

Policy Paper

Zugangs- und Teilhabechancen für Kinder in der frühkindlichen Bildung verbessern

5. Januar 2026

Bundesweit verhindern strukturelle Zugangsbarrieren, dass alle Kinder an Angeboten der frühkindlichen Bildung teilhaben können – trotz des geltenden Rechtsanspruchs, des Kitaplatzausbaus und des Geburtenrückgangs. Vor allem Kinder von Eltern mit niedriger formaler Bildung, geringem Einkommen oder nichtdeutscher Familiensprache besuchen vergleichsweise seltener, kürzer und später eine Kita. Kinder also, die von guter früher Bildung und hochwertigen Angeboten besonders profitieren würden. Umso wichtiger ist es, diese Familien bedarfsgerecht zu begleiten und bestehende Zugangsbarrieren systematisch zu erfassen und abzubauen.

Ausgangslage

In Deutschland erreicht eine zunehmende Zahl an Kindern am Ende der Grundschulzeit nicht die Mindeststandards in den Basiskompetenzen Lesen, Schreiben und Rechnen.¹ Zugleich entscheidet die soziale Herkunft stärker als in vielen anderen OECD-Ländern über ihren Bildungserfolg.

Eine zentrale Rolle, um die Leistungsfähigkeit und die Gerechtigkeit unseres Bildungssystems zu verbessern sowie die gesellschaftliche Teilhabe auch für benachteiligte Kinder zu ermöglichen, spielt die Frühkindliche Bildung. Denn in den ersten Lebensjahren werden die Grundlagen für das schulische und lebenslange Lernen gelegt. Zugleich entstehen etwa zwei Drittel der herkunftsbedingten Unterschiede in der Entwicklung von Kindern bereits vor der Einschulung.²

Ungleiche Zugangs- und Teilhabechancen in der Frühen Bildung

Insbesondere Kinder mit Eltern, die von Armut betroffen sind, über eine niedrige formale Bildung verfügen und/oder deren Familiensprache nicht Deutsch ist, profitieren von einer frühzeitigen und hochwertigen Kindertagesbetreuung.³ Doch obwohl es in Deutschland einen Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz für Kinder ab dem ersten Lebensjahr gibt und obwohl der Betreuungsbedarf aller Elterngruppen vergleichbar hoch ist⁴, besuchen diese Kinder bundesweit seltener und später eine Kita als andere. Verschärfend kommt hinzu, dass häufig die pädagogische Qualität ausgerechnet in den Kitas geringer ist, in denen viele Kinder aus Risikolagen sind.⁵

Im Nationalen Bildungsbericht 2024 heißt es dazu: „Die Teilhabe an Kindertagesbetreuung wird durch unterschiedliche Faktoren begünstigt oder erschwert und ist in Deutschland sozial selektiv, vor allem bei den jüngeren Kindern.“⁶ Das bedeutet: Nicht der fehlende Elternwille, sondern strukturelle Zugangsbarrieren und Selektionsmechanismen führen dazu, dass Kinder aus Familien in Risikolagen beim Kitazugang strukturell benachteiligt werden und die Inanspruchnahme von Kitaplätzen ungleich und ungerecht verteilt ist.

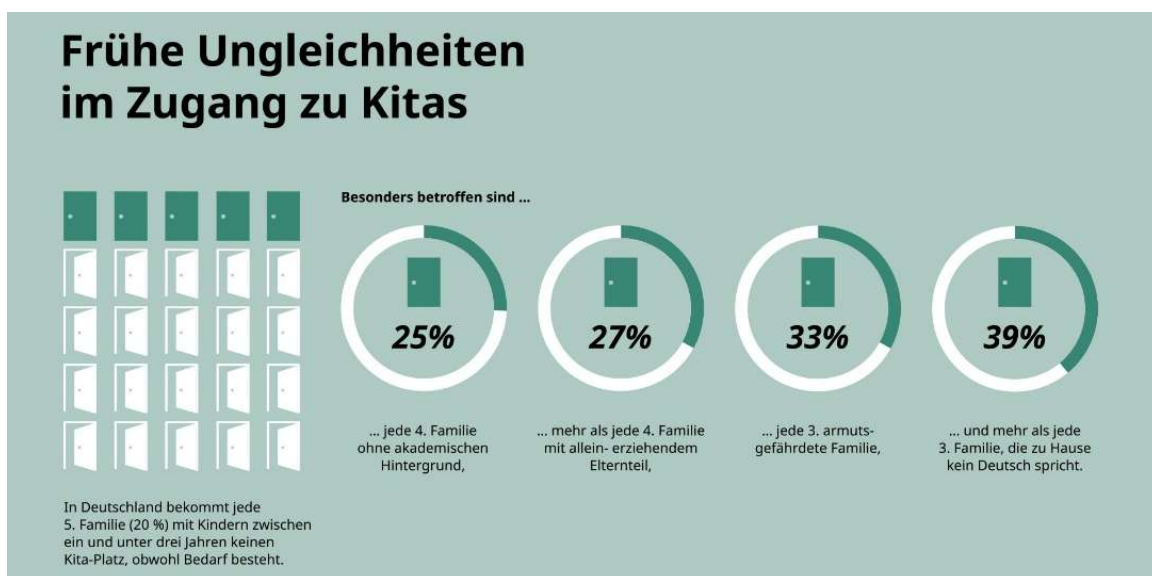


Abbildung 1: Eigene Darstellung nach Huebner et. al. (2023)

Handlungsbedarf

Als Antwort auf den hohen und steigenden Anteil an Grundschulkindern mit Defiziten im Bereich der sprachlichen, mathematischen und sozial-emotionalen Kompetenzentwicklung legte die Ständige Wissenschaftskommission der Kultusministerkonferenz (SWK) im Jahr 2022 das Gutachten *Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern. Perspektiven für die Grundschule* vor.

Eine zentrale Empfehlung der SWK für die frühkindliche Bildung lautete: „Entwicklung einer Strategie zur Senkung von Zugangsbarrieren zu [...] Kindertageseinrichtungen zur Stärkung der Teilhabe an frühkindlicher Bildung für alle Kinder.“⁷ Diese wird durch folgende Handlungsansätze konkretisiert:

- Bereitstellung eines Betreuungsplatzes für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, wie es gesetzlich vorgesehen ist.
- Abschaffung bürokratischer Hürden durch vereinfachte Anmeldeverfahren und transparente Verteilung von Kita-Plätzen.
- Stärkere systematische Vernetzung im Sozialraum, mehr aufsuchende Angebote sowie Zusammenarbeit zwischen Kita und Frühen Hilfen im Sinne integrierter Systeme.

DKJS-Bestandsanalyse zur Kitaplatzvergabe

Im Jahr 2025 setzte die Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) eine durch die Auridis Stiftung geförderte qualitative Bestandsanalyse zu den Steuerungsmöglichkeiten des Kitazugangs durch kommunale Jugendämter sowie deren Auswirkungen auf die Zugangs- und Teilhabechancen von Kindern in strukturell benachteiligten Lebenslagen um.

Ausgehend vom aktuellen Forschungsstand wurden Leitfadenterviews mit Mitarbeitenden aus 11 Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen geführt, die in Kommunen als Kitaplanerinnen und -planer, Fachberatungen oder in Leitungsfunktionen für die frühe Bildung zuständig sind. Dieser Zugang wurde gewählt, da der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz durch die kommunalen Jugendämter umgesetzt werden muss.

Im Fokus der Gespräche standen Fragen, wie die Kitaplatzvergabe gestaltet wird, ob sie aus Sicht der befragten Personen allen Kindern gerechte Zugangschancen bietet und welche Möglichkeiten für Veränderungen und Verbesserungen sie sehen.

Strukturelle Gründe für ungerechte Zugangschancen

In den Interviews wurde bestätigt, dass beim Zugang zur Kindertagesbetreuung insbesondere Familien und Kinder in Risikolagen benachteiligt sind und diese seltener in Anspruch nehmen können. Dafür wurden in unterschiedlicher Gewichtung **zwei wesentliche strukturelle Gründe** benannt: 1.) Der Mangel an Kitaplätzen für alle Kinder sowie 2.) Zugangsbarrieren insbesondere für Kinder von Eltern in Risikolagen.

Trotz großer Heterogenität der Ausgangslagen lassen sich **zwei Kommumentypen** identifizieren, die das Spannungsfeld zwischen weiterhin bestehendem Ausbaudruck und demografisch bedingtem Kitaplatz-Rückbau umfassen. Beide Kommumentypen können in der Praxis ineinander übergehen oder auch zeitgleich in unterschiedlichen Stadtteilen existieren.

Kommunen Typ A: Unterversorgung mit Plätzen in der FBBE

Merkmale:

- Nachfrage nach Betreuungsplätzen höher als Angebot
- Weiterhin hoher Ausbaudruck
- Wartelisten und zurückhaltende Werbung für Angebote
- Vergabe von Kitaplätzen anhand von Auswahlkriterien, entscheidend für den Zugang: Erwerbstätigkeit der Eltern
- Klassischer Anbieter-Markt, „in dem Kitas die Familien auswählen und nicht die Familien die Kitas.“⁸

O-Ton: „Es geht immer mehr um Vereinbarkeit Familie und Beruf. [...] Ich hab' an manchen Stellen so das Gefühl, dass das die heilige Kuh ist und alles andere tanzt drumherum.“
(Interview Jugendamt)

Zugangs- und Vergabepaxis:

In Kommunen des Typs A zeigt sich deutlich, dass die **Reproduktion sozialer Ungleichheit** umso stärker wird, je knapper das Betreuungsangebot ist. Insbesondere Kinder von Eltern mit geringer formaler Bildung, nichtdeutscher Familiensprache, Armutsgefährdung und/oder alleinerziehendem Elternteil ziehen im Wettbewerb um knappe Kitaplätze den Kürzeren und können somit ihren Rechtsanspruch nicht einlösen.⁹

Zentrales Kriterium für den Zugang zur frühen Bildung ist meistens – auch aufgrund von Gerichtsurteilen – die **Erwerbstätigkeit der Eltern**. Hinzu kommt in vielen Kommunen eine **Risikoabwägung**, welche Familien den Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz eher einklagen und welche nicht. Dies führt in der Tendenz ebenfalls zu einer Priorisierung privilegierter Familien, denen mehr Ressourcen zum Beschreiten des Klagewegs zugesprochen werden.

O-Ton: „Wenn mich Eltern anrufen und sagen: ‚Wir sind aber Doppelverdiener und wenn nicht, verklag ich Sie.‘ ...dann hat das auch noch mal Schwergewicht, denn den Klageweg will keiner gerne gehen. Da wollen wir uns nicht sehen.“
(Interview Jugendamt)

Für Fragen von **Bildungsgerechtigkeit** oder die Berücksichtigung von **Kinderrechten**, die unabhängig vom Erwerbsstatus und der sozialen Lage der Eltern gelten, bleibt in diesen Kommunen kaum Raum.

Der **notwendige Ausbau von Kitaplätzen**, um den Zugang zu früher Bildung und sozialer Teilhabe zu verbessern, ist wichtig. Zugleich ist er vor allem für finanzschwache Kommunen mit erheblichen Risiken verbunden, da eine Haushaltssicherung oder Haushaltsblockaden drohen.¹⁰

Kommunen Typ B: „Versorgungsplateau“ ist erreicht

Merkmale:

- Gemeldete Betreuungsbedarfe können gedeckt werden bzw. erste Plätze bleiben unbesetzt
- Erwerbstätigkeit der Eltern kein entscheidendes Kriterium
- Kriterien nur zur Verteilung von Kindern zwischen Kitas
- Wunsch- und Wahlrecht der Eltern wird eher ausgeübt
- Von der „Nachfrage-“ zur „Angebotsorientierung“: Einrichtungen stehen unter (finanziellem) Druck, sich zu profilieren, um vorhandene Kapazitäten auszulasten.
- Überlegungen zum Abbau von Kitaplätzen und insb. von Kapazitäten in der Kindertagespflege

O-Ton: „Also tatsächlich wird bei uns nicht einmal nach Erwerbstätigkeit kategorisiert. [...] Das gibt es auch bei uns, dass wir sagen, Kinder, die besonderen Bedarf haben – sei es sprachlich, wie auch immer – dass wir da auch [einen Betreuungsumfang von] 45 Stunden durchaus genehmigen.“
(Interview Jugendamt)

Zugangs- und Vergabepaxis:

In Kommunen vom Typ B treffen zwei Entwicklungen aufeinander. Das Erreichen eines „Versorgungsplateaus“ kann zum einen das Ergebnis einer frühzeitigen und konsequenten Strategie des Aus- und Aufbaus von Betreuungsplätzen sein. Zum anderen bringt der Geburtenrückgang eine zusätzliche Entspannung in das über viele Jahre überlastete Kitasystem.

Viele dieser Kommunen erkennen jedoch: Es gibt **keinen Automatismus zwischen ausreichenden Kitaplätzen und der Inanspruchnahme durch Familien bzw. Kindern in Risikolagen**.

Vor allem **strukturelle Zugangsbarrieren** (siehe Anhang) verhindern, dass die vorhandenen Plätze auch von allen genutzt werden (können). So liegt der gemeldete Bedarf von Kindern aus strukturell benachteiligten Familien meist deutlich unter der Bedarfsmeldung von Kindern ohne diese Benachteiligungen – dabei ist empirisch nachweisbar, dass der Bedarf eigentlich annähernd gleich ist. Umso mehr gilt es, die Zugangsbarrieren systematisch zu identifizieren und abzubauen.

Herausfordernd für die Kommunen ist, dass beide Entwicklungen lokal sehr kleinräumig stattfinden: Freie Kitaplätze und ein weiter vorhandener Ausbaudruck können in verschiedenen Stadtteilen derselben Kommune gleichzeitig bestehen. Entsprechend muss der tatsächliche Bedarf nicht nur stadtteilscharf analysiert werden, sondern es muss auch die **Notwendigkeit des Ausbaus oder der Renovierung** trotz eines in anderen Sozialräumen nötigen **Rückbaus** von Plätzen erkannt und bewältigt werden.

O-Ton: „Es ist eben jetzt sehr divers. Wir haben Stadtteile, da ist die Versorgungsquote weitestgehend erreicht. Wir haben Stadtteile, da haben wir noch deutlichen Nachholbedarf.“
(Jugendamt NRW)

Schlussfolgerungen

In vielen Kommunen steigt das Bewusstsein, dass durch den bisherigen Kita-Ausbau und die Vergabeverfahren vor allem Kinder aus Familien der breiten Mittelschicht versorgt wurden.

Aktuell muss es darum gehen, **Kinder aus strukturell benachteiligten Familien für den Kitabesuch zu gewinnen und ihre Zugangsmöglichkeiten zu verbessern**. Hierzu müssen strukturelle Barrieren abgebaut und Ansätze für eine zielgruppengenaue und bedarfsgerechte Unterstützung entwickelt sowie umgesetzt werden. Parallel müssen die Jugendämter die Träger und Einrichtungen so qualifizieren und fachlich beraten, dass sie ihre Aufnahmekriterien und Angebote diversitätssensibel und diskriminierungskritisch weiterentwickeln, damit alle Kinder ihren Rechtsanspruch tatsächlich einlösen können.¹¹

O-Ton: „Ich finde gerade jetzt, wo sich [...] dieses Bild verändert, sind wir natürlich immer mal wieder auch am überlegen, wie kommen wir an Personengruppen, die tatsächlich nicht auf den ersten Blick sofort wissen, dass sie auch in den Kindergarten könnten?“
(Jugendamt NRW)

Die verbesserte Unterstützung von benachteiligten Familien kann und darf nicht nur „*immer mal wieder*“ (vgl. O-Ton) oder zufällig erfolgen, wenn sich eine engagierte Person vor Ort findet. Vielmehr bedarf es einer stärkeren Systematisierung im Vorgehen und einer Verantwortungsgemeinschaft vor Ort, die das klare Ziel verfolgt, möglichst viele Kinder möglichst früh für die Kita zu gewinnen.

Ein Risiko besteht aktuell darin, dass in Kommunen zunehmend mehr Betreuungsplätze unbesetzt bleiben und aufgrund der Kosten schnell abgebaut werden – ohne dass zuvor **systematisch (noch) nicht gemeldete Bedarfe identifiziert oder geweckt werden**. Menzel und Scholz (2022) konstatieren eine „*unterentwickelte Sozialraumorientierung in der Bedarfsplanung*“, d. h. oft fehlen kleinräumige, stadtteilspezifische Daten zu lokalen Betreuungsbedarfen. Das erschwert es, Kapazitäten auf- bzw. auszubauen und Fragen gerechter Zugänge sowie passgenauer Versorgung effektiv zu bearbeiten.¹²

Handlungsempfehlungen

Gute frühkindliche Bildung ist ein wichtiger Baustein, um die Grundlagen für lebenslanges Lernen, soziale Teilhabe und eine positive Zukunft jedes einzelnen sowie unserer Gesellschaft zu legen. Zentrales Ziel für Bund, Länder und Kommunen muss es daher sein, dass der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr flächendeckend eingelöst wird und die Angebote der Kindertagesbetreuung von allen Familien genutzt werden können.

Durch den vorangeschrittenen Ausbau von Kitaplätzen und den Geburtenrückgang nähern sich Angebot und Nachfrage aktuell in vielen Regionen einem Gleichstand an. Dieser ist jedoch vielerorts noch nicht erreicht. Das heißt: Der Ausbau muss bedarfsorientiert weitergehen.

Es braucht auf allen Ebenen eine klare Haltung und politischen Willen, den Rechtsanspruch für alle Kinder einzulösen, sowie die notwendigen Ressourcen, damit Kommunen benachteiligte Familien gezielt, systematisch und konsequent auf dem Weg zum Kitaplatz unterstützen können. Der Zugang zu guter frühkindlicher Bildung ist und bleibt eine wesentliche Voraussetzung, um die Leistungsfähigkeit und die Wirkung des Bildungssystems zu verbessern.

Empfehlungen für Bund und Länder

1. Sensibilisierung für Zugangsfragen / Wissen fördern / gute Praxis sichtbar machen

- Argumente und Informationen zur Bedeutung früher Bildung sowie gerechter Zu- und Übergänge (Familie => Kita => Grundschule) bündeln und verbreiten.
- Wissen und Forschung über wirksame (kommunale) Steuerungs- und Praxisansätze zur Verbesserung von Kitazugängen vor allem für Kinder in Risikolagen befördern.
- Informations-, Austausch- und Beratungsformate über Wissen und Praxisansätze etablieren.

2. Demografische Rendite für Investitionen in frühe Bildung nutzen

- Durch den Geburtenrückgang freiwerdende Mittel in frühe Bildung investieren, um 1.) Plätze dort auszubauen, wo sie fehlen, 2.) benachteiligte Familien beim Zugang zur Kita gezielt zu unterstützen und 3.) die Qualität der frühen Bildung gezielt zu verbessern.

3. Gesetzgebung und (Re)Finanzierungsmodelle prüfen und Zugangschancen verbessern

- Bundes- und Ländermittel – z. B. aus dem Sondervermögen – gezielt zur Verbesserung der Zugangschancen und der Qualität in der frühen Bildung einsetzen.
- Bestehende gesetzliche Regelungen prüfen und ggf. anpassen, z. B. zur sozialen Staffelung von Elternbeiträgen, zur Absenkung als zumutbar geltender Wegstrecken zur Kita, zum Betreuungsumfang von Kindern nicht- oder nur teilweise erwerbstätiger Eltern, zur Förderung diversitätsorientierter Qualifizierung von Kitapersonal, zur Einbindung und Unterstützung von Betroffenen selbstorganisationen bei der Unterstützung von Eltern.
- Veröffentlichungspflicht der Auswahlkriterien für den Kitazugang für alle Träger.
- Umsetzung des Rechtsanspruchs für alle Kinder als Bedingung für (Re)Finanzierung.

Empfehlungen für Kommunen

1. Wissen und Haltung auf allen Ebenen befördern

- *Sensibilisierung und Qualifizierung von Mitarbeitenden in Jugendämtern* (und bei Kita-Trägern), um ein ganzheitliches Verständnis für die diversen Lebenssituationen von Familien zu entwickeln, die ihnen den Zugang zur Kindertagesbetreuung erschweren, und Barrieren auf dem Weg zur Kita(anmeldung) zu erkennen.
- *Argumente und Information für politische Entscheidungsträger* über die Ungerechtigkeit und Bedeutung fehlender Zugänge zu früher Bildung und damit verbundener Barrieren.
- *Kennen, Aufbereiten und Verbreiten guter Praxis*, wie es gelingen kann, Zugangsbarrieren für Familien in Risikolagen erfolgreich und wirksam abzubauen.

2. Konkrete Veränderungen initiieren und gemeinsames Handeln vor Ort begleiten

- *Abbau von Zugangsbarrieren als Querschnittsaufgabe* in Kommunen verankern und das Engagement insbesondere innerhalb der Jugendämter stärken.
- *Ist-Stand-Analyse bisheriger Angebote* für benachteiligte Familien und Identifikation möglicher Zugangsbarrieren.
- *Entwicklung von Maßnahmen*, z.B. Anmelde- und Vergabestrukturen weiterentwickeln, vereinfachen und flexibilisieren, Fachberatung zur diskriminierungssensiblen Platzvergabe.
- *Information und Vernetzung unterschiedlicher Akteure*, z. B. über die AG 78, die Frühen Hilfen oder rechtskreisübergreifende Kooperationen zwischen Jugendämtern und Akteuren im Feld der Arbeitsmarktintegration, Migration/ Integration, Stadtentwicklung u. v. m.
- Entwicklung und Umsetzung zielgruppenspezifischer Angebote zur Information, Beratung und Begleitung von Familien, z. B. durch proaktive individuelle Ansprachen, mehrsprachige Anschreiben oder aufsuchende Beratungsangebote.

Kontakt und Ansprechpersonen bei der DKJS:

Andreas Knoke-Wentorf
Mitglied der Geschäftsleitung
Mail: andreas.knoke@dkjs.de

Judith Strohm
Bildungsmanagerin
Mail: judith.strohm@dkjs.de

Anhang 1: Zugangsbarrieren zum Kitaplatz

Zugangsbarrieren auf dem Weg in die Kita können vielfältig sein und bei jedem Teilschritt entstehen. Allein der Wunsch, das eigene Kind in einer Einrichtung anzumelden, bildet nicht den Anfang. Er setzt ein grundlegendes Verständnis der Eltern über zentrale Fragen voraus: Wie funktioniert das Kita-System? Welche Bedeutung hat die Kita für den weiteren Bildungsweg und die soziale Teilhabe unseres Kindes? Welche Erwartungen stellt eine Kita an uns als Eltern?

Auch Eltern, die einen Betreuungswunsch haben, müssen sich mit vielen weiteren inhaltlichen und technischen Fragen auseinandersetzen, z. B.: Welche Einrichtungen gibt es vor Ort? Wie finden wir die richtige? Wie hoch sind die Kosten? Wo und wie können wir ggfs. eine Kostenbefreiung erhalten? Wie funktioniert die Anmeldung? Welche Fristen gibt es? Nach welchen Kriterien wählt die einzelne Kita die Kinder aus?

Wir empfehlen daher allen Kommunen eine genaue Analyse, bei welchem der vielen Schritte jeweils mögliche Barrieren bestehen und wie diese systematisch abgebaut werden können.



Anhang 2: Quellen und Literatur

¹ Stanat, Petra; Schipolowski, Stefan; Schneider, Rebecca; Sachse, Karolin; Weirich, Sebastian; Henschel, Sofie (Hrsg.) (2022): IQB-Bildungstrend 2021. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich

² Skopek, Jan; Passaretta, Giampiero (2021): Socioeconomic Inequality in Children's Achievement from Infancy to Adolescence: The Case of Germany, *Social Forces*, Volume 100, Issue 1, September 2021, Pages 86–112

³ Leopoldina u.a. (2014): Frühkindliche Sozialisation. Biologische, psychologische, linguistische, soziologische und ökonomische Perspektiven

⁴ Huebener, Mathias; Schmitz, Sophia; Spieß, Katharina; Binger, Lina (2023): Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive

⁵ Schieler, Andy; Menzel, Daniela (2024): Kitas 2. Klasse? Mehrfachbelastungen von Kitas mit Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien?

⁶ Autor:innengruppe Bildungsberichterstattung (2024): Bildung in Deutschland 2024. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu beruflicher Bildung. wbv Publikation. S. 116.

⁷ Ständigen Wissenschaftlichen Kommission der Kultusministerkonferenz (SWK) (2022): Basale Kompetenzen vermitteln – Bildungschancen sichern. Perspektiven für die Grundschule, S. 40.

⁸ Jehles, Nora (2023): „(K)eine Kita für alle?!“ Kommunale Einflussmöglichkeiten auf die Reproduktion sozialer Ungleichheit im frühkindlichen Bildungssystem. In: Brüggemann, Christian u.a.: *Bildungskommune – Bedeutung und Wandel kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungswesen*, S. 72-90

⁹ Huebener, Mathias; Schmitz, Sophia; Spieß, Katharina; Binger, Lina (2023): Frühe Ungleichheiten. Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive

¹⁰ Neimanns, Erik, Faggin, Antonella (2025): Zugangshürden zu Betreuung im Kita- und Grundschulalter trotz Rechtsanspruch, DIFIS Studie, S. 61

¹¹ Bostanci, Seyran; Wirth, Benedikt (2024): Institutioneller Rassismus in Kindertageseinrichtungen: Erscheinungsformen und Handlungsstrategien. *Migration und Soziale Arbeit* (01/2024), 56-62

¹¹ Menzel, Britta, Scholz, Antonia (2022): Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit. Die lokale Steuerung von Zugang im internationalen Vergleich. Vgl. S. 224