

## Kindertagesbetreuung in Bremen – auf dem Weg zur Armutsprävention?

RENÉ BÖHME

### Wachsende soziale Herausforderungen und die Bedeutung der Kindertagesbetreuung

Die soziale Spaltung in Deutschland verschärft sich, insbesondere in den deutschen Großstädten. Dort konzentrieren und verschärfen sich Armutsphänomene in einigen Teilräumen, was den gesellschaftlichen Zusammenhalt durch ein Auseinanderdriften der einzelnen Quartiere gefährdet. Vor allem Familien mit mehreren Kindern sowie Alleinerziehende sind häufig von Armut und den Folgewirkungen, zum Beispiel in den Lebensbereichen Bildung, Gesundheit und Teilhabe betroffen. Im Mittel der fünfzehn größten deutschen Städte erlebt fast jedes vierte Kind schwierige ökonomische Lebenslagen. Ungefähr 30 Prozent der Heranwachsenden zeigt dort im Vorschulalter Auffälligkeiten in der Sprachentwicklung. Die kommunale Sozialpolitik steht vor der Herausforderung, diese Entwicklungen zu kompensieren beziehungsweise abzumildern und so zu mehr Chancengerechtigkeit beizutragen. Die Angebote öffentlicher sozialer Dienstleistungen müssen hierfür bedarfsgerecht, qualitativ hochwertig und miteinander verzahnt sein.

Wie zahlreiche Studien belegen, kommt der Kindertagesbetreuung dabei eine Schlüssel-funktion zu. Das gilt insbesondere für den Erwerb von Sprachkompetenzen und den Zeitpunkt der Einschulung, die Schullaufbahn und den Bildungsabschluss sowie das Sozialverhalten und die Integration. Jeweils zeigen sich positive Effekte bei frühzeitig und mit guter Qualität außerfamiliär betreuten Mädchen und Jungen. Vor allem für Kinder nicht deutscher Muttersprache ist es wichtig, mit dem Zweitspracherwerb möglichst früh zu beginnen. Auch besteht in den Einrichtungen zumeist ein Frühstücks-, Mittagessen- und

Vesperangebot. Gerade für Kinder aus Armut-familien ist das zu Hause keine Selbstverständlichkeit. Die Kindertagesstätten haben zudem die Möglichkeit, durch eine intensive Elternkooperation in eine Erziehungs- und Bildungspartnerschaft einzutreten und so gezielt Kontakte zur Familienbildung und -beratung zu vermitteln. Nicht zuletzt bietet die Betreuung eine Chance für die Eltern, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren oder an Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen, so dass zukünftig durch ein höheres Haushaltseinkommen die Armutsgrenze überschritten werden kann. Investitionen in den Elementarbereich senken somit auch mittel- bis langfristig die Sozialausgaben und führen zu höheren Steuereinnahmen.

### Kindertagesbetreuung als Instrument der Armutsprävention: Voraussetzungen

Damit Kindertagesbetreuung aber langfristig armutspräventiv wirken kann, bedarf es einiger Voraussetzungen. Eine erste Bedingung stellt ein bedarfsgerechtes und wohnortnahes Angebot an Betreuungsplätzen dar. Mit Blick auf die soziale Spaltung der Großstädte heißt das, dass insbesondere in den Quartieren mit hohen Armutskenziffern eine sehr gute Versorgung gewährleistet werden muss. Zudem braucht es aufgrund der besonderen sozialen Herausforderungen eine konzeptgebundene Steuerung von zusätzlichen Honorar-, Sach- und Personalmitteln für Einrichtungen in benachteiligten Sozialräumen, welche ein spezifisches Qualitätskonzept (zum Beispiel Modell der Familienzentren) umsetzen. Sprachförderung und Elternkooperation müssen dabei Schwerpunkte bilden. Kinder mit Migrationshintergrund und/oder aus Armut-lebenslagen sind in den Kindertagesstätten vielfach unterrepräsentiert. Es sind daher

Anstrengungen notwendig, die Angebote der Tagesbetreuung milieuspezifisch zu bewerben. Des Weiteren dürfen die Familien keine Benachteiligungen beim Betreuungsumfang erfahren.

### Zur bisherigen Umsetzung in Bremen

Die Stadt Bremen hat hinsichtlich dieser Gestaltungskriterien der Armutsprävention in der Vergangenheit eher ungünstige Voraussetzungen geschaffen. Mit dem nun Anfang 2015 beschlossenen Konzept für den sozialräumlichen Ausbau und die Weiterentwicklung der frühkindlichen Förderung und Bildung bis zum Kindergartenjahr 2019/2020 sollen jedoch einige Rahmenbedingungen grundlegende Veränderungen erfahren. Nachfolgend seien daher wesentliche Entwicklungsschritte der Kindertagesbetreuung in Bremen nachvollzogen und bilanziert:

In die Zeit der Großen Koalition (1995–2007) fiel die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten dritten Lebensjahr. Der in dieser Phase eingeleitete Betreuungsplatzausbau ging jedoch mit Fehlentwicklungen in Hinblick auf die Teilhabe von Kindern aus benachteiligten Lebenslagen an der frühkindlichen Bildung einher. So wurden Einrichtungen des kommunalen Trägers geschlossen, Ganztagsplätze massiv reduziert und Kinder, deren Eltern nicht berufstätig waren, in den Ferien von der Betreuung (und damit auch von der Sprachförderung) ausgeschlossen. Unter der ideologischen Maßgabe, dass Kinder unter drei Jahren zur Mutter gehörten, verweigerte es das Sozialressort bis Mitte der 2000er-Jahre, zusätzlich zu den mit Rechtsanspruch hinterlegten Betreuungsplätzen für Drei- bis Sechsjährige, auch Angebote für unter Dreijährige zu schaffen. Damit waren Familien, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie anstrebten, vielfach auf das Engagement in Elternvereinen angewiesen. Diese gründeten sich primär in sozial privilegierten Quartieren und boten aufgrund

der Orientierung an Erwerbstätigkeit vor allem Ganztagsbetreuung an. Kommunale Krippenplätze existierten bis 2007 kaum. Diese Strategie führte letztendlich dazu, dass es in Bremen – mit Ausnahme der kirchlichen Träger – bisher vergleichsweise wenige Einrichtungen gibt, die sowohl Betreuungsplätze für unter Dreijährige als auch für Drei- bis Sechsjährige anbieten.

Eine veränderte Sachlage ergab sich erst durch die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zum Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige aus dem Jahr 2009. Die Planung war dabei an der im sogenannten ›Krippengipfel‹ von 2007 zwischen Bund, Ländern und Kommunen als Empfehlung formulierten durchschnittlichen Versorgungsquote von 35 Prozent der Null- bis Dreijährigen orientiert. Der Ausbau sollte zudem vorrangig in solchen Stadtteilen erfolgen, in denen die Versorgungsquote besonders weit unter 35 Prozent lag. Ende 2011 lag ein Konzeptentwurf für das Jahr 2013 vor, der im Februar 2012 mit einem Senatsbeschluss verabschiedet und im Haushalt abgesichert wurde. Dieser sah vor, dass Bremen bis zum August 2013 Betreuungs-kapazitäten für 40 Prozent der unter Dreijährigen gewährleisten. Mit Ausnahme von Borgfeld (61 Prozent) schwankten die geplanten Versorgungsquoten in den Stadtteilen zwischen 35 und 45 Prozent. Im Jahr 2012 erhielt zunächst ›Forsa‹, im Anschluss das ›Deutsche Jugendinstitut‹ den Auftrag, eine weitergehende Bedarfserhebung durchzuführen, um einzuschätzen, ob die gesetzte Zielquote für Kinder unter drei Jahren den tatsächlichen Betreuungswünschen in der Stadt Bremen entsprechen würde.

Die Ergebnisse dieser Bedarfsermittlungsverfahren sollten die Grundlage für die Fortschreibung der gesamtstädtischen Jugendhilfeplanung darstellen. Es begann in Bremen eine heftige politische Auseinandersetzung um die Zahl der noch benötigten Betreuungsplätze. Im Oktober 2012 beschloss die Sozialdeputation letztendlich die Schaffung weiterer rund 350 Betreuungsangebote für Kinder unter

**Abb.:**  
**Betreuungsquoten im Großstadtvergleich 2014<sup>1</sup>**

in Prozent

	Unter 3-Jährige am 01.03.2014		3- bis 6-Jährige am 01.03.2014	
	Betreuungsquote	Anteil Ganztags	Betreuungsquote	Anteil Ganztags
Dresden	51,9	89,0	Dresden	98,3
Leipzig	46,4	88,4	Leipzig	93,1
Berlin	46,0	67,0	Köln	93,9
Hamburg	43,0	50,7	Düsseldorf	93,9
Frankfurt	34,9	79,9	Frankfurt	90,7
Stuttgart	34,2	80,4	Berlin	94,2
München	32,5	57,0	Nürnberg	90,4
Düsseldorf	30,7	72,6	München	88,9
Hannover	29,8	66,1	Stuttgart	95,7
Bremen	28,2	55,3	Hamburg	90,2
Köln	26,9	68,0	Essen	91,5
Nürnberg	26,5	48,7	Hannover	93,5
Dortmund	25,1	60,6	Dortmund	90,1
Essen	23,9	56,9	Bremen	91,8
Duisburg	15,3	41,2	Duisburg	87,5

Quelle: Ämter für Statistik des Bundes und der Länder 2015: Kindertagesbetreuung regional 2014

<sup>1</sup> Es gibt erhebliche Differenzen zwischen den Betreuungsquoten der unter 3-Jährigen nach Bundesstatistik (28,2 Prozent) und den lokalen Versorgungsquoten nach Bremer Statistik (44 Prozent). Hintergrund ist zum einen, dass die Bundesstatistik betreute Kinder und nicht Plätze ins Verhältnis zu allen Kindern der jeweiligen Altersgruppe setzt. Zum anderen werden nach amtlicher Statistik keine Spielkreise mit weniger als 20 Stunden Betreuungszeit pro Woche gezählt. Auch Plätze für unter 3-Jährige im System der 3- bis 6-Jährigen, die im Rahmen einer Quartalsregelung vorgehalten werden, berücksichtigt die Bundesstatistik nicht, da Krippenkinder in dieser Verfahrensweise bereits als Kindergartenkinder gelten. Ausnahmen stellen altersgemischte Ansätze dar.

drei Jahren. Auf Basis einer hochgradig sozial selektiven Elternumfrage von Forsa wurde festgehalten, dass in Stadtteilen mit eher überdurchschnittlicher Sozialstruktur eine höhere Nachfrage zu erwarten sei als das bisher geplante Angebot. Zusätzliche Plätze wären also vorrangig hier einzurichten, um die Rechtsansprüche der Eltern in diesen Stadtteilen zu erfüllen. Das Ziel einer gleichmäßigen Versorgung der Sozialräume wurde damit aufgegeben, obwohl die Vorlage festhält, dass die Nachfrage in benachteiligten Quartieren steige, sofern Angebote vorhanden seien. Eine Umstellung der Nachfrage- zu einer Angebotssteuerung war jedoch politisch zunächst nicht gewollt. Stattdessen richtete das Sozialressort prioritär in denjenigen Stadtteilen Plätze ein, in denen Eltern durch ihr Anmeldeverhalten eine Nachfrage anzeigten. Mit den dieser Systematik folgenden Ausbauanstrengungen gelang es zwar, ein im Vergleich westdeutscher Großstädte mittleres Ausbauniveau bei den unter Dreijährigen zu erreichen (vgl. Abb.). Ein solches Verfahren bildet jedoch vor allem die Bedarfe von durchsetzungsstarken, mobilen und erwerbstätigen Eltern ab. Eine ausge-

prägte soziale Schieflage und eine verstärkte Segregation in den Einrichtungen sind die Folge. Herkunftsbezogene Unterschiede der Kinder in Hinblick auf ihre Bildungs- und Teilhabechancen verschärfen sich dadurch zusätzlich. So lagen die Versorgungsquoten für unter Dreijährige Ende 2013 in sozial benachteiligten Stadtteilen wie Vahr, Gröpelingen, Osterholz und Huchting mit durchschnittlich 36 Prozent unterhalb des städtischen Mittels von 44 Prozent und deutlich geringer als in sozial privilegierten Stadtteilen wie Oberneuland, Horn-Lehe, Borgfeld, Östliche Vorstadt und Schwachhausen (50 Prozent). Dieser Befund galt in ähnlicher Weise auch für die Drei- bis Sechsjährigen. Des Weiteren ließen sich erhebliche Unterschiede im Anteil der Ganztagsplätze zwischen den Stadtteilen feststellen. In Stadtteilen mit hohen Armutskennziffern besuchten dabei weniger Kinder eine Kindertageseinrichtung für mehr als sieben Zeitstunden, als im städtischen Mittel beziehungsweise im Durchschnitt der besser situierten Stadtteile. Hintergrund ist das System der sogenannten ›geprüften Bedarfe‹. Familien erhalten die Betreuungszeiten demnach anhand vorab festgelegter Kriterien, wobei Ganztagsbetreuung zumeist in Vollzeit erwerbstätigen Familien vorbehalten bleibt. Das zeigt sich auch in dem im Großstadtvergleich auffällig niedrigen Anteil an Ganztagsbetreuung vor allem im Kindergartenbereich in Bremen (vgl. Abbildung).

Ein weiteres Problem bestand darin, dass die Planung auf Stadtteilebene die Wohnortnähe von Einrichtungen in sozial benachteiligten Ortsteilen und Quartieren nicht hinreichend berücksichtigt. Eltern aus Armutslebenslagen wählen häufig nur diejenigen Kindertagesstätten in ihrem direkten Wohnumfeld und haben nicht die Mobilitätsvoraussetzungen, mehrere Kindertagesstätten im Stadtteil problemlos zu erreichen.

Gab es in der Vergangenheit in Bremen noch Werbemaßnahmen, um Eltern für den Kindergartenbesuch ihres Nachwuchses zu

gewinnen, so fehlte es in der Zeit des Krippenausbaus an einem Konzept, um Familien aus Armutslebenslagen und/oder mit Migrationshintergrund von den Vorteilen der frühkindlichen Bildung zu überzeugen. Lokal durchaus erfolgreiche Ansätze wie zum Beispiel im Stadtteil Vahr wurden nicht flächendeckend umgesetzt.

Bremen hat bis 2014 – im Gegensatz zu fast allen vergleichbaren deutschen Großstädten – kein spezifisches Konzept, das eine Weiterentwicklung von Kindertagesstätten in Armutsquartieren hin zu Familienzentren vorsieht. Personalverstärkungen in sogenannten ›Indexeinrichtungen‹ tragen dem höheren Aufwand für die Betreuung Rechnung. Der Ansatz wird jedoch von Trägern und Einrichtungen immer wieder in seiner Handhabung problematisiert. Zudem ist damit kein Leitbild verbunden. Es fehlt an einer inhaltlichen und finanziellen Grundlage für gesonderte Maßnahmen der Elternkooperation und Elternbildung sowie die Vernetzung der Tageseinrichtungen mit Beratungsstellen und weiteren Angeboten zur frühkindlichen Förderung. Ferner ist die Sprachförderung in Bremen bislang unzureichend ausgestaltet und bedarf einer besseren sozialräumlichen Steuerung.

Akteure aus den Stadtteilen mit hohen Armutskennziffern berichten seit längerer Zeit über die schwierige Ausgangslage der Kindertagesbetreuung in ihren Quartieren. So gebe es zahlreiche unversorgte Kinder. Wartelisten seien an der Tagesordnung. Eltern könnten aufgrund des Platzmangels nicht auf Angebote zum Beispiel für jüngere Geschwister hingewiesen werden. Es fehle auch an Kapazitäten, um eine unterjährige Aufnahme zu ermöglichen. Das komplizierte und wenig flexible Zulassungsverfahren schließe zudem Eltern mit geringen Deutsch- und Verwaltungskenntnissen aus. Des Weiteren sei der bauliche Zustand einiger Einrichtungen katastrophal. Vor allem bestehe ein Mangel an geeigneten Differenzierungsräumen, da die Kindertageseinrichtungen übermäßig ausgelastet seien

und neue Gruppen in der Vergangenheit verstärkt an bestehenden Standorten eingerichtet wurden. Ferner stelle die Konzentration von Kindern mit Beeinträchtigungen und Kindern aus sozial benachteiligten Lebenslagen in denselben Einrichtungen das Personal vor Ort vor riesige Herausforderungen.

### **Aktuelle Planungen bis zum Jahr 2020**

Die bisherigen Ausführungen haben wesentliche Defizite der Armutsprävention in der Kindertagesbetreuung in Bremen aufgezeigt. Diese wurden auch durch die 1. Bremer Armutskonferenz im November 2013 thematisiert und fanden so Eingang in das ›Bündnis für sozialen Zusammenhalt‹, das Bürgermeister Jens Böhrnsen und Sozialsenatorin Anja Stahmann im Frühjahr 2014 initiierten.

Im Januar 2015 beschloss der Bremer Senat – wie von der Bremischen Bürgerschaft gefordert – ein Konzept mit dem Titel ›Sozialräumlicher Ausbau und Weiterentwicklung der frühkindlichen Förderung und Bildung in der Stadtgemeinde Bremen bis zum Kindergartenjahr 2019/2020‹. Darin wird unter Berücksichtigung der Elternumfrage des Deutschen Jugendinstituts sowie von Neubaugebieten, Frauenerwerbstätigkeit, Altersentwicklung und Flüchtlingszahlen vorgeschlagen, das Angebotsniveau in der Kindertagesbetreuung bis zum Jahr 2020 so zu erweitern, dass in allen Stadtteilen annähernd gleiche Versorgungsstrukturen zu finden sind. Als Zielwerte des Ausbaus gelten eine Versorgungsquote von 50 Prozent für Null- bis unter Dreijährige beziehungsweise 98,1 Prozent für Drei- bis unter Sechsjährige. Ausbaukriterien stellen zukünftig die Wohnortnähe der Betreuung sowie Kinderarmut und der Anteil an Kindern mit Sprachförderbedarf dar. Stadtteilberichte haben die Aufgabe, Auskunft über die lokale Versorgungslage zu geben, so dass unter anderem Armutsquartiere besser berücksichtigt werden können. Vorgesehen ist weiterhin, die jeweiligen Ausbauplanungen regelmäßig und

auf Basis erneuter Elternbefragungen und Bevölkerungsanalysen zu aktualisieren. Gleichzeitig beabsichtigt das Sozialressort, die Durchgängigkeit bis zum Jahr 2020 deutlich zu verbessern, so dass zukünftig alle Einrichtungen Betreuungsplätze für Null- bis Sechsjährige vorhalten. Mit auf die jeweiligen Sozialräume abgestimmten Werbekonzepten soll es gelingen, noch mehr Familien von den Vorteilen der frühkindlichen Bildung zu überzeugen. Des Weiteren ist ein Leitbildprozess zur Entwicklung von Kinder- und Familienzentren für das Jahr 2015 in Aussicht gestellt. Ferner wird geplant, die Aktivitäten der Sprachförderung, mit Fokus auf diejenigen Einrichtungen mit zahlreichen Sprachförderkindern, deutlich zu intensivieren.

### **Fazit und weiterer Handlungsbedarf**

Bremen weist bis heute ungünstige Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Armutsprävention in der Kindertagesbetreuung auf. Die sozialen Herausforderungen sind zugleich enorm. Mit den Anfang 2015 verabschiedeten neuen konzeptionellen Grundlagen der Jugendhilfeplanung sind allerdings Verbesserungen für die Armutsprävention zu erwarten. Es braucht nun konkrete Bauplanungen, welche absehbar für spürbare Verbesserungen in den benachteiligten Quartieren sorgen. Modulbauten könnten übergangsweise lokale Bedarfe befriedigen. Auch müssen passende Werbe- und Sprachförderkonzepte entwickelt und umgesetzt werden. Zudem ist es ratsam, beim Leitbildprozess der Kinder- und Familienzentren eine sozialräumliche Priorisierung vorzunehmen, da die Anforderungen an Elternkooperation in den Quartieren sehr verschieden sind. Familienzentren brauchen letztendlich eine bessere Ausstattung mit Sach- und Personalmitteln als Regeleinrichtungen. Insbesondere der kommunale Eigenbetrieb, der überdurchschnittlich viele Kinder aus Armutslebenslagen betreut, benötigt mehr Unterstützung und Aufmerksamkeit.

Eine Herausforderung bleiben die Betreuungszeiten, die mittlerweile fast durchgängig mindestens sechs Zeitstunden betragen. Im Vergleich mit anderen Großstädten ist jedoch der Anteil an Ganztagsbetreuung in Bremen weiterhin sehr gering. Des Weiteren stellen die vergleichsweise hohen Elterngebühren gerade in Kombination mit dem Betreuungsgeld sicherlich noch eine zu überwindende Hürde für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung dar. Ferner muss das Anmelde- und Zulassungsverfahren einfacher und flexibler werden. Eine unterjährige Aufnahme (zum Beispiel von Flüchtlingskindern oder anderen in das Quartier Zugezogenen) sowie eine Veränderung des Betreuungsumfangs sollten zum Beispiel deutlich einfacher möglich sein als bisher.

### **Zum Weiterlesen:**

Prigge, Rolf; Böhme, René (2014): *Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg: Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf*, Bremen: Kellner Verlag.

Böhme, René (2015): *Kindertagesbetreuung als Armutsprävention*. In: *KiTa Aktuell ND* 2/2015.