Beilage 4.1
zur Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 18.07.2024

Entscheidungsvorlage:

Weiterentwicklung der inklusiven Bildung, Betreuung und Erziehung in städtischen Kindertageseinrichtungen

Präambel

Inklusion – ein Thema bzw. Anliegen, das seit Jahren sowohl gesellschaftlich als auch politisch und von unterschiedlichen Fachbereichen gefordert und unterstützt wird. Die Diskussion um Inklusion hat in der Bundesrepublik Deutschland vor allem durch die Ratifizierung der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-BRK) 2009 einen enormen Aufschwung erhalten. Seither wurde vieles davon in den unterschiedlichen Gesetzen und Verordnungen aufgegriffen, so auch im Jahr 2021 im Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG). Das Anliegen ist im Alltag der Gesellschaft längst angekommen und Familien, in denen ein Kind eine (drohende) Behinderung hat, fordern die Umsetzung auch entsprechend wohnortnah ein. Die Aktion Mensch beschreibt sehr zutreffend: „Inklusion bedeutet, dass jeder Mensch ganz natürlich dazu gehört. Oder anders: Inklusion ist, wenn alle mitmachen dürfen. Egal wie du aussiehst, welche Sprache du sprichst oder ob du eine Behinderung hast[1]." Um das Wirklichkeit werden zu lassen, braucht es aber mehr als einen gesetzlichen Rahmen und alltagstaugliche Definitionen. Es bedarf entsprechender Konzepte und struktureller Rahmenbedingungen, um regelhaft inklusiv in Institutionen und Einrichtungen arbeiten zu können. Und dies idealerweise von Anfang an – da, wo Kinder das erste Mal institutionell betreut werden, also in den Kindertageseinrichtungen. Jeder Mensch hat das Recht, von Anfang an trotz Einschränkungen eine erfolgreiche Bildungsbiografie zu beschreiten. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit e. v. (BAG-BEK e.V.) hat erst im Mai 2024 dazu im Rahmen der Kampagne „Jedes Kind zählt" für die Kindertageseinrichtungen die Forderung aufgestellt: „Jede Kita braucht hochqualifiziertes Personal und mindestens eine zusätzliche Profilstelle, um Bereiche wie Sprachbildung oder Inklusion gezielt (z.B. auch durch Kita-Sozialarbeit) zu unterstützen. Kitas haben immer anspruchsvollere Aufgaben und brauchen damit auch spezialisierte Fachkräfte. Arbeitsteilung und somit Profilstellen sind ein Weg, Kita als attraktiven Arbeitsort zu etablieren und die pädagogische Qualität zu steigern."[2] Mit dieser Vorlage soll, nach dem Beschluss zur Weiterentwicklung der Horte an Förderzentren zu inklusiven Horten aus dem Jahr 2023, ein weiterer wichtiger Schritt zum Ausbau des inklusiven Angebots in städtischen Kindertageseinrichtungen auf den Weg gebracht werden.

1. Ausgangslage

Die integrative Betreuung in städtischen Kitas konnte in den vergangenen Jahren erfolgreich vorangetrieben werden. Um den oben genannten gesetzlichen Auftrag in den kommenden Jahren erfüllen zu können, müssen die nach wie vor bestehenden Versorgungslücken in der Betreuung von Kindern mit (drohender) Behinderung möglichst wohnortnah und im Sinne einer gesellschaftlichen Teilhabe ausgeglichen werden. Ein wichtiger Aspekt ist dabei, die städtischen Kindertageseinrichtungen nicht nur gleichermaßen für alle Kinder zu öffnen, sondern auch die Voraussetzungen zu schaffen, damit die individuelle Unterstützung der Kinder vor Ort auch gewährleistet werden kann. Die Anzahl der Kinder mit besonderem Förderbedarf ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und es ist feststellbar, dass die Beeinträchtigungen viel diverser - egal ob im sozial-emotionalen, im motorischen oder im kognitiven Bereich – und vielschichtiger geworden sind, auch bedingt durch die Ausgangslage der

[1] Aktion Mensch 2023
[2] vgl. BAG-BEK e.V. - Detail

jeweiligen Familien. Zum Stand Mai 2024 werden 172 Kinder mit nachgewiesenen Förderbedarf in städtischen Kindertageseinrichtungen betreut, im Vergleich dazu waren es im Mai 2020 120 Kinder und fünf Jahre zuvor im Jahr 2015 nur 73 Kinder. Die Anzahl der Kinder hat sich in den rund 10 Jahren mehr als verdoppelt und es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach integrativen Plätzen weiter steigen wird.

Zunehmend mehr Eltern suchen heute für ihre Kinder mit besonderen Förderbedarfen gezielt nach einem wohnortnahen Platz, bevorzugt auch in einer Regeleinrichtung. Dieser Wunsch ist überaus berechtigt, die städtischen Kindertageseinrichtungen sind aber nicht immer räumlich, personell bzw. konzeptionell darauf vorbereitet. Mit Einführung des Kita-Portals hat sich die Situation nochmals verändert, da die Kinder bzw. Familien zum Teil „ungesehen" aufgenommen werden auf Basis der für die städtischen Kitas geltenden Satzungskriterien. Nachdem ein entsprechender Unterstützungsbedarf nicht verpflichtend bei der Anmeldung angegeben werden muss, werden diese Bedarfe erst während der Eingewöhnung oder später erkannt, was zur Folge hat, dass der Antrag für entsprechende Maßnahmen durch Fachdienste erst sehr zeitverzögert geprüft, beantragt und realisiert werden kann – den steigenden Bedarfen steht bekanntermaßen ein fehlender Zuwachs an Strukturen wie bspw. Beratungs- und Diagnosestellen gegenüber. Dies führt immer häufiger zu längeren und belastenden Situationen, sowohl für die Kinder als auch für deren Familien und die Teams selbst. Dazu kommt eine ungleiche Verteilung der Kinder mit besonderen Unterstützungsbedarfen aufgrund der fehlenden Steuerungsmöglichkeit städtischer Kitas bei der Aufnahme. Zudem ist der öffentliche Träger der Jugendhilfe häufig mit seinen städtischen Kindertageseinrichtungen das letzte Auffangnetz für Kinder, die in anderen Einrichtungen nicht gehalten werden können. Gleichzeitig haben sich bereits etliche Kindergärten schon vor Jahren zu integrativen Einrichtungen weiterentwickelt und können entsprechend mehr Kinder mit (drohender) Behinderung betreuen. Sie haben ihr Angebot etabliert und erleben eine entsprechend hohe Nachfrage. Hier mangelt es vor allem an zeitnah verfügbaren Ressourcen des heilpädagogischen Fachdienstes. Deswegen gilt es, nach der im Jahr 2023 beschlossenen Weiterentwicklung der Horte an Förderzentren zu integrativen Horten, im nächsten Schritt die regelhafte Möglichkeit zu schaffen, Einrichtungen, die in den vergangenen Jahren mindestens drei und mehr Kinder mit (drohender) Behinderung aufgenommen haben, zu inklusiven Kindertageseinrichtungen weiterzuentwickeln, mit einem eigenen Fachdienst (Inklusionsfachkräfte). Damit soll die Grundlage geschaffen werden, dass die städtischen Kindertageseinrichtungen, egal ob Krippe, Kindergarten oder Kinderhort, nicht wie bisher üblich, Kinder mit einer (drohenden) Behinderung nur im Rahmen von Einzelintegrationsmaßnahmen aufnehmen und fördern, sondern sich die Regeleinrichtungen bedarfsgerecht auch zu inklusiven Einrichtungen prozesshaft weiterentwickeln können.

2. Herausforderungen für die Weiterentwicklung von integrativen zu inklusiven Kindertageseinrichtungen

Inklusives Arbeiten unterscheidet sich qualitätsmäßig von integrativ arbeitenden Einrichtungen. In integrativen Arbeitsformen werden einzelne Personen gezielt unterstützt und in das bestehende System eingegliedert. Inklusive Arbeitsformen dagegen setzen auf die allgemeine und selbstverständliche Teilhabe aller Menschen, unabhängig ob ein bestimmtes Merkmal wie Behinderung, Migration oder Armut auftritt. „Es geht im Kern dabei also nicht um die Anpassung des Einzelnen an die Gesellschaft, sondern darum, die Vielfalt in der Gesellschaft zu einer Selbstverständlichkeit zu machen."[3] Der Wechsel der Arbeitsweisen ist ein Prozess, der nicht nur strukturelle Anpassungen erfordert, sondern es müssen auch die konzeptionellen Voraussetzungen erarbeitet und etabliert werden.

[3] Der Paritätische Gesamtverband: Rahmenbedingungen für inklusiv arbeitende Kindertageseinrichtungen

Der Paritätische Gesamtverband hat im Jahr 2023 erneut eine bundesweite Umfrage in Kindertageseinrichtungen zur Betreuungsqualität durchgeführt. Der Schwerpunkt lag dabei auf dem Thema Inklusion. Im vorliegenden Kita-Bericht 2024 finden sich zum Schwerpunktthema Inklusion sowohl zahlreiche Hinweise auf gelingende Praxis, aber auch erhebliche Handlungsbedarfe. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- In 61 Prozent der Kindertageseinrichtungen fehlt pädagogisches Personal mit spezifischen Qualifikationen im Bereich der Inklusion. Das ist eine leichte, aber nicht signifikante Verschlechterung gegenüber dem Jahr 2021.
- In 56 Prozent der Einrichtungen sind die räumlichen Voraussetzungen für Inklusion nicht zufriedenstellend.
- Zusätzliche Personalstunden zur Betreuung von Kindern mit Behinderung können 40 Prozent der Einrichtungen nutzen, und 29 Prozent der Einrichtungen profitieren bei der Betreuung von Kindern mit Behinderung von der Reduzierung von Gruppengrößen.
- Positiv fällt auf, dass etwa zwei Drittel der Einrichtungen die Teilhabeleistungen ausschließlich oder überwiegend gruppenintegriert erbringen.
- Die überwiegende Mehrheit der Eltern (74 Prozent) ist nach Ansicht der Teilnehmenden mit der Beantragung von Mitteln für Teilhabeleistungen überfordert.
- Lediglich 11 Prozent der Einrichtungen geben an, dass der gesamte Prozess von der Bedarfsermittlung bis zum Beginn der Teilhabeleistung weniger als zwei Monate dauert. Ein Drittel der Einrichtungen wartet dagegen regelmäßig 6 bis weniger als 12 Monate, und 9 Prozent warten im Durchschnitt mindestens ein Jahr auf den Beginn der Teilhabeleistung.
- Aus Sicht der Teilnehmenden hat jedes 13. Kind einen besonderen Betreuungsbedarf, der nicht über zusätzliche Leistungen gedeckt wird.[4]

Die Herausforderungen für die städtischen Kindertageseinrichtungen finden sich in den aufgeführten Ergebnissen zum Teil wieder, gehen aber auch teilweise darüber hinaus:

- Bisher können in integrativ arbeitenden Kindertageseinrichtungen keine Fachkräfte mit spezifischen Qualifikationen im Bereich Inklusion eingesetzt werden.
- Die über den Gewichtungsfaktor 4,5 zusätzlichen Personalstunden können zur Verfügung gestellt werden, wenn im Rahmen der jährlichen Personalplanung die Fallzahlen bekannt sind. Für unterjährig hinzukommende Kinder mit Faktor 4,5 ist jeweils zu prüfen, ob die zusätzlichen Personalstunden gewährt werden können.
- Die Eltern müssen in den allermeisten Fällen bei der Antragstellung unterstützt und beraten werden. Dazu gibt es zwischenzeitlich ein gutes Know-how vor Ort, dennoch fehlen die notwendigen zusätzlichen personellen Ressourcen. Darüber hinaus kann der Fachdienst Inklusion beratend hinzugezogen werden, wenn keine klassische Eingliederungshilfe greift. Eine große Herausforderung liegt in der zeitnahen Diagnostik und Begutachtung der Kinder, um zielgerichtet Maßnahmen einleiten zu können.
- Die Teilhabeleistungen (Fachdienste) werden bisher ausschließlich extern vergeben. Aufgrund der Dauer der Beauftragung und der zunehmend begrenzten Fachdienstkapazitäten verzögern sich Leistungen zum Teil erheblich.
- Die Dauer zwischen Beantragung der Leistung und der tatsächlichen Erbringung liegt zwischen 6 und 12 Monaten.
- Die Anzahl der Kinder mit besonderen Betreuungsbedarfen steigt nach Aussagen der Einrichtungen kontinuierlich, eine verifizierte Auswertung hat dazu aber bisher nicht stattgefunden.

[4] Kita-Bericht 2024 des Paritätischen Gesamtverbandes, 1. Auflage Mai 2024, Seite 6

- Der Zugang der Kinder mit besonderen Förderbedarfen ist nicht gesteuert, da die Eltern bei der Anmeldung dazu keine Angaben machen müssen. Dies trägt dazu bei, dass immer häufiger die Anzahl der Kinder mit besonderem Förderbedarf in einzelnen Kitas sehr hoch ist und sich auch Leistungen deutlich verzögern.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass die Realisierung einer inklusiven Kinderbetreuung notwendig und an sich auch nicht verhandelbar ist. Um das Ziel zu erreichen, müssen die Hemmnisse für die Umsetzung geprüft und abgebaut und die entsprechenden Veränderungen und Voraussetzungen auf den Weg gebracht werden.

3. Gesetzlicher Rahmen für integrative Kindertageseinrichtungen

Laut BayKiBiG[5], Art 2, Abs. 3 sind Einrichtungen, die dauerhaft mindestens drei Kinder mit (drohender) Behinderung aufnehmen, eine integrative Kindertageseinrichtung. Der Freistaat Bayern gewährt bei einem geprüften Anspruch auf einen inklusiven Betreuungsplatz für Kinder mit (drohender) Behinderung den besonderen Gewichtungsfaktor[6] 4,5, um dem erhöhten Betreuungsaufwand für integrative Betreuungsaufgaben anteilig mit zu finanzieren. Dafür müssen Eltern für ihr behindertes oder von einer Behinderung bedrohtes Kind beim Bezirk Mittelfranken einen Antrag auf Gewährung von Eingliederungshilfe stellen. Der Träger der Einrichtung muss mit dem Bezirk bzw. dem Jugendamt eine Leistungs- und Entgeltvereinbarung schließen.[7] Im Rahmen einer Leistungsvereinbarung werden Leistungen geregelt, die der Leistungserbringer sicherzustellen hat. Auf dieser Grundlage werden dann die individuellen Eingliederungshilfen verbeschieden, die in der Regel ein festes Fachdienststundenkontingent und eine Pauschale für Sachausstattung beinhalten. Bei integrativen Kindertageseinrichtungen kann im Einvernehmen zwischen Träger und Kommune ein sogenannter Gewichtungsfaktor plus X über 4,5 hinaus gewährt werden[8], wenn zusätzliches pädagogisches Personal eingesetzt wird. Das Jugendamt gewährt bereits langjährig den Faktor 4,5 + X für integrative Kitas in freier Trägerschaft. Die Einrichtungen erhalten aus der kindbezogenen Förderung gemäß BayKiBiG für die zusätzlichen Integrationsfachkräfte eine Förderung in Höhe von 80 Prozent der Jahres-Bruttopersonalkosten vor, je nach Anzahl der inklusiv belegten Plätze.

Der Freistaat Bayern fördert pro integrativer Kindertageseinrichtung eine zusätzliche Integrationsfachkraft (Art. 21, Abs. 6 BayKiBiG) bei

- drei behinderten oder von einer Behinderung bedrohten Kindern in Höhe von 0,6 VK
- vier behinderten oder von einer Behinderung bedrohten Kindern in Höhe von 0,8 VK
- fünf behinderten oder von einer Behinderung bedrohten Kindern in Höhe von 1,0 VK.

[5] Bayerisches Kinderbildungs- und Betreuungsgesetz – kurz BayKiBiG
[6] Gewichtungsfaktor für Kinder mit (drohender) Behinderung; 4,5, Faktor für Regelkind; 1,0
[7] Leitfaden für Integrationsplätze in Kindertageseinrichtungen (bezirk-mittelfranken.de)
[8] Das Jugendamt gewährt dies bereits für Kitas in freier Trägerschaft

4. Geplanter Ausbau zu inklusiven Kindertageseinrichtungen

Eine aktuelle Auswertung weist folgende städtische Kindertageseinrichtungen als integrativ (regelhaft drei und mehr behinderte Kinder), mit hohen und höchsten Anteilen an Kindern mit Gewichtungsfaktor 4,5 aus:

- Kindergarten Elsnerstraße (50 Plätze): 8 integrative Kinder
- Kindergarten Austraße (75 Plätze): 6 integrative Kinder
- Kindergarten Am Sportplatz (80 Plätze): 9 integrative Kinder
- Kindergarten Christian-Hessel-Straße (65 Plätze): 3 integrative Kinder + x
- Kindergarten Neunhofer Hauptstr. 73a (20 - 25 Kigaplätze): 3 integrative Kinder + x
- Kindergarten Stadtpark (75 Plätze): 4 integrative Kinder
- Kindergarten Zugspitzstr. 175 (100 Plätze): 7 integrative Kinder
- Haus für Kinder Julius-Leber-Straße 106 (39 Kigaplätze): 5 integrative Kinder
- Kindergarten Frankenstraße (50 Plätze): 5 integrative Kinder
- HfK Ritter-von-Schuh-Platz (50 Kigaplätze): 7 integrative Kinder
- Kindergarten Vorjurastraße (80 Plätze): 6 integrative Kinder
- Haus für Kinder Van-Gogh-Straße (51 Kigaplätze): 4 integrative Kinder + x

Diese zwölf Kindertageseinrichtungen betreuen seit mehreren Jahren regelmäßig behinderte Kinder, so dass nicht mehr von Einzelintegration gesprochen werden kann, sondern von integrativen Einrichtungen. Weitere Kindertageseinrichtungen werden aufgrund der steigenden Nachfrage nach integrativen Plätzen zu integrativen Kitas weiterentwickelt, u. a. die neu im Jahr 2025 entstehenden integrativen Einrichtungen (Kindergarten Erasmustraße mit 100 Plätzen und Haus für Kinder Regensburger Str. mit 74 Plätzen, davon 50 Kindergartenplätze). Im Rahmen der Weiterentwicklung der städtischen Kindertageseinrichtungen mit regelmäßig von drei und mehr behinderten Kindern hin zu inklusiven Kindertageseinrichtungen soll ein einrichtungseigener Fachdienst mit jeweils einer Inklusionsfachkraft für die oben genannten Einrichtungen installiert werden, der die bisher extern beauftragen heilpädagogischen Fachdienststunden sowie die Team- und Elternberatung erbringt. Bisher verwendet der städtische Träger die Mittel der Eingliederungshilfe, um externe heilpädagogische Fachdienste zu beauftragen. Ein eigener Fachdienst ermöglicht nicht nur eine deutliche höhere und gezielte Förderung und Unterstützung der Kinder, deren Eltern und des Teams, sondern auch eine zeitlich schnellere und individuellere Hilfeleistung.

Die grundsätzliche Finanzierung der Inklusionsfachkräfte aus Zuschüssen des Bezirks Mittelfranken und des Freistaats Bayern wurde bereits mit der Stadtkämmerei im Rahmen der Weiterentwicklung der Horte an Förderzentren zu integrativen Horten (JHA-Vorlage 27.04.2023) abgestimmt.

Die jeweiligen Einrichtungen sind im Prozess zu einer inklusiven Einrichtung hin entsprechend zu begleiten und zu beraten. Dabei sind fünf Aspekte gemäß Leitfaden für inklusive Kindertageseinrichtungen[9] von herausragender Bedeutung und weiterzuentwickeln:

1. Dauerhafte Berücksichtigung der individuellen Bedürfnisse aller Kinder
2. Entwicklung von inklusiven Spiel- und Lernsettings
3. Etablierung von multiprofessionellen Teams
4. Entwicklung einer inklusiven Einrichtungskonzeption
5. Vernetzung der Einrichtungen untereinander und mit entsprechenden Fachdiensten

[9] Ulrich Heimlich und Claudia Ueffing, 2021, Kita-Fachtexte Nr. 5/2021

Für die Umsetzung dieser Aspekte vor Ort ist zu prüfen, wo strukturelle Barrieren den Zugang und die Beteiligung der Kinder und deren Familien behindern und abgebaut werden können. Räume und Ausstattungen müssen sukzessive für eine inklusive Arbeitsweise weiterentwickelt werden. Die Kita-Teams sollen multiprofessionell ausgerichtet und fortgebildet werden, um ihre inklusive Pädagogik zu konzipieren und sich methodisch gut auszustatten, damit sie allen Kindern in ihrer Vielfalt gerecht werden können. Optimierte Aufnahmeprozesse, gezielte Zusammenarbeit mit den Eltern, Orientierung gebende und funktionierende Raumkonzepte, angepasste Spiel- und Lernprozesse sowie systematische Kooperation mit allen beteiligten Kostenträgern und Diensten sind wichtige Faktoren für eine gelingende Inklusion in Kitas. Die fachlichen Eckpfeiler für ein inklusives Konzept werden analog der JHA-Vorlage von April 2023 zu Inklusiven Horten aufgegriffen und schrittweise umgesetzt.

Die Verwaltung wird mit Blick auf das Kitaportal und die Satzung für die städtischen Kindertageseinrichtungen die Zugangs- und Teilhabemöglichkeiten prüfen, etwaige Hindernisse abbauen und die satzungsmäßigen Voraussetzung erarbeiten, um eine kindgerechte und allen Kindern förderliche Bildung, Betreuung und Erziehung zu ermöglichen. Dazu steht der städtische Träger bereits im Austausch mit der Stadt München.

5. Ausblick

Mit der Bewilligung der beantragten Stellen (Inklusionsfachkräfte) können die ersten 12 Regel-Einrichtungen zu Inklusiven Kindertageseinrichtungen ab dem Jahr 2025 weiterentwickelt werden. Damit wird das Angebot an integrativen bzw. inklusiven Kindertageseinrichtungen in Nürnberg nicht nur stadtweit ausgeweitet, sondern auch das potentielle Platzangebot nochmals ausgebaut. Die mit der Weiterentwicklung dieser Einrichtung geschaffenen strukturellen und konzeptionellen Rahmenbedingungen sollen Grundlage werden für die zukünftige inklusive pädagogische Ausrichtung der städtischen Kindertageseinrichtungen. Sobald weitere städtische Kindertageseinrichtungen dauerhaft drei oder mehr von Behinderung bedrohte oder behinderte Kinder betreuen, sollen auch diese die Möglichkeit erhalten, sich durch die oben beschriebenen Rahmenbedingungen strukturell und personell als inklusive Kita weiter zu entwickeln.