anderer Vorschriften“ (Wohngeld-Plus-Gesetz) 2022 hat sich der Kreis der berechtigten Familien erheblich ausgeweitet und umfasst neben Empfänger*innen von Transferleistungen nun auch Beziehende*innen geringer Erwerbseinkommen. Ob und inwieweit diese Zielgruppen inzwischen tatsächlich von einer Beitragsfreiheit profitieren, ist nicht bekannt.

Darüber hinaus stellte der Bund für die Jahre 2019 bis 2022 über das KiQuTG zusätzliche Mittel zur Verfügung, die die Länder zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung und zur Stärkung von Teilhabe nutzen konnten. Elf Länder verwendeten Teile dieser Mittel (§ 2 Satz 2 KiQuTG) für – fast überall einkommensunabhängige – Senkungen von

⁵ Hierbei handelt es sich um 32 leitfadengestützte Interviews, die im Jahr 2022 im Rahmen der Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG) vom IAQ geführt wurden (Umsetzungsstudie zum KiQuTG; Faas et al. 2023, S. 149). Befragt wurden 22 Jugendämter (JA; zuständig für die Infrastruktur und selbst Kita-Träger); 5 freie Kita-Träger (KT) und 5 Standortgemeinden (SG;

Gemeinden ohne eigenes Jugendamt, teilweise Träger kommunaler Kitas) in sechs Ländern (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein). Auf eine Differenzierung der Auswertung nach Ländern wird aus Gründen der Anonymisierung verzichtet.

⁶ Dieser Abschnitt basiert auf einer Zusammenfassung von Faas et al. 2023, Kap. 3.3.3, S. 173ff.

Elternbeiträgen oder die Schaffung (weiterer) beitragsfreier Kitajahre. Nur in Brandenburg wurde eine Beitragsbefreiung für Familien mit geringem Erwerbseinkommen (unter 20.000 Euro Haushaltseinkommen/Jahr) eingeführt.⁷ Diese nur wenig zielgruppenorientierte Verplanung der Mittel war einer der Gründe dafür, dass über das Nachfolgegesetz ab 2023 keine neuen Maßnahmen zur Beitragsreduzierung mehr finanziert werden können.⁸

Quantitativ angelegte kausale Studien identifizierten vielfach nur geringe Einflüsse der Höhe der Elternbeiträge auf die Kita-Nutzung (Camehl et al. 2015; Huebener et al. 2020; Müller et al. 2013). Insbesondere konnten – abgesehen von geringen Effekten auf den wöchentlichen Betreuungsumfang – keine Auswirkungen der Gebührenbefreiung im letzten Kita-Jahr ermittelt werden (Huebener et al. 2020, S. 529). Das Bild ändert sich allerdings, wenn nach sozioökonomischen Kriterien differenziert wird. So sind Eltern zwar Befragungsergebnissen zufolge oft bereit, für eine (qualitativ hochwertige) Kindertagesbetreuung sogar höhere Beiträge zu zahlen – allerdings gilt dies vor allem für das oberste Einkommensquartil (Camehl et al. 2015, S. 1111; Burghardt und Kluczniok 2016, S. 348). In den Kinderbetreuungsstudien des DJI werden Eltern regelmäßig nach Gründen für eine Nicht-Inanspruchnahme trotz vorliegenden Bedarfs gefragt. Von den Eltern mit einem Einkommen oberhalb des Medianeinkommens, die keine Kita nutzen, benannten 10 % die Kosten als Hinderungsgrund, gegenüber einem Wert von 27 % bei Familien unterhalb der Armutsrisikogrenze (das heißt, mit einem Einkommen, das unter 60 % des Medianeinkommens liegt; BMFSFJ 2022, S. 197). Leider fehlt bei diesen wie auch anderen Studien (bspw. Huebener et al. 2023, S. 35f.) eine Differenzierung zwischen armutsgefährdeten Familien mit Transferleistungsbezug und solchen mit geringem Erwerbseinkommen. Da die erstere Gruppe beitragsbefreit ist, ist zu vermuten, dass Kosten für letztere deutlich öfter einen Hinderungsgrund für die Inanspruchnahme darstellen.

Wenn die Zuständigkeit für den Beitragseinzug bei den Kita-Trägern liegt, können sie sich Einnahmeausfälle, die sich aus Beitragsentlastungen oder

-befreiungen ergeben, vom Jugendamt erstatten lassen (§ 90 Abs. 4 SGB VIII). In der IAQ-Interviewserie wird vom Aufwand bei der Prüfung der Familieneinkommen und für die Erstattungsverfahren sowie von Verwaltungsgerichtsverfahren über die Berechnung der Höhe der Erstattung berichtet. Gegenüber einer einkommensspezifischen Beitragsbefreiung oder -reduzierung könnte somit eine universelle Beitragsbefreiung für die Kita-Träger eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bedeuten. Auch für Jugendämter könnte die universelle Beitragsbefreiung eine Entlastung bringen, denn neben Erstattungsverfahren nach § 90 Abs. 4 SGB VIII wären die oft zeitaufwändigen und konfliktträchtigen Verhandlungen mit den Trägern über die Beitragshöhe hinfällig:

„Wir haben über 40 Träger im Landkreis [...]. Macht jeder seine eigene Satzung. [...] Für die Eltern furchtbar, für uns furchtbar, wir müssen alles im Auge halten, wir müssen gucken, ob die Kriterien eingehalten werden.“ (JA)

Im Verhältnis zu den Eltern können universelle Beitragsbefreiungen ebenfalls zu Entlastungen für die Kita-Träger führen, weil der einzelne Träger „nicht diese schwierigen Gespräche mit den Eltern hat, wenn jetzt zum Beispiel der Elternbeitrag drei, vier Monate nicht gezahlt wurde“ (JA). In Ländern mit allgemeinen oder altersgruppenspezifischen Beitragsbefreiungen wird diese Entlastung allerdings teilweise eingeschränkt, wenn Eltern für die Übernahme der Verpflegungskosten weiterhin Anträge nach dem Bildungs- und Teilhabepaket stellen müssen. Dies sei, so mehrere Befragte, oft mit langwierigen und komplexen Antragsverfahren verbunden, für die die Träger Eltern motivieren und unterstützen müssen (KT, SG). Einige Kita-Träger berichten diesbezüglich sogar von wachsenden Schwierigkeiten, da Eltern die unterschiedliche Behandlung von Elternbeiträgen und Verpflegungskosten schwer zu vermitteln sei:

„Es besteht wieder die Problematik, dass es zu viele Finanzierungsstränge gibt, zu viele Verwirrungen, sodass das bei den Eltern letztendlich wenig abgerufen wird.“ (JA)

⁷ Mit dem Brandenburg-Paket wurden die Einkommensgrenzen im Zeitraum zwischen Januar 2023 bis Dezember 2024 erweitert, sodass Familien mit einem Jahreshaushaltsnettoeinkommen von bis zu 35.000 € beitragsfrei gestellt wurden. Zusätzlich können Familien mit einem Nettoeinkommen bis 55.000 € anteilig entlastet werden (MBS 2023).

⁸ Das am 1.1.2023 in Kraft getretene „Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz)“ entwickelt das „Gute-KiTa-Gesetz“ weiter und läuft bis Ende 2024 (BMFSFJ 2023).

Die Auswertung der Interviewserie deutet mit Blick auf einkommensspezifische Beitragsbefreiungen oder -reduzierungen darauf hin, dass nicht alle berechtigten Eltern diese auch in Anspruch nehmen. Schwierigkeiten können sich vor allem dann ergeben, wenn die Kita-Träger für die Beitragserhebung verantwortlich sind und so den Verwaltungsaufwand bei der Abrechnung von Entlastungen zu tragen haben. Angesichts der Konkurrenz um knappe Plätze verzichten Eltern in einer solchen Konstellation möglicherweise darauf, ihr Recht auf Beitragsentlastung – wenn sie es überhaupt kennen – einzufordern (Faas et al. 2023, S. 190). Vertreter*innen von Jugendämtern äußern Verständnis dafür, dass „die Träger sehr belastet sind mit dem Verwaltungsaufwand der [einkommensspezifischen] Elternbeitragsfreiheit und der Rückforderung [über die Jugendämter], also, dass das System in sich nicht stimmig ist“ (JA), und wünschen Veränderungen. Wenn hingegen die Beitragseinstufung und -zahlung über das Jugendamt läuft und alle Eltern dort ihr Einkommen nachweisen müssen, sind die Belastungen für die Träger und damit auch die Hemmschwellen für Eltern geringer. Wenn also über eine gezielte Kostenentlastung Hürden der Inanspruchnahme für sozioökonomisch benachteiligte Familien abgebaut werden sollen, müssen nicht nur die Beitragshöhen in den Blick genommen, sondern auch die Verfahren optimiert werden.

4.2 Informationsasymmetrien

Im Hinblick auf Informationen über das Kita-Angebot und die Zugänge zeigen diverse Studien, dass benachteiligte Familien oft über weniger Informationen verfügen und der Bildungsstand mit dem Wissen über das Bildungs- und Kita-System, mit der Einschätzung der Bedeutung der frühkindlichen Bildung sowie mit der Fähigkeit zur effektivsten Informationsbeschaffung über die Qualität von Betreuungseinrichtungen zusammenhängt (vgl. Hermes 2021; Lokhande 2013; Seibel 2021; Steinberg und Kleinert 2022). Die Informationsasymmetrien können sich in unterschiedlichem Suchverhalten, bspw. hinsichtlich des Zeitpunkts der Suche und der genutzten Informationsquellen, widerspiegeln. Je nach den eigenen Ressourcen können Eltern unterschiedlich motiviert oder in der Lage sein, eine passende Kindertageseinrichtung zu finden und zu nutzen (Schober et al. 2016).

Des Weiteren sind Informationsangebote von Trägern und Jugendämtern häufig ausschließlich auf Deutsch verfügbar, sodass sprachliche Barrieren insbesondere für Familien mit Migrationshintergrund eine zusätzliche Zugangshürde darstellen können (Klinkhammer et al. 2022). Bei Eltern mit Migrationshintergrund erweisen sich sprachliche Kompetenzen und Bildungsstand sowie persönliche Netzwerke als signifikante Determinanten für die Informationen, über die Familien verfügen, um die Bedeutung des Kita-Besuchs für ihr Kind zu verstehen und die Zugangsmöglichkeiten zu kennen und zu nutzen (Seibel 2021). Somit wird in der Literatur ein Zusammenhang zwischen Bildung und Suchverhalten, Informationsgrad über das deutsche Kita-System und Kita-Zugang identifiziert.

Dies wird durch eine Studie von Hermes et al. (2021) unterstützt, die potenzielle Informationsdefizite im Zusammenhang mit dem Kita-Zugang untersucht hat. In einem Informationsexperiment wurden einer Gruppe von Eltern Informationen über den Kita-Zugang sowie konkrete Unterstützung angeboten, während eine andere Gruppe diese nicht erhielt. Die Ergebnisse zeigen, dass sich bei Familien mit geringerem Bildungsstand die Wahrscheinlichkeit, sich um einen Kitaplatz zu bewerben, um 21 % erhöht, wenn sie Unterstützungsleistungen nutzten. Jedoch erweiterte sich die tatsächliche Kita-Nutzung nicht im gleichen Maße, was darauf hindeutet, dass neben Informationsdefiziten auch andere Gründe eine Rolle spielen (vgl. dazu 4.3).

In der IAQ-Interviewserie wurden Informationsasymmetrien vor allem im Zusammenhang mit der Beantragung finanzieller Unterstützung deutlich (vgl. 4.1). Die Pflicht der Jugendämter, Eltern über die „Möglichkeit einer Antragstellung [...] bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge“ zu beraten (§ 90 Abs. 4 SGB VIII), scheint nicht immer umgesetzt zu werden. So wurden 2022 bei einer Recherche auf den Internetseiten der Jugendämter in Brandenburg kaum Informationen über die im Rahmen des KiQuTG vorgesehene Beitragsbefreiung für Familien mit einem Erwerbseinkommen von unter 20.000 € gefunden (Faas et al. 2023, S. 184). Die Aufgabe der Beratung von Eltern wird – auch in anderen Ländern – oft bei den Trägern verortet:

„Was die Eltern betrifft, die ihre Kinder bei den freien Trägern in den Kindertageseinrichtungen haben, ist es so, dass wir wirklich auch mit Blick auf die Trägerhoheit an der Stelle verweisen, auf

die Träger. [...] Da nehmen wir uns wirklich raus und verweisen darauf, das mit dem Träger gemeinsam zu klären.“ (JA)

Stichprobenartige Internetrecherchen im Jahr 2023 zeigten darüber hinaus, dass kaum Informationen zu dem Recht auf Beitragsbefreiung für Familien mit Wohngeldbezug vorzufinden sind, was darauf hindeutet, dass diese Informationen weder von Jugendämtern noch von Kita-Trägern systematisch an Eltern weitergegeben werden. Deutlich werden auch Unterschiede in der Informations- und Ressourcenausstattung zwischen verschiedenen Gruppen von Eltern, was den sozial selektiven Kita-Zugang verstärkt. Insbesondere nehmen viele Befragte aus Jugendämtern wahr, dass benachteiligte Gruppen oft zögerlicher agieren oder über weniger Ressourcen verfügen, während andere entschlossener für ihre Bedarfe eintreten:

„Wenn, sage ich mal, diese eher benachteiligten Familien oder auch teilweise mit Migrationshintergrund dann lange auf einer Warteliste stehen oder auch eine Absage erhalten, ich sage mal, dann halten die eher die Füße ruhig. [...] Und bei den anderen, die dann auch berufstätig sind oder so, die sind halt viel stärker nochmal dran. Die rufen nochmal überall an und, und, und. Und die bekommen dann auch eher einen Platz.“ (JA)

Die soziale Selektivität wird damit durch indirekte Prozesse bei der Platzvergabe verstärkt. Insbesondere Eltern, die sich ihres Rechtsanspruchs bewusst sind und diesen aktiv einfordern, werden von den Trägern bevorzugt berücksichtigt: „Bei sehr knappen Platzkapazitäten werden doch oft von den Trägern die aufgenommen, die am lautesten schreien und ständig präsent sind.“ (JA) Unterschiedliche Informationsstände der Eltern und Strategien der Träger scheinen also in einem Wechselverhältnis zueinander zu stehen.

4.3 Trägerstrategien

Dass ressourcenstärkere Eltern bei den Trägern auf besseres Gehör stoßen als ressourcenärmere Eltern, verweist auf eine in der Literatur vermehrt geäußerte Hypothese, „dass mit der Organisation der institutionellen Kinderbetreuung spezifische Formen sozialer Ausschlussprozesse verbunden sind“ (Kreyenfeld und Krapf 2016, S. 119f.). Angesichts des Subsidiaritätsprinzips und der damit verbundenen Trägerautonomie sind die Steuerungsmöglichkeiten

der Jugendämter bei der Platzvergabe begrenzt. Nach § 4 Abs. 1 SGB VIII haben die Jugendämter „die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten“. Vor diesem Hintergrund wird vermutet, „dass Träger oder Einrichtungen implizit oder explizit eine Selektion bei der Auswahl von Kindern bzw. Familien durchführen“ (Huebener et al. 2023, S. 9f.). Allerdings gibt es bisher nur wenige empirische Studien, die „die Folgen und Wirkungen der pluralen Trägerlandschaft – etwa mit Blick auf [...] mögliche Segregationseffekte“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020, S. 83) systematisch untersucht haben.

Hinsichtlich des Migrationshintergrunds von Familien zeigen Hermes et al. (2023) in einem bundesweit durchgeführten Experiment, dass fiktive Eltern mit einem türkischen Namen signifikant seltener als fiktive Eltern mit einem deutschen Namen Antworten auf ihre per E-Mail an Kita-Leitungen gestellte Anfrage nach einem Kitaplatz erhalten und dass ihnen mit einer deutlich geringeren Wahrscheinlichkeit tatsächlich ein Platz angeboten wurde. Während der Bildungshintergrund der fiktiven Eltern mit einem türkischen Namen das Antwortverhalten der Kita-Leitungen nicht zusätzlich beeinflusste, spielte der Kita-Standort sehr wohl eine Rolle: In Regionen, in denen der Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in der Kindertagesbetreuung geringer ist, und in Regionen, in denen es einen höheren Anteil an Wähler*innen gibt, die rechtspopulistischen oder -extremistischen Parteien ihre Stimme geben, war die Diskriminierung höher. Besaßen Kitas dagegen eine bessere Ausstattung oder waren sie in einem Bundesland ansässig, das finanzielle Anreize für die Aufnahme von Kindern mit Migrationshintergrund setzt, war die Diskriminierung geringer.

Hogrebe et al. (2023) analysierten Segregationspraktiken bei der Platzvergabe auf der Basis problemzentrierter Interviews mit Einrichtungsleitungen, Trägern und Vertreter*innen von Jugendämtern in vier Untersuchungsregionen – je eine großstädtische und eine ländliche Kommune in Ost- und Westdeutschland. Dabei identifizierten sie bei den Einrichtungsleitungen einen „Modus reaktiver Flexibilität“, wonach Auswahlentscheidungen bei der Kita-Platzvergabe zwar nicht willkürlich getroffen werden, aber auf Basis eines impliziten Wissens, „woran die Selektionsentscheidung legitim zu orientieren sei“ (Hogrebe et al. 2023, S. 88). Die Kita-Leitungen

nannten bspw. das Vorhandensein von Geschwisterkindern in der Einrichtung, die Nähe des Wohnorts zur Kita oder den Zeitpunkt der Anmeldung als Kriterien, die eine Priorisierung legitimieren (ebd., S. 87). Selektionsmechanismen in den Einrichtungen beruhen den Ergebnissen der Studie zufolge auf Aushandlungsprozessen zwischen Eltern und Einrichtungen sowie auf einer „zweite[n], subtilere[n] Handlungsebene der Einrichtungen“ (ebd., S. 70). Auf diese subtilere Handlungsebene verwiesen in der IAQ-Interviewserie einige Jugendämter und benannten latente Mechanismen der Selektion (die von den Kita-Leitungen nicht angesprochen wurden):

„Es gibt diesen einen freien Träger, der insbesondere gutverdienende Eltern zu seiner Klientel [zählt], das werden Sie in den kommunalen Einrichtungen nicht finden. [...] Das darf man nicht offiziell sagen, weil natürlich offiziell kein freier Träger sagt, dass sie ein Kind aus einem bestimmten Grund abgelehnt haben, aber das ist so ein bisschen der Alltag, nichtsdestotrotz, dass die freien Träger eher die Möglichkeit haben, nicht-offiziell zu selektieren.“ (JA)

Neben einkommensbezogenen, inoffiziellen Auswahlkriterien spielen auch andere Faktoren eine Rolle, etwa der Migrationshintergrund oder die Religion. So meint eine Befragte, dass man als Jugendamt „wenig entgegenhalten“ (JA) könne, wenn „der Kita-Träger sagt, ja, wir haben auf unserer Bedarfsliste so viele Kinder, wir können unsere Plätze auch wieder auffüllen und da sind dann nun mal keine islamischen Kinder dabei“ (JA). Dieses Zitat verweist auf das Spannungsfeld von kommunalen Planungs- und Steuerungsmechanismen einerseits und Trägerautonomie andererseits, das besonders dann manifest wird, wenn nicht ausreichend Kita-Plätze vorhanden sind. Viele Jugendämter versuchen dann, um Aufnahme eines Kindes in eine Einrichtung in freier Trägerschaft zu „werben“ (JA) bzw. zu bitten:

„Es ist tatsächlich so, dass unsere Träger hier höchsten Wert auf ihre Trägerhoheit legen und dass ich mir sehr wie ein Bittsteller vorkomme. Das heißt, selbst wenn wir ein Urteil vom Gericht erhalten, in dem ganz klar steht, dem Kind ist binnen drei Wochen ein Platz nachzuweisen, telefoniere ich in der Runde rum und frage höflich an, ob nicht noch irgendwo eine Möglichkeit besteht. Und wenn wir irgendwo, wenn wir überall

ein Nein bekommen, kann ich den Beschluss des Gerichtes nicht umsetzen.“ (JA)

Um sich von der Bittsteller-Rolle zu entlasten, äußerten viele Befragte den Wunsch nach einem zentralen Platzvergabesystem, bei dem „die Eltern sich anmelden und dann entsprechend online im Prinzip bei den Einrichtungen ihren Platz anfragen und dann auch online die Platzvergabe erfolgt“ (JA). Inwieweit ein solches Online-System die Wirkung der latenten Selektionsmechanismen reduzieren kann und inwieweit es zur Entstehung neuer, bspw. sprachlicher oder mit der Digitalkompetenz zusammenhängender Hürden beitragen würde, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Fraglich ist vor allem, inwieweit Träger Eingriffe in ihre Steuerungsmöglichkeiten akzeptieren: Aus anderen Jugendämtern wird berichtet, dass man zwar ein zentrales und digitales Anmeldesystem habe, die Entscheidung über die Aufnahme aber bei den Trägern verbleibe.

Da Jugendämter darauf angewiesen sind, dass freie Träger Plätze zur Erfüllung des Rechtsanspruchs bereitstellen, und darüber hinaus Klagen vor allem von ressourcenstarken Familien befürchten müssen, dürfte ihre Konfliktbereitschaft mit Blick auf die Eindämmung selektiver Trägerstrategien begrenzt sein. Kinder aus Familien in schwierigen Lebenssituationen werden daher eher in kommunale Kitas aufgenommen, denn die „freien und die privaten Träger haben einfach jetzt die Möglichkeit zu sagen: ‚Ja, wir nehmen dich oder wir nehmen dich nicht.‘“ (JA) Einige Jugendämter versuchen dennoch, die Platzvergabe unter sozialpolitischen Gesichtspunkten über gute Kooperation und Verhandlungen mit den Trägern zu steuern, bspw., indem man bei einer zusätzlichen Finanzierung von Trägeranteilen „den Passus im Vertrag festgelegt, dass wir über zwei Plätze pro Gruppe verfügen dürfen“ (JA). Die Einflussmöglichkeiten, so ein anderer Befragter, stoßen jedoch auf Grenzen: „Gerade freie Träger, also konfessionelle Träger, können Sie rechtlich faktisch nicht beeinflussen und die Kirche lässt sich da auch nicht hereinreden.“ (JA)

Das kommunale Steuerungshandeln bewegt sich somit in einem Spannungsfeld „zwischen dem Universalitätsprinzip eines allgemeinen Platzanspruchs [...] und dem Subsidiaritätsprinzip“ (Menzel und Scholz 2022, S. 253), und es zeigt sich, dass bei Trägern und Einrichtungen die „Priorisierung von Gruppen entlang spezifischer Konzepte und Trägerideologien [...] zur Benachteiligung einzelner Gruppen führen“

(ebd., S. 237) und das im SGB VIII rechtlich normierte Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern bei der Platzvergabe Folgen für die soziale Selektivität beim Kita-Zugang haben kann. Diese Aspekte bedürfen allerdings weiterer Forschung auf der lokalen Ebene (vgl. dazu auch Erhard et al. 2018, S. 30; Högge et al. 2023).

4.4 Strukturelle Herausforderungen im System

Die Hinweise von (freien und kommunalen) Kita-Trägern auf Schwierigkeiten bei der Beantragung und Abrechnung sozial bedingter Beitragsentlastungen deuten darauf hin, dass es strukturelle Faktoren im Kita-System gibt, die Anreize für eine sozial selektive Platzvergabe enthalten und damit den Zugang für benachteiligte Zielgruppen erschweren. Diese strukturellen Faktoren wie Ressourcen, Personal, Verwaltungsverfahren und Infrastruktur, die in der IAQ-Interviewserie ermittelt wurden, finden in der Mehrheit bisheriger Forschungsarbeiten zur Untersuchung der Ursachen sozialer Selektivität in der Kindertagesbetreuung kaum Erwähnung.

So wurde in der IAQ-Interviewserie betont, dass die Finanzsituation der Kommunen Auswirkungen auf den Mangel an Kita-Plätzen habe und eine Hürde für eine effektive Umsetzung von Maßnahmen darstelle:

„Wir haben einen eklatanten Kitaplatzmangel. [...] Wir stecken in einer Ausbauphase, die oft auch stagniert, und alle Dinge, die so gefordert werden, können wir nicht hundertprozentig eben aus finanziellen Gründen auch umsetzen.“ (JA)

Dies verdeutlicht, dass die Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen auf lokaler Ebene eine grundlegende Voraussetzung für die Zugänglichkeit des Kita-Systems darstellt. Angesichts der interkommunalen Disparitäten in der Finanzausstattung dürfte hier eine Erklärung für regionale Disparitäten in der Zugänglichkeit liegen. So zeigen aktuelle Analysen von Neimanns und Bremer (2024), dass die Betreuungsquoten in finanziell schlecht ausgestatteten Gemeinden niedriger liegen als in finanzstarken Kommunen.

Im ländlichen Raum kommt die begrenzte Erreichbarkeit von Kitas angesichts der Defizite im öffentlichen Nahverkehr hinzu, die benachteiligte Familien, insbesondere solche ohne eigenes Auto, besonders betreffen – anders als in Städten, denn „da sind viele Einrichtungen ja tatsächlich auch fußläufig zu erreichen“ (SG). Vertreter*innen von Jugendämtern in Flächenkreisen berichten außerdem, dass sie bei dem Platzaufbau auf die Kooperation mit den einzelnen kreisangehörigen Kommunen angewiesen seien. So gebe es Gemeinden, „die in den letzten Jahren mehrere Kitas geschaffen haben“, und andere, „wo ein Riesendruck ist [...], wo über 100 Kinder auf der Warteliste stehen und wo einfach nichts fertig wird“ (JA). In einzelnen Gemeinden, vor allem im „Speckgürtel“ von Metropolen, fehle es an der Bereitschaft, Flächen für den Kitabau auszuweisen, sodass einige Vertreter*innen von Kreisjugendämtern beklagen, dass sie „wenig Handhabe“ haben:

„Wir tragen quasi de facto die Gesamtverantwortung für die Kindertagesbetreuung bei uns im Landkreis, allerdings haben wir überhaupt keine Mittel, um irgendwelche Sachen durchzusetzen.“ (JA)⁹

Eine Befragte konstatiert generelle Defizite bei der Bereitstellung von Ressourcen für die Arbeit mit Kindern mit besonderen Bedarfen: „So letztendlich zum Thema Teilhabe [...] stellen wir in der Praxis immer wieder fest, dass vieles halt nicht ausfinanziert ist.“ (SG) Vor allem wird die häufige Abhängigkeit von Projektfinanzierungen, insbesondere zur Förderung der Teilhabe und zur Verbesserung des Zugangs benachteiligter Gruppen, als problematisch erachtet. Träger sind oft darauf angewiesen, befristete Förderprogramme zu nutzen, was einen erheblichen administrativen Aufwand mit sich bringt. Man nutze „sämtliche Förderprogramme aus, die es gibt“ (SG), denn der Bedarf sei da. Jedoch, so ein anderer Träger, „sehen wir auch hier wieder Benachteiligungen, wenn dieses Förderprogramm wieder ausläuft“ (KT). Diese Abhängigkeit von Projektfinanzierungen und die daraus resultierende Unsicherheit verhindern aus der Sicht von Jugendämtern und Trägern langfristige Planungen und beeinträchtigen die nachhaltige Umsetzung von Maßnahmen. Dass sich aus

⁹ Die Verteilung der Verantwortung zwischen Kreisjugendämtern und kreisangehörigen Kommunen für die Kindertagesförderung ist landesrechtlich unterschiedlich geregelt (vgl. Faas 2023, S. 151ff.). Ein

gemeinsames Kennzeichen besteht jedoch darin, dass die Zuständigkeit für die Ausweisung von Flächen für den Bau bei den Gemeinden liegt.

dieser Problematik Anreize für eine selektive Platzvergabe ergeben, ist naheliegend.

Im Bereich des Personals ist ein wachsender Fachkräftemangel festzustellen, der sich nachteilig auf die Möglichkeiten der Förderung der Kinder auswirkt: „Aber es fehlen einfach, ja, Menschen, die Fachkräfte sind und die Voraussetzungen erfüllen.“ (JA) Insbesondere mit Blick auf die Sprachförderung oder die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund wird ein Mangel an Fachpersonal konstatiert. Dieser Personalmangel kann sowohl den generellen Umfang des Angebots an Kita-Plätzen beeinflussen als auch die Implementierung von Projekten, die spezifisch die Bildungschancen von benachteiligten Kindern fördern sollen. Bislang gibt es nur in wenigen Ländern Regelungen, die den höheren Personalbedarf bei der Förderung benachteiligter Gruppen so berücksichtigen, dass Einrichtungen in belasteten Sozialräumen unabhängig von befristeten Projekten mehr Personal erhalten.¹⁰

Darüber hinaus gibt es teilweise gesetzlich verankerte und damit langfristig angelegte Programme, die darauf abzielen, die Rahmenbedingungen für die Teilhabe benachteiligter Gruppen zu verbessern und sowohl Jugendämter als auch Kita-Träger bei der Aufgabe der Förderung zu unterstützen. Zu solchen Ansätzen gehören bspw. die Plus-Kitas und die Familienzentren in Nordrhein-Westfalen (§§ 42-45 KiBiz) oder das Sozialraumbudget in Rheinland-Pfalz (§ 25 Abs. 5 KiTaG)¹¹. Aus der Sicht eines Jugendamtes wird beschrieben, dass insbesondere in sozialen Brennpunkten durch geeignete Instrumente darauf geachtet werde, sämtliche Bedarfe zu identifizieren, zu adressieren und eine nahtlose Integration der Kinder in das Bildungssystem zu ermöglichen, weshalb man Büros angesiedelt habe „mit Fachkräften der Gemeinwesenarbeit, die also so über die Kita auch einen unmittelbaren Kontakt zur Familie bekommen“, und „in der Kita auch noch zusätzlich eine Kita-Sozialarbeit verankert“ habe, um „ein Stückweit zu gewährleisten, dass die Familien, ja, dass keine Familie da irgendwo durchs System geht“ (JA).

Die Implementierung von Kita-Sozialarbeit und Gemeinwesenarbeit in benachteiligten Stadtteilen habe eine gute Infrastruktur zur Unterstützung von Familien geschaffen, die es auch den Trägern

leichter mache, mit Familien in schwierigen Lebenssituationen zu arbeiten. Die Möglichkeiten des Zugangs für benachteiligte Kinder wird somit zum einen über die unmittelbare Ansprache und Begleitung der Familien verbessert, zum anderen dadurch, dass durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen die Anreize der Träger für selektive Platzvergabe reduziert werden. Regional bzw. interkommunal vergleichende Studien über Zusammenhänge zwischen derartigen Programmen und den Teilhabequoten benachteiligter Gruppen wären von großem Interesse, um die Effekte derartiger zielgruppenspezifischer Maßnahmen zu ermitteln.

5 Fazit: Zielgruppenorientierte Handlungsoptionen im Universalismus

Mit der vor dem Hintergrund von Literaturlauswertungen durchgeführten Sekundäranalyse von Interviews mit Vertreter*innen von Jugendämtern und Kita-Trägern konnten bezüglich der Kosten, der Informationen, der Trägerstrategien und der Strukturen im Kita-System Mechanismen identifiziert werden, die zu einem selektiven Zugang zu Kindertagesförderung beitragen, – deren Kenntnis jedoch Optionen für Lösungsansätze eröffnet. Grundlegend ist die Stärkung des quantitativen Ausbaus (Huebener et al. 2023, S. 41), verbunden mit Maßnahmen zur Sicherung der Verfügbarkeit von Personal, denn es zeigt sich, dass sozioökonomisch privilegierte Familien bei einer Konkurrenz um knappe Plätze mehr Ressourcen einsetzen können und erfolgreicher sind als Zielgruppen mit Förderbedarf. Diese Problematik kann durch gezielte Information und Beratung von benachteiligten Gruppen zwar entschärft, aber nicht aufgelöst werden. Auch dem Einfluss auf Trägerstrategien sind Grenzen gesetzt – nicht nur durch die begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der Jugendämter aufgrund des Subsidiaritätsprinzips. Maßgeblich ist hierfür auch, dass bei einem universellen Rechtsanspruch jedes Kind den gleichen Anspruch auf einen Platz hat. Das aber wiederum heißt, dass offiziell keine Kriterien für eine besondere Berücksichtigung benachteiligter Gruppen formuliert oder gar durchgesetzt werden können. Auf diese Weise verstärkt

¹⁰ Derartige Regelungen konnten in der IAQ-Interviewserie nicht untersucht werden, sodass hier nicht näher darauf eingegangen werden kann. Eine Analyse vorhandener Regelungen wäre allerdings sinnvoll.

¹¹ <https://kita.rlp.de/kita-in-rheinland-pfalz/sozialraumbudget>. Zuletzt geprüft 05.04.2024.

der universelle Rechtsanspruch faktisch den Matthäus-Effekt.

Deswegen sind bei der Förderung des Ausbaus der Kindertagesförderung interkommunale Disparitäten in den Blick zu nehmen: Zum einen werden in den einzelnen Ländern Ausgleichsmechanismen benötigt, um die Handlungsfähigkeit von Kommunen mit besonders hohen Anteilen sozioökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu erweitern (zumal gerade diese Kommunen oft durch strukturell bedingte Haushaltsdefizite gekennzeichnet sind). Zum anderen wären für den kreisangehörigen Raum Regelungen sinnvoll, die die kreisangehörigen Gemeinden, die kein eigenes Jugendamt haben, stärker zur Unterstützung von Ausbaustrategien des Kreisjugendamtes verpflichten würden.

Eine universelle Beitragsfreiheit für Kitas – inklusive der Verpflegung – könnte zwar sowohl Probleme der Kostenbelastung von Eltern als auch des mit einkommensabhängigen Entlastungen verbundenen administrativen Aufwandes lösen. Die Ressourcen, die für eine allgemeine Beitragsfreiheit aufgewendet werden müssen, stünden jedoch für den Ausbau von Kita-Plätzen nicht zur Verfügung und würden, verteilungspolitisch betrachtet, überproportional einkommensstarke Familien begünstigen, die aktuell hohe Beiträge zahlen. In einem Experten-Workshop im Rahmen der KiQuTG-Umstudie wurde betont, dass der weitere Ausbau vordringlicher sei als eine Gebührenbefreiung, denn: „Niemand hat etwas von einem Platz, der nichts kostet, wenn es ihn nicht gibt“ (Faas et al. 2023, S. 180) und „[w]enn Plätze fehlen, bedeutet Beitragsfreiheit eine Umverteilung von unten nach oben“ (ebd.). Im Sinne des *targeting within universalism* wäre daher eine verbindliche einkommensbezogene Staffelung von Beiträgen sinnvoller (Huebener et al. 2023, S. 42), flankiert von einer Festlegung von (landes)einheitlichen unteren Einkommensgrenzen, ab der die Beitragspflicht beginnt, um interkommunale Disparitäten bei der Kostenbelastung gerade für Familien mit geringem Einkommen zu reduzieren. Von zentraler Bedeutung ist dabei erstens eine bessere Berücksichtigung nicht nur von Familien mit Transferleistungsbezug, sondern vor allem von solchen mit geringem Erwerbseinkommen. Zweitens sind die Verfahren in den Blick zu nehmen. Landesweite, zumindest aber kommunal einheitliche Beitragssysteme, verbunden mit einer landeseinheitlichen Finanzierung für alle Kita-Träger (wie dies in Nordrhein-Westfalen praktiziert wird), reduzieren Konflikte zwischen Jugendämtern

und Kita-Trägern auf lokaler Ebene. Wenn die Einkommensprüfung und die Beitragserhebung über die Jugendämter laufen, werden Stigmatisierungen von Familien ebenso vermieden wie der Erstattungs-aufwand für die Träger. Damit könnten Anreize für Träger zur sozial selektiven Platzvergabe verringert werden. Auch für die Jugendämter könnte der Prüfungsaufwand durch Digitalisierung und Datenaustausch reduziert werden, bspw., indem in der Kommune bei Wohngeldanträgen die Eltern auf das Recht auf Beitragsbefreiung hingewiesen und die Daten mit deren Einverständnis an das Jugendamt übermittelt werden.

Ein weiteres Element *des targeting within universalism* besteht in gezielten Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Kita-Träger, um deren Kapazitäten für die Förderung benachteiligter Kinder zu stärken. Dazu gehören eine gezielte Ressourcenallokation (Boettcher et al. 2014, S. 26ff.) anhand sozialer Kriterien und die – anstelle von Projektförderung – langfristig in das Regelsystem der Kita-Finanzierung eingebundene Bereitstellung von Mitteln (bspw. für die Sprachförderung oder die Zusammenarbeit mit Familien) mit einfachen Antrags- und Abrechnungsverfahren, aber verbunden mit Maßnahmen der fachlichen Qualitätssicherung. Die Bereitstellung der Ressourcen kann über Ansprüche der einzelnen Kinder erfolgen, wie Huebener et al. (2023, S. 42) vorschlagen. Weniger stigmatisierend und einfacher abzuwickeln sind wahrscheinlich pauschale, am Sozialraum bzw. an der Zusammensetzung der Elternschaft in der einzelnen Kita orientierte Finanzierungsformen.

Die Anknüpfung am Sozialraum bietet darüber hinaus gute Möglichkeiten für die Beratung und Information der Familien durch „niederschwellige Informations- und Aufklärungsangebote über das System der Kindertagesbetreuung und Eltern-Kind-Gruppen, die zusätzlich zu bestehenden Betreuungsangeboten stattfinden, um den Weg in das Regelangebot vorzubereiten“ (Jessen 2018, S. 835). Anmeldungen könnten dadurch erleichtert werden, dass potenziell benachteiligten Familien systematisch und aktiv ein Platz angeboten wird (Opt-Out-System; Huebener et al. 2023, S. 42), wobei Zugangswege zu den Familien und Kriterien unter Berücksichtigung von Stigmatisierungsrisiken zu klären wären. Quartiersbüros, Angebote wie offene Elterntreffs und Besuchsdienste für Familien mit Neugeborenen könnten zielführende Instrumente des *targeting within universalism* im Sozialraum sein. Bei der Umsetzung des

Rechtsanspruchs auf Ganztagsförderung für Grundschulkindern sollten die Familien bei der Schulanmeldung und bei den allgemein vorgeschriebenen Schuleingangsuntersuchungen gezielt angesprochen werden. Insgesamt sollten die vorliegenden Erkenntnisse zur selektiven Inanspruchnahme von Kitas bezüglich der Ganztagsförderung für Grundschulkindern genutzt und bei der Vorbereitung der Umsetzung des Rechtsanspruchs konzeptionell eingebunden werden.

6 Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichtserstattung. 2020. *Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. Bielefeld: wbv. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Autor:innengruppe Bildungsberichtserstattung. 2022. *Bildung in Deutschland 2022. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zum Bildungspersonal*. Bielefeld: wbv. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Biedinger, Nicole und Birgit Becker. 2010. Frühe ethnische Bildungsungleichheiten: Der Einfluss des Kindergartenbesuchs auf die deutsche Sprachfähigkeit und die allgemeine Entwicklung. In *Vom Kindergarten bis zur Hochschule: die Generierung von ethnischen und sozialen Disparitäten in der Bildungsbiographie*, 1. Auflage., Hrsg. Birgit Becker und David Reimer, 49–79. Wiesbaden: Springer VS.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). 2020. *Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland*. Berlin: Ramboll Management Consulting GmbH
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). 2022. *Monitoringbericht zum KiQuTG des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend nach § 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) für das Berichtsjahr 2021*. Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). 2023. *Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung*. [Volltext](#) [Zugriff am 13.04.2024].
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) und JFMK (Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder). 2016. *Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz*. Berlin.

- Böttcher, Wolfgang, Nina Högbe, Nils Berkemeyer, Wilfried Bos, Björn Hermstein, Anna Makles, Veronika Manitijs, Kerstin Schneider, Alexandra Schwarz, Guido Schwerdt, Sybille Stöbe-Blossey, Kristina Tillmann und Horst Weishaupt. 2014. Bildungsfinanzierung und Bildungsgerechtigkeit. In *Empirische Bildungsforschung und evidenzbasierte Reformen im Bildungswesen*, 1. Auflage., Hrsg. Kerstin Drossel, Rolf Strietholt und Wilfried Bos, 11–32. Münster u.a: Waxmann.
- Büchel, Felix, C. K. Spieß und Gert Wagner. 1997. Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 49:528–539.
- Burghardt, Lars und Katharina Kluczniok. 2016. Erwartungen von Eltern zu Nutzen und Kosten eines Krippenbesuchs – Eine Analyse zu Zusammenhängen mit kindbezogenen und familialen Strukturmerkmalen/Parental Expectations Concerning Crèche Attendance – Relations to Child and Family Background Factors. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 11 (3):339–354
- Camehl, Georg F., Juliane F. Stahl, Pia S. Schober und C. K. Spieß. 2015. Höhere Qualität und geringere Kosten von Kindertageseinrichtungen: Zufriedenere Eltern? *DIW Wochenbericht* 82:1105–1113.
- Carbuccia, Laudine, Valentin Thouzeau, Carlo Barone und Coralie Chevallier. 2022. *Unequal access to early childcare: What role do demand-side factors play? A PRISMA systematic review*. LIEPP Working Paper. Paris.
- Detemple, Jonas, Christiane Meiner-Teubner und Ninja Olszenka. 2021. Quote der Inanspruchnahme im Kita-Alter bislang unterschätzt? *KomDat Jugendhilfe* 24 (1): 22–27.
- Donovan, Suzanne, und Harold Watts. 1990. What can child care do for human capital? *Population Research and Policy Review* 9:5–23.
- Erhard, Katharina, Antonia Scholz und Dana Harring. 2018. *Die Equal Access Study*. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign. ICEC Working Paper Series Volume 1. München: Deutsches Jugendinstitut. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Espenhorst, Niels, Thomas Kemper und Liubovi Colbasevici. 2023. Neue Paritätische Expertise: Maßnahmen der Länder zum Abbau von Benachteiligungen in der Kindertagesbetreuung. Berlin: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Faas, Stefan, Katharina Kluczniok und Sybille Stöbe-Blossey. 2023. *Evaluationsstudie zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)*. Duisburg, Berlin, Schwäbisch-Gmünd.
- Fischer, Sandra. 2019. *Ganztagskinderbetreuung und territoriale Herrschaftsstrukturen: Deutschland, Kanada und Schweden im Vergleich*. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Hermes, Henning, Philipp Lergetporer, Frauke Peter und Sim Wiederhold. 2021. *Behavioral Barriers and the Socioeconomic Gap in Child Care Enrollement*. CESifo Working Paper 9282. München: CESifo. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Hermes, Henning, Philipp Lergetporer, Fabian Mierisch und Frauke Peter. 2023. *Discrimination on the Child Care Market: A Nationwide Field Experiment*. DICE Discussion Paper 398. Düsseldorf: Heinrich-Heine-Universität. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Högbe, Nina, Johanna Mierendorff, Gesine Nebe und Stefan Schulder. 2023. Kita-Träger – (k)eine segregationsrelevante Einflussgröße? In *Qualitätsentwicklung in der Frühen Bildung: Akteure – Organisationen – Systeme*, Hrsg. Bernhard Kalicki, Regine Schelle, Kristine Blatter und Stefan Michl, 67–94. Weinheim: Beltz Juventa.
- Huebener, Mathias, Astrid Pape und C. K. Spiess. 2020. Parental labour supply responses to the abolition of day care fees. *Journal of economic behavior & organization* 180:510–543.

- Huebener, Mathias, Sophia Schmitz, Katharina Spieß und Lina Binger. 2023. *Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive*. FES diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Jacques, Olivier, und Alain Noël. 2021. Targeting within universalism. *Journal of European social policy* 31: 15–29.
- Jessen, Jonas, Sophia Schmitz, Katharina Spieß und Sevrin Waights. 2018. Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. *DIW Wochenbericht* 38: 825–835. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Jessen, Jonas, und C. K. Spieß. 2019. Sechs Jahre Kita-Rechtsanspruch ab zweitem Lebensjahr: Gute Sache, aber noch kein voller Erfolg. *DIW Wochenbericht* 32:560. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Jessen, Jonas, C. K. Spieß, Sevrin Waights und Andrew Judy. 2020. Gründe für unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. *DIW Wochenbericht* 14:267–275. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Kayed, Theresia, Johannes Wieschke und Susanne Kuger. 2023. *Der Betreuungsbedarf im U3- und U6-Bereich: Zugangsselektivität und bedarfsgerechte Angebote*. DJI-Kinderbetreuungsreport 2023 Studie 1. München: Deutsches Jugendinstitut. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Klinkhammer, Nicole, Diana D. Schacht, Christiane Meiner-Teubner, Susanne Kuger, Bernhard Kalicki und Birgit Riedel. 2022. *Die Realisierung des Monitorings zum KiQuTG 2020: Ausgangslage, Konzeption und empirische Grundlagen*. ERiK-Forschungsbericht II: Befunde des indikatorengestützten Monitorings zum KiQuTG. Bielefeld: wbv. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Korpi, Walter und Joakim Palme. 1998. The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American sociological review* 63:661–687.
- Kreyenfeld, Michael, und Sandra Krapf. 2016. Soziale Ungleichheit und Kinderbetreuung – Eine Analyse der sozialen und ökonomischen Determinanten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen. In *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, 5., aktualisierte Auflage, Hrsg. Rolf Becker und Wolfgang Lauterbach, 119–144. Wiesbaden: Springer VS.
- Lancker, Wim van. 2020. There’s a crack in everything. *IPPR progressive review* 27:18–27.
- Lancker, Wim van, und Joris Ghysels. 2016. Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies: A welfare state perspective. *International journal of comparative sociology* 57:310–337.
- Lokhande, Mohini. 2013. *Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken*. Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- MBS (Ministerium für Bildung, Jugend und Sport). 2023. „Brandenburg-Paket“ entlastet Mehrheit aller Familien mit Kita-Kindern. Pressemitteilung vom 19.07.2023. [Volltext](#) [Zugriff am 13.4.2024].
- Menzel, Britta, und Antonia Scholz. 2022. *Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit. Die lokale Steuerung von Zugang im internationalen Vergleich*. 1. Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.
- Müller, Kai-Uwe, Katharina Spieß, Chrysanthi Tsiasioti, Katharina Wrohlich, Elisabeth Bügelmayer, Luke Haywood, Frauke Peter, Marko Ringmann und Sven Witzke. 2013. *Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern*. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 73: 1–311.
- Neimanns, Erik, und Björn Bremer. 2024. *The Local Politics of Social Investment Under Fiscal Constraints: The Case of Childcare Expansion in Germany*. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].

- Pavolini, Emmanuele und Lancker, Wim van. 2018. The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences? *Journal of European Public Policy* 25 (6):878–893.
- Rauch, Dietmar. 2007. Is There Really a Scandinavian Social Service Model? A Comparison of Childcare and Elderlycare in Six European Countries. *Acta sociologica* 50:249–269.
- Schober, Pia, Katharina Spieß und Juliane Stahl. 2016. *Gute Gründe für gute Kitas! Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit?* Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Seibel, Verena. 2021. What Do Migrants Know About Their Childcare Rights? A First Exploration in West Germany. *Journal of International Migration and Integration* 22 (3):1181–1202.
- Skocpol, Theda. 1996. Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States. In *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton Studies in American Politics: Historical, International, and Comparative Perspectives 172, Hrsg. Theda Skocpol, 250-274. Princeton, NJ: Princeton University Press. (Erstmalig publiziert: Skocpol, Theda. 1991. Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States. In *The Urban Underclass*. Hrsg. Christopher Jencks und Paul E. Peterson, 411–436. Washington, DC: The Brookings Institution.)
- Steinberg, Hannah S., und Corinna Kleinert. 2022. Timing of Early Childcare Take-up in Germany: An Application of Rational Choice Theory. *Journal of Marriage and Family* 84:840–859.
- Stöbe-Blossey, Sybille. 2023. Rechtsanspruch auf Ganztagsförderung für Grundschul Kinder: Strukturen und Herausforderungen. *IAQ-Report 2023-07*. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].
- Stöbe-Blossey, Sybille, und Sabine Wadenpohl. 2020: Frühe Bildung. In *Bildung in der Region gemeinsam gestalten. Bildungsbericht Ruhr 2020*, 58–87. Essen: RuhrFutur gGmbH / Regionalverband Ruhr. [Volltext](#) [Zugriff am 31.05.2024].

Autorinnen



Dr. Sandra Fischer

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsstelle Diversität an der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Mail: sfischer@uni-bonn.de



Stella Glaser

Wissenschaftliche Hilfskraft in der Forschungsabteilung Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe (BEST). Studierende in M.A Theorie und Vergleich politischer Systeme im Wandel an der Universität Duisburg-Essen

Mail: stella.glaser@stud.uni-due.de



Prof. Dr. Sybille Stöbe-Blossey,

Leiterin der Forschungsabteilung Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe (BEST)

Mail: sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 91805

IAQ-Report 2024 | 06

Redaktionsschluss: 17.05.2024

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir
über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in
unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische

Redaktion:

IAQ im Internet

<https://www.uni-due.de/iaq/>

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/82094

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240617-075358-6

Alle Rechte vorbehalten.