

AGFW-Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in Hamburg

1. Kindertagesbetreuung

Gemeinwohlorientierte Kitas in Bedrängnis – Eine Weiterentwicklung des Kitagutscheinsystems ist unumgänglich

Das Hamburger Kitagutscheinsystem, welches 2003 eingeführt wurde und beispielhaft in Deutschland ist, hat sich über einen langen Zeitraum als funktionstüchtig erwiesen. Innerhalb von 20 Jahren wuchs die Zahl der Kitas von 800 auf knapp 1.200 an, die Zahl der betreuten Kinder hat sich mehr als verdoppelt.¹ Ein Markenkern der Hamburger Kitalandschaft ist die Vielfalt qualitativ hochwertiger und anspruchsvoller freier Träger.

Doch auch wenn die Entwicklung des Kita-Gutscheinsystems in weiten Teilen eine Erfolgsgeschichte sein mag, machen sich mittlerweile zunehmend bestimmte „Webfehler“ bemerkbar. Denn das System basiert auf mehreren Regelungen und pauschalen Annahmen aus dem Jahr 2003, die aufgrund veränderter Rahmenbedingungen in der Praxis der heutigen Zeit nicht mehr tragfähig sind und dazu führen, dass die Finanzierung vieler Hamburger Kitas nicht mehr auskömmlich ist.

Aktuell geraten gemeinwohlorientierte Hamburger Kitaträger in existenzielle finanzielle Schwierigkeiten. Dies führt zu:

**Betreuungseinschränkungen, keine Verlässlichkeit für Eltern und Kinder,
Qualitätsabsenkungen und perspektivisch zu Schließungen von Kitas und damit zu
dem Verlust von Kitaplätzen für Hamburger Familien.**

Für die Kinder in Hamburg bedeutet dies konkret: weniger frühkindliche Bildung. Und besonders für Kinder aus sozial benachteiligten Familien: geringere Bildungs- und Teilhabechancen. Damit wird Kindern ihr weiterer Bildungsweg erschwert und der Leitgedanke der Chancengerechtigkeit verletzt. Um das Recht der Kinder auf eine qualitativ hochwertige Bildung und Betreuung zu sichern, fordern wir:

**Eine strukturelle Weiterentwicklung des Kitagutscheinsystems und eine dauerhaft
auskömmliche Finanzierung der gemeinwohlorientierten, tariftreuen Kita-Träger!**

Was konkret zu tun ist:

Im Folgenden beschreiben wir die konkreten Regelungen, die auf den pauschalen Annahmen des Gutschein-Systems beruhen. Diese Regelungen führen bei Kita-Trägern zu einer finanziellen Schieflage, schränken in ihrer Folge Bildungs- und Teilhabechancen von Kindern ein und bedürfen einer Modifizierung.²

¹ Vgl. Drucksache 22/13534, https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/85544/entwicklung_des_kita_gutschein_systems.pdf

² Neben dem Bedarf der strukturellen Weiterentwicklung des Kitagutscheinsystems gibt es weitere Aspekte, die im Rahmen des Kitagutscheinsystems zu überarbeiten sind, im Rahmen dieses Forderungspapiers aber keine Erwähnung finden können.

Regelung: Ein Durchschnittsgehalt bildet die Gehaltsstruktur des Personals ab.

Realität: Die Träger der traditionellen Wohlfahrtsverbände beschäftigen eine große Anzahl an erfahrem Personal, also an Mitarbeitenden, die gerne in unseren Kitas arbeiten und durch dauerhafte Anstellung in der Gehaltsstruktur im höheren Gehaltsgefüge angesiedelt sind. Dieser Erfahrungsschatz ermöglicht den professionellen Umgang mit den verschiedensten Herausforderungen im Kita-Geschehen.

Die langfristige Bindung von Mitarbeitenden wird im Kitagutscheinsystem allerdings nicht ausreichend berücksichtigt, sondern führt zu mehr Kosten, die durch die Entgelte nicht refinanziert werden.

Mehrwert für die Kinder: Kinder profitieren von erfahrenen und langjährigen Kitamitarbeitenden. Mit ihrer Erfahrung und Sicherheit in der Arbeit können sie Kinder bestmöglich in ihrer Entwicklung begleiten, fördern sowie Bildungsprozesse anregen.

➔ **Wir fordern eine vollständige Refinanzierung der Tarife.**

Regelung: Mit dem Teilentgelt Gebäude (TEG) werden Kosten für Nettokaltmieten für angemietete Kitagebäudeflächen, Mieten und Pachten für Grundstücke, Abschreibungen, Kapitalkosten für Investitionen in Grundstücke und Gebäude sowie Kosten der Instandhaltung von Gebäuden und Außenanlagen abgegolten.

Realität: Viele Kitas der Wohlfahrtsverbände sind schon lange am Markt und aufgrund ihres langjährigen Bestehens in älteren Gebäuden untergebracht, die zum Teil unter Denkmalschutz stehen und einen besonderen Sanierungsbedarf haben.

Mit den Teilentgelten, die den Kitas für die Gebäudebewirtschaftung zur Verfügung stehen, lassen sich die Gebäude nicht wirtschaftlich sanieren, beziehungsweise gemäß den gestiegenen Anforderungen (Brandschutz, Klimaanpassung etc.) umbauen. Durch den dringenden Klimaumbau und Sanierungsbedarf vieler Kitas droht der Wegfall von Kita-Plätzen, wenn die Gelder nicht entsprechend erhöht werden.

Folgen für die Kinder: Kinder verlieren einen wichtigen Teil ihres gewohnten Lebensumfelds, wenn ihre Kita aufgrund mangelnder Finanzierung geschlossen wird. Die bestehenden Bindungen zu verlässlichen Bezugspersonen, anderen Kindern, den Freunden und Kitapersonal brechen ab.

Das sind Belastungen, die auch die Eltern erreichen, wenn diese sich um Ersatz kümmern und eine neue Tagesstruktur aufbauen müssen. Sie wirken sich gleichzeitig auf die Verlässlichkeit der Eltern in ihren eigenen Arbeitsbezügen aus.

➔ **Wir fordern eine kostenorientierte finanzielle Unterstützung der Träger beim Umbau und der Sanierung von Kita-Gebäuden.**

Regelung: Laut Landesrahmenvertrag wird durch das Kitagutscheinsystem ein Anteil an Erst- und Zweitkräften refinanziert.

Realität: Laut LRV wird mit jedem Kitagutschein ein Anteil für Erst- und Zweitkräfte refinanziert. Nicht nur seit dem Fachkräftemangel gestaltet es sich sehr oft schwierig,

Menschen mit einer Qualifikation als Zweitkraft zu finden. Entsprechend werden Menschen mit der Qualifikation zur Erstkraft als Zweitkraft eingestellt, deren Vergütung durch das Kitagutscheinsystem aber nicht refinanziert wird und den Kitaträger in ein Defizit führt.

→ **Wir fordern eine vollständige Refinanzierung von Erst- und Zweitkräften.**

Regelung: Einhaltung des Fachkräftegebots in der Kita durch angestellte Mitarbeitende.

Realität: Durch den Fachkräftemangel und wegen häufiger auftretenden sowie länger anhaltenden Krankheitsfällen sind Kitaträger gezwungen, sowohl bei kurzfristigen als auch bei langfristigen Vakanzen Menschen aus Zeitarbeitsfirmen zu beschäftigen. Klassische Bewerbungs- und Stellenbesetzungsverfahren können bei dieser Dynamik sowie im Arbeitnehmermarkt nicht mithalten. Dies verursacht erhebliche Mehrkosten, die durch das Kitagutscheinsystem nicht gedeckt sind.

→ **Wir fordern eine Pauschale im Kitagutscheinsystem, die auch einen Anteil für Personalmittel im Vertretungsfall beinhaltet.**

Regelung: Entsprechend der Eckpunktevereinbarung zur Qualitätsverbesserung in Krippe und Kita wurde die Fachkraft-/Kind-Relation im Krippenbereich auf 1:4 und im Elementarbereich auf 1:10 verbessert.

Realität: In dieser Fachkraft-/Kind-Relation sind Ausfallzeiten und Zeiten für mittelbare Pädagogik (Urlaube, Krankheiten, Fortbildungen, Vorbereitungs- und Besprechungszeiten) nicht vorgesehen, obwohl Aufgaben wie Dokumentationen und Elterngespräche – wie im LRV vereinbart – bereits umgesetzt werden. Durch die 2024 veröffentlichten Hamburger Bildungsempfehlungen sind die Anforderungen nochmals gestiegen.

Folgen für die Kinder: Weil mittelbare pädagogische Leistungen – obwohl sie nicht refinanziert sind – bereits gefordert und umgesetzt werden müssen, "fehlen" die Fachkräfte in der Arbeit mit den Kindern. Dies führt zu einer Verschlechterung der Fachkraft-Kind-Relation und zu einer Überlastung der Fachkräfte.

→ **Wir fordern eine auskömmliche Refinanzierung der Vor-/Nachbereitungs- und Ausfallzeiten sowie die Umsetzung und Refinanzierung eines angemessenen Betreuungsschlüssels nach wissenschaftlichen Erkenntnissen.**

→ **Sinnvoll wäre ein Einstieg in die Refinanzierung der mittelbaren Pädagogik für alle Fachkräfte in mehreren Stufen – auf zunächst 15 Prozent der pädagogischen Wochenstunden bis zum Jahr 2029.**

Regelung: Kinder mit einer (drohenden) Behinderung, die älter als drei Jahre und noch nicht eingeschult sind, haben in Hamburg einen Anspruch auf Betreuung und Frühförderung in der Kita im Umfang von mindestens sechs Stunden täglich. Die Frühförderung ist für Kinder dieser Altersgruppe regelhaft in das Kita-Gutschein-System integriert. Heilpädagogische Leistungen und ggf. durch interne und externe Therapeut*innen durchgeführte Therapien erfolgen in der Kita.

Realität: Kitas, die Eingliederungshilfe für Kinder mit Unterstützungsbedarf anbieten, erhalten dafür keine auskömmliche Refinanzierung, weil die höhere Qualifizierung der heilpädagogischen Fachkräfte in den Entgelten und die Kosten für interne und externe Therapeut*innen nicht berücksichtigt werden. Viele Kitas können sich den Einsatz externer Therapeut*innen wegen der gestiegenen Kosten nicht mehr leisten. In vielen Fällen entstehen schon jetzt hohe finanzielle Defizite. Dadurch fallen Plätze für Kinder mit Eingliederungsbedarf weg und Träger haben keinen finanziellen Spielraum, weitere Plätze zu schaffen.

Folgen für die Kinder: Kindern wird das Recht auf Eingliederungshilfe verwehrt, welches ihnen laut SGB IX zusteht. Kindern, die bereits betreut werden, droht der Verlust des Betreuungsplatzes, weil die Kitas die notwendige Förderung nicht leisten können. Kinder mit (drohender) Behinderung, die noch nicht im System Kita sind, finden keinen Platz.

- ➔ **Wir fordern: Ein eigenes Teilentgelt EGH, die vollständige Kostenübernahme für externe Therapeut*innen (z.B. für Fahrtkosten, Elterngespräche, Ausfallzeiten) und eine Refinanzierung der höheren Lohnkosten für Heilpädagoginnen und interne Therapeut*innen.**
- ➔ **Wir benötigen außerdem eine veränderte Diagnostik, die dem Kind zugutekommt sowie ein Abbau der massiven bürokratischen Hürden, die es Kita-Trägern erschweren, EGH-Plätze einzurichten bzw. beizubehalten.**

Wir stellen fest, dass die o.g. Problematiken erhebliche Belastungsfaktoren darstellen, die den Fachkräftemangel verschärfen und die verlässliche und qualitative Betreuung in Kitas gefährden, denn:

- Durch die hohe Arbeitsbelastung aufgrund steigender Anforderungen, die keine adäquate Berücksichtigung für Vorbereitung, Besprechung oder Vertretung von Krankheitsfällen berücksichtigen, gibt es eine steigende Anzahl von Überlastungsanzeigen, erhöhten Krankenstand und Abwanderung aus den pädagogischen Berufen.
- Erhöhter Krankenstand und Mitarbeiterfluktuation bedeuten Beziehungsabbrüche, Stress für Kinder, Eltern und Kolleg*innen sowie zusätzliche Kosten für Bewerbungsverfahren, Einarbeitungszeiten und erhöhten Aufwand an vielen Stellen.

Deshalb braucht es eine finanzielle Auskömmlichkeit und neue Regelungen im Kita-Gutscheinssystem. Wir wollen eine frühkindliche Bildungslandschaft, in der Mitarbeitende die Anforderungen, die an sie gestellt werden, auch leisten können, gesund bleiben und die Kinder unserer Gesellschaft bestmögliche Bildung und Betreuung erhalten.

2. Niedrigschwellige (sozialräumliche) Unterstützung im Bereich der Frühen Bildung

Im Bereich der frühkindlichen Bildung wissen wir um den Stellenwert von Unterstützungsangeboten, die von Familien, aber auch von Einrichtungen niedrigschwellig und unkompliziert in Anspruch genommen werden können. Noch immer gibt es viele Familien, die bislang keine oder kaum Berührungspunkte mit dem System der Kindertagesbetreuung haben. Es handelt sich um Familien, die Migrations- oder Fluchterfahrungen haben, mit ökonomischen Risikofaktoren konfrontiert sind, in schwierigen Sozial-/Wohnverhältnissen leben oder von familiärer Bildungsbenachteiligung betroffen sind.

Im Zusammenspiel mit strukturellen Hürden ergibt sich für Familien in den genannten Lebenslagen eine schwierige Ausgangssituation: Ihnen fehlen Kenntnisse über mögliche Betreuungsangebote und das Kita-System generell, des Weiteren erschweren komplexe bürokratische Abläufe den Zugang zum System. Familien mit Migrations-/Fluchterfahrungen stehen häufig zusätzlich sprachliche Barrieren im Wege.

Um Familien an das Regelsystem heranzuführen und Einrichtungen in der Zusammenarbeit mit Familien mit Zugangshürden zu unterstützen, braucht es niedrigschwellige Hilfeangebote. Professionelle Unterstützung finden Eltern und Einrichtungen bei Projekten wie „Kita-Einstieg Hamburg“ und „FrüBiS – Frühe Bildung und Sprachmittlung“, die von den Hamburger Wohlfahrtsverbänden getragen werden. Bei „Kita-Einstieg“ handelt es sich um ein von der Sozialbehörde finanziertes Programm, „FrüBiS“ wird über AMIF-Mittel der EU gefördert.

Im Fokus von „Kita-Einstieg“ stehen Familien, die Grundlagenwissen zum Thema Kindertagesbetreuung benötigen und dazu von pädagogisch ausgebildeten „Kita-Kulturlots*innen“ in drei Bezirken (Mitte, Wandsbek, Nord) aufsuchend beraten werden. Außerdem bietet das Projekt Einrichtungen der Frühen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) Sprachmittlung an und unterhält dazu einen Pool an Honorarkräften, die von Kitas gebucht werden können. „Kita-Einstieg“ wird ergänzt von dem Projekt „FrüBiS“, das Sprachmittler*innen qualifiziert, aber auch pädagogische Fach- und Leitungskräfte im Umgang mit Mehrsprachigkeit sensibilisiert.

„Kita-Einstieg“ wie „FrüBiS“ stellen wichtige Angebote dar, die Lücken im Versorgungssystem füllen. „Kita-Einstieg“ wird von ratsuchenden Familien, FBBE-Einrichtungen und Beratungsstellen wahrgenommen als Knotenpunkt in Sozialräumen, die im Bereich der niedrigschwelligen und individuellen Beratung von Familien über wenig andere Anlaufstellen verfügen. „FrüBiS“ wiederum stellt sicher, dass Eltern und Einrichtungen sich dank einer qualifizierten Sprachmittlung überhaupt miteinander verständigen können, was eine grundlegende Voraussetzung für den Zugang zur Frühen Bildung und einen gelingenden Kitabesuch des Kindes ist.

Da in einer weltoffenen, von Zuwanderung geprägten Großstadt wie Hamburg nicht davon auszugehen ist, dass der Bedarf an niedrigschwelligen Unterstützungsangeboten sinkt, sollte die Stadt Hamburg Projekte wie „Kita-Einstieg“ und „FrüBiS“ nachhaltig stärken.

Wir fordern daher:

- ➔ Eine **bessere Ressourcenausstattung** von „Kita-Einstieg“, so dass die Beratung von Familien in allen Hamburger Bezirken stattfinden kann.
- ➔ Langfristig eine **Zusammenführung der beiden Projekte „Kita-Einstieg“ und „FrüBiS“** zu einem Projekt, das auf eine solide finanzielle Basis in Form einer **Regelfinanzierung** gestellt wird.
- ➔ Eine **Begleitung von Familien an weiteren Übergängen wie Kita-Vorschule sowie Vorschule-Grundschule**. Ein Projekt wie „Kita-Einstieg“ kann hier als Blaupause dienen – das Wissen sowie konkrete Leistungen des Projekts wie die Sprachmittlung sollten für andere Übergangsbereiche nutzbar gemacht werden.

3. Jugendhilfe

Kinder und Jugendliche sind zunehmend belastet und befinden sich in problematischen Lebenslagen. Dabei spielen die Corona-Nachwehen eine große Rolle: Junge Menschen verharrten in beengten Wohnverhältnissen, hatten kein soziales Leben mehr. Ökonomische Krisen wie die hohe Zunahme der Inflation haben die Situation zusätzlich verschärft. Ein Viertel aller Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren in Hamburg gelten als arm. Gerade für Kinder aus finanziell benachteiligten Familien ist die psychische Belastung hoch, ihre seelische Gesundheit hängt wesentlich mit dem sozio-ökonomischen Status ihrer Eltern zusammen. Auch Kinder, die mit ihren Familien aus einem der zahlreichen Kriegs- und Krisengebiete fliehen mussten, oder allein geflüchtete Jugendliche sind stark von psychischen Problemen betroffen.

3.1 Stationäre Jugendhilfe stärken: Kinder und Jugendliche in Not unterstützen, Rechtsansprüche umsetzen

Um die Bedarfe der jungen Menschen aufzufangen, braucht es ein starkes Hilfesystem. Dieses ist allerdings nicht mit den nötigen Ressourcen ausgestattet:

- Die Arbeitsbedingungen sind nicht mehr zeitgemäß. So ist zum Beispiel eine standardmäßige Einzelbetreuungszeit von rund 15 Minuten pro Kind am Tag vorgesehen. Das ist vollkommen unangemessen.
- Auch reicht es nicht, wenn nur eine Fachkraft im Dienst ist und ganz auf sich allein gestellt ist.
- In der Zeit von 22:00 bis 06:00 Uhr ist vorgesehen, dass die diensthabenden Fachkräfte am Arbeitsplatz schlafen und nur in seltenen Notfällen tätig werden müssen. Dies entspricht nicht ihrer Arbeitsrealität. Gerade abends und nachts sind pädagogische Fachkräfte gefordert, wenn zum Beispiel die Angst bei traumatisierten jungen Menschen am größten ist und Krisen aufgefangen werden müssen.

Diese Arbeitsbedingungen verschärfen den ohnehin existierenden Personalmangel. Dies führt zu einer Überlastung der Fachkräfte oder gar Schließung von Wohngruppen. Die Folge sind unzureichende Betreuungsverhältnisse, die den individuellen Bedürfnissen der jungen Menschen nicht gerecht werden können.

Kinder aller Altersklassen sind auf umfassenden, anhaltenden und qualitativ hohen Schutz und Fürsorge angewiesen, um eine familiäre Überlastungs- und Gewaltsituation oder ihre Fluchterfahrungen zu verarbeiten. Damit diese Kinder nicht dauerhaft im KJND „stranden“, muss das Regelsystem, also die stationäre Jugendhilfe in Hamburg bedarfsgerecht ausgestattet und strukturell gestärkt werden.

Wir fordern:

- ➔ Die politischen Akteur*innen müssen dafür sorgen, dass die Jugendhilfe in Hamburg ausreichend ausgestattet und in die Lage versetzt wird, vollumfängliche und bedarfsgerechte Unterstützung zu leisten. Ziel muss es sein, den jungen Menschen die Unterstützung zu geben, auf die sie einen Rechtsanspruch haben.
- ➔ Zu den dringend notwendigen **Verbesserungen in den Regelwohngruppen der stationären Jugendhilfe** gehören:
 - Eine Doppelbesetzung mit Fachkräften (insbesondere außerhalb der Schulbetreuungszeiten)
 - Gleiche Betreuungsmaßstäbe für junge Volljährige
 - Eine Erhöhung des Leitungsschlüssels
 - Vollständig refinanzierte Nachtdienste.

3.2 Verbesserung der Versorgung von Kindern und ihren psychisch erkrankten Eltern³

Vor dem Hintergrund weiter steigender Zahlen von Erwachsenen mit psychischen Erkrankungen (und somit auch Eltern) wird die Frage, wie Familien und insbesondere Kinder und Jugendliche unterstützt werden, immer drängender. Allein in Hamburg wachsen circa 82.000 Kinder mit psychisch erkrankten Eltern auf. Sie haben ein drei- bis vierfach erhöhtes Risiko, selbst eine psychische Erkrankung auszubilden und sind stark gefährdet, Missbrauch, Gewalt und Vernachlässigung zu erfahren.

Bislang werden Kinder und Eltern in dieser Lebenslage nicht ausreichend mit präventiven und versorgenden Angeboten erreicht. Familienorientierte Hilfen fehlen, die Verzahnung der Hilfen aus den verschiedenen Leistungsbereichen ist nicht ausreichend. Daher ist es dringend erforderlich, systematisch die Hilfsangebote und Strukturen für diese Kinder, ihre Eltern und Familien zu verbessern.

Wir fordern:

- ➔ Eine rasche Aufnahme von Gesprächen zur **Erstellung eines „Rahmenkonzepts zur Verbesserung der Versorgung Kinder psychisch und suchterkrankter Eltern“**, das im Hamburger Psychiatrieplan in Aussicht gestellt wird. Für die Prozessgestaltung sollten kurz- und mittelfristig Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um die erarbeitete Konzeption umzusetzen.
- ➔ Die Einführung einer **Hamburger Fachstelle** mit dem Fokus Kinder psychisch erkrankten Eltern.

³ Die Ausführungen zur Versorgung von Kindern psychisch kranker Kinder sind dem Positionspapier des Projekts „aufklaren“ des Paritätischen Wohlfahrtsverbands entnommen. https://aufklaren-hamburg.de/fileadmin/redakteur/4-Expertise/Politik/Positionspapier_KipeE_Hamburg_2025.pdf

3.3 Dem Fachkräftemangel entgegenwirken – duales Studium auch bei freien Trägern refinanzieren

Wie in allen Bereichen der Sozialen Arbeit fehlen auch in der Jugendhilfe qualifizierte Fachkräfte. Der Abbau von Plätzen oder gar die Schließung von Einrichtungen aufgrund fehlender Fachkräfte gefährdet die soziale Infrastruktur für junge Menschen.

Unter dem Dach der „Hamburger Strategie zur Sicherung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs“ erarbeitet die Sozialbehörde derzeit eine Fachkräftestrategie für die Sozialwirtschaft. Teil dieser strategischen Überlegungen muss aus Sicht der Jugendhilfe eine Ausweitung und Refinanzierung des dualen Studiums sein.

Bislang refinanziert die Sozialbehörde nur die Kosten für Ausbildung und Vergütung von Fachkräften im öffentlichen Dienst, d.h. von den Absolvent*innen des dualen Studiengangs „Soziale Arbeit bei der Freien und Hansestadt Hamburg“ an der Ev. Hochschule für Soziale Arbeit & Diakonie. Für das duale Studium von Absolvent*innen, die bei freien Trägern tätig sind, existiert hingegen keine Refinanzierung. Die Träger sind dadurch finanziell benachteiligt.

Wir fordern daher:

- ➔ Eine Refinanzierung der Kosten für Ausbildung und Vergütung von dual Studierenden bei freien Trägern. Nur so kann es gelingen, möglichst vielen Interessent*innen eine Ausbildungsperspektive zu geben, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und die Versorgung junger Menschen aufrecht zu erhalten.