



Aktionsplan des Städte- und Gemeindebundes NRW zum U3-Ausbau

Ausgangslage

Ab dem 01.08.2013 haben Kinder bereits ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf „frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege“ (§ 24 Abs. 2 S. 1 SGB VIII zukünftige Fassung). Anspruchsgegner und somit Leistungsverpflichteter ist der örtlich zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Das örtliche Jugendamt wird daher in Abstimmung mit den Trägern der Tageseinrichtungen vor Ort dafür Sorge tragen müssen, dass bis zum 01.08.2013 der Rechtsanspruch erfüllt werden kann.

Zu beachten ist allerdings, dass nach den Vorgaben des Kinderbildungsgesetzes die Meldungen der örtlichen Jugendämter für die U3-Plätze gegenüber dem Land NRW bis zum 15.03.2013 erfolgt sein müssen. Zur Realisierung des Rechtsanspruchs bis zum 01.08.2013 stehen daher nur noch wenige Monate zur Verfügung.

Das Land NRW ist der Meinung, dass das Ziel einer Versorgungsquote in Nordrhein-Westfalen von 32 % bis zum 01.08.2013 landesweit erreichbar ist. Zur Realisierung des Rechtsanspruches stünde auch in ausreichendem Umfang Personal zur Verfügung. Diese Einschätzung muss aus Sicht des Städte- und Gemeindebundes NRW hinterfragt werden. So befürchten zahlreiche Kommunen die Versorgungsquote von 32 % nicht zu erreichen und sie erwarten vielerorts einen höheren Bedarf. Dadurch wird es insbesondere beim Personal zu erheblichen Engpässen in den Kindertageseinrichtungen und bei der Kindertagespflege kommen.

Die Kommunen unternehmen nicht nur aktuell, sondern haben auch schon in den zurückliegenden Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Ausbau der U3-Plätze voran zu treiben. Allerdings kann der mit dem Ausbau der Krippenplätze verbundene enorme Kostenaufwand nicht allein von den Kommunen getragen werden. Erschwert wird der Ausbau aber nicht nur durch unzureichende Bundes- und Landesmittel. Hinzu kommen bürokratische Hemmnisse und Standards, von den fehlenden Erziehern und Erzieherinnen ganz zu schweigen.

Auch wenn die kommunale Ebene formal zuständig bleibt, ist die Realisierung des Rechtsanspruches eine Aufgabe im gesamtstaatlichen und gesellschaftlichen Interesse. Deswegen sind Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen aufgerufen, jetzt alle möglichen zusätzlichen Maßnahmen in einer koordinierten Aktion zu ergreifen, um eine weitgehend flächendeckende Gewährleistung des Rechtsanspruches doch noch zu ermöglichen. Die Zeit drängt.

Der Städte- und Gemeindebund NRW hat sich daher mit der Frage beschäftigt, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, damit bis zum 01.08.2013 ein bedarfsdeckendes Angebot an U3-Plätzen realisiert werden kann und welcher bundes- bzw. landesrechtlicher Regelungen es bedarf, um Klagen gegenüber Jugendämtern zu vermeiden.

I. Forderungen Krippengipfel Bund

1. Finanzen

Auf dem vom Bund im Jahr 2007 einberufenen Krippengipfel hatten sich Bund und Länder darauf verständigt, bis zum Jahr 2013 ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren zu gewährleisten. Auf dieser Basis wurden im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes eine bundesweite Zielmenge von 35 % festgelegt (für NRW 32 %) und vom Bund hierfür 4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Unstreitig ist allerdings mittlerweile, dass das Ziel 32 % für Nordrhein-Westfalen nicht ausreichen wird, um den Rechtsanspruch ab dem 01.08.2013 zu erfüllen. Viele Experten gehen davon aus, dass der tatsächliche Bedarf – zumindest mittelfristig - deutlich über 40 % liegen wird. Damit ist die Geschäftsgrundlage für die damalige Finanzierungsgrundlage weggefallen.

Wir brauchen daher einen zweiten Krippengipfel von Bund, Ländern und Kommunen und eine neue Finanzierungsvereinbarung. Diese muss im Rahmen einer Dynamisierung den tatsächlichen Bedarf berücksichtigen.

Der Städte- und Gemeindebund NRW begrüßt zwar ausdrücklich die Bemühungen des Bundes, im Rahmen der Umsetzung des Fiskalpaktes zusätzliche Investitions- und Betriebsmittel für den U3-Ausbau zur Verfügung zu stellen. Mit den 580,5 Mio. Euro für Investitionskosten sowie jährlich 75 Mio. Euro für Betriebskosten können bundesweit 30.000 Plätze finanziert werden.

Allerdings werden diese zusätzlichen Mittel nicht ausreichen, um in Nordrhein-Westfalen die für eine Realisierung des Rechtsanspruchs notwendigen U3-Plätze zu schaffen. Hinzu kommt, dass die auf Nordrhein-Westfalen entfallenden restlichen bisherigen Investitionsmittel des Bundes bereits durch entsprechende Anträge gebunden sind. Erforderlich ist vielmehr ein neues, auskömmliches Investitionsprogramm des Bundes. Es bedarf eines zweiten Krippengipfels von Bund, Ländern und Kommunen, um sich über die konkreten Bedarfe sowie die Höhe der Investitions- und Betriebskosten zu verständigen. Bei der Verteilung der Mittel durch den Bund muss berücksichtigt werden, dass der Bedarf zum Ausbau von U3-Plätzen in den westlichen erheblich höher ist als in den östlichen Bundesländern. Die aktuelle Haltung des Bundes, ein zusätzliches Investitionsprogramm speziell für westdeutsche Bundesländer aufzulegen, da dort noch mehr Plätze zur Erfüllung des Rechtsanspruch geschaffen werden müssen, wird daher ausdrücklich unterstützt.

2. Zeitliche Fragen

Parallel hierzu sollte intensiv auf Bundes- und Landesebene erörtert werden, welche Maßnahmen ad hoc ergriffen werden müssen, um mögliche Klagen von Eltern gegen die Kommunen zu vermeiden. Dabei geht es nicht um eine Abschaffung oder Verschiebung des Rechtsanspruches. Notwendig sind Handlungsoptionen, die die Länder bei entsprechendem Bedarf wahrnehmen können.

Der Verband hält es insoweit für zwingend, eine Vorschrift in das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes einzufügen, wonach der Rechtsanspruch nach dem Landesrecht zeitlich befristet auf das zweite Lebensjahr - ggf. in Verbindung mit einer Stufenplanung - beschränkt werden kann. Damit hätten Bundesländer und Jugendämter die Möglichkeit, flexibel auf die landesspezifische Situation zu reagieren.

Eine vergleichbare Situation gab es in den neunziger Jahren mit der Einführung des Rechtsanspruches für 3-jährige Kinder. Seinerzeit reagierte der Bundesgesetzgeber im Jahr 1996 mit einer entsprechenden Stichtagsregelung. Da qualitative Einbußen zugunsten der Quantität verhindert werden müssen, sehen die Kommunen den Bund in der Pflicht, eine vergleichbare flankierende Hilfestellung zeitnah zu normieren.

Es bedarf daher entsprechender „Öffnungsklauseln“ auf Bundes- und Landesebene, um Priorisierungen vornehmen zu können.

3. Personal

Alle Beteiligten wissen, dass es infolge des U3-Ausbaus vielerorts zu Personalengpässen bei den Erzieherinnen und Erziehern, aber auch beim ergänzenden Personal kommen wird. Der U3-Ausbau darf aber nicht an fehlendem Personal scheitern. Bei der Gewinnung von zusätzlichem Personal sowohl in den Kindertagesstätten als auch für die Tagespflege wird es darum gehen, die Balance zwischen pädagogisch Wünschenswertem und finanziell Machbarem zu wahren.

Zwar will die Bundesagentur für Arbeit bundesweit 5.000 Langzeitarbeitslose zu Erzieherinnen ausbilden. Ob dies allerdings ausreichen wird, um den Bedarf zu decken, ist zu bezweifeln. Schon anlässlich des NRW Krippengipfels im Dezember 2011 hatte der StGB NRW eine Personalkampagne für zusätzlich qualifiziertes Personal zur U-3-Betreuung vorgeschlagen, an der sich alle Akteure, insbesondere Bund, Bundesagentur für Arbeit, Land und Kommunen beteiligen müssen. Ziel muss es sein, dass zur Realisierung des Rechtsanspruchs ausreichend Personal in den Tageseinrichtungen vorhanden ist. Dabei ist die erforderliche Qualifikation des Personals von entscheidender Bedeutung.

Eine Kampagne ist auch notwendig, um genügend Fachkräfte für die Tagespflege zu gewinnen. Landeseitig wird das Ziel verfolgt, 30 % der U3-Plätze in der Tagespflege entstehen zu lassen. Um dieses Ziel zu erreichen, sind besondere Anstrengungen erforderlich.

4. Qualitätsgesetz

Am 30.05.2012 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein 10-Punkte-Papier zum Ausbau der Kindertagesbetreuung vorgelegt. Danach ist beabsichtigt, dass bis zum Jahr 2020 wissenschaftlich fundierte qualitative Mindeststandards bundesweit erreicht sein sollen. Durch ein Qualitätsgesetz soll ein „Rahmen-Bildungsplan“ mit bundesweiter Gültigkeit geschaffen werden, der den Förderauftrag mit Mindeststandards konkretisiert und den Bildungsplänen der Länder trotzdem noch Spielraum für seine spezifische Gestaltung überlässt.

Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht sich gegen ein Qualitätsgesetz des Bundes aus. Das wäre exakt der falsche Weg. Abgesehen von der fehlenden Zuständigkeit des Bundes würden hierdurch wieder unnötige Erwartungen und nicht finanzierbare Standards geschaffen. Dies würde den Ausbau hemmen statt beschleunigen. Zur Realisierung des Rechtsanspruchs benötigen Kommunen aber nicht neue, sondern weniger und flexibel handhabbare Standards.

II. Forderungen Krippengipfel Land NRW

1. Konnexität

Der Verfassungsgerichtshof NRW hatte mit Urteil vom 12.10.2010 festgestellt, dass mit der Änderung des Ausführungsgesetzes des Landes NRW zum Kinder- und Jugendhilfegesetz eine Bestimmung über die Deckung der Kosten hätte getroffen werden müssen. Dementsprechend kam es zwischen Land und kommunalen Spitzenverbänden zu intensiven Verhandlungen, in deren Folge sich die Beteiligten auf Eckpunkte für einen Belastungsausgleich verständigten. Der Städte- und Gemeindebund NRW hält diese Eckpunkte der Kostenfolgeabschätzung für eine tragfähige Grundlage. Im Rahmen der Gespräche konnte erreicht werden, dass jährliche Überprüfungen hinsichtlich der vorge-

sehenen Dynamisierungsregelungen bzgl. der Anzahl der für den Belastungsausgleich relevanten Plätze, des Anteils der Plätze für Kindertageseinrichtungen bzw. Kindertagespflege und der durchschnittlichen Investitionskosten erfolgen.

Der Verband erkennt daher die Bemühungen des Landes NRW zur Regelung des Kostenausgleichs für den U3-Ausbau an, auf deren Grundlage den Kommunen nach gegenwärtigen Stand bis zum Jahr 2018 rd. 1,4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden sollen. Inzwischen ist der Gesetzentwurf zur Regelung des Belastungsausgleiches zum U3-Ausbau in den Landtag NRW eingebracht worden.

Nicht akzeptabel ist allerdings, dass die Kommunen zur Realisierung des Rechtsanspruches in Vorleistung getreten sind. Bislang sind noch keine konnexitätsrelevanten Zahlungen des Landes NRW für das inzwischen abgelaufene Kindergartenjahr 2011/2012 erfolgt. Der Städte- und Gemeindebund NRW hält es jedoch für dringend notwendig, dass das Land NRW eine sofortige Einmalzahlung für das bereits abgelaufene Kindergartenjahr erbringt.

Zudem ist es erforderlich, dass das parlamentarische Verfahren für das Gesetz zur Regelung des Belastungsausgleichs zum U3-Ausbau vorgezogen wird, damit die entsprechenden Zahlungen ab dem nächsten Kindergartenjahr im Rahmen der Jugendhilfeplanung berücksichtigt werden können.

2. Gruppengrößen

Der Städte- und Gemeindebund NRW betont die Notwendigkeit, durch angemessene Gruppengrößen eine qualitativ hochwertige Arbeit in den Kindertageseinrichtungen zu gewährleisten. Hierzu enthält das Kinderbildungsgesetz pädagogisch sinnvolle Bestimmungen. Ähnliches gilt für andere Empfehlungen des Landes und der Landesjugendämter.

Um den Bau von Krippenplätzen zu beschleunigen, ist es unabdingbar, dass das Land den Kommunen unverzüglich die Möglichkeit einräumt, von Standards und Empfehlungen zeitlich befristet abzuweichen, ohne die Qualität in der Betreuung zu reduzieren. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, die Gruppengrößen entsprechend dem örtlichen Bedarf anzupassen. Dieser Weg ist für alle Beteiligten, insbesondere für junge Eltern, die zurück ins Berufsleben drängen, die einzige Alternative, um überhaupt eine Betreuung sicherstellen zu können.

Zur Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen U3-Platz wird es allerdings erforderlich sein, den Kommunen, die dies in Anspruch nehmen möchten - unter Beachtung der pädagogischen Erfordernisse - vorübergehend flexible Handlungsinstrumente zur Verfügung zu stellen. Um dies zu realisieren, wird es angezeigt sein, zeitlich befristet eine Erhöhung der Gruppenstärken zu ermöglichen.

Das Land NRW ist daher aufgefordert, kurzfristig eine entsprechende Anpassung der einschlägigen Regelungen des Kinderbildungsgesetzes vorzunehmen.

3. Personal

Um der Gefahr zu begegnen, dass ab dem 01.08.2013 im erheblichen Umfang Personal in den Tageseinrichtungen fehlt, sind neben den Anstrengungen auf Bundesebene auch Maßnahmen vom Land zu ergreifen, die einem Fachkräftemangel entgegenwirken. Auch in NRW wird eine Personalkampagne für zielführend angesehen. Zudem sollten die Ausbildungskapazitäten in den Berufskollegs deutlich erhöht werden, damit im ausreichenden Umfang ErzieherInnen zur Verfügung stehen.

Zudem spricht sich der Verband nachdrücklich für eine Überprüfung der Personalvereinbarung aus. So sind beispielsweise beim Einsatz von Ergänzungskräften – zumindest

zeitlich limitiert – flexiblere Regelungen erforderlich, um einen weiteren Ausbau der Betreuungsangebote für U3-Kinder gewährleisten zu können.

4. Task-Force

Der Städte- und Gemeindebund NRW begrüßt die erfolgte Einrichtung der Task-Force U3-Ausbau im Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes NRW. Das Land hat damit eine anlässlich des Krippengipfels im Dezember 2011 vom Verband gestellte Forderung aufgegriffen. Die Task-Force hat im Frühjahr 2012 ihre Arbeit aufgenommen.

Die Task-Force U3-Ausbau hat die Aufgabe, Kommunen und Träger ganz konkret bei möglichen Schwierigkeiten zu unterstützen und noch bestehende bürokratische Hürden und Verzögerungen bei der Antragstellung gemeinsam mit den Beteiligten vor Ort Dialog zu beheben. Durch die Task-Force ist es möglich, dass den Kommunen, den freien Trägern, den Kindertageseinrichtungen aber auch den Elterninitiativen und den Jugendämtern zahlreiche Hilfestellungen bei auftretenden Fragen angeboten werden.

Der Städte- und Gemeindebund NRW spricht sich dafür aus, dass die Task-Force ihre Arbeit unbefristet fortsetzt.

5. Revision KiBiz

Nachdem die erste Stufe der Reform des Kinderbildungsgesetzes beendet ist, ist landesweit bereits darauf hingewiesen worden, dass die zweite Stufe der Reform bevorstehe.

Der Städte- und Gemeindebund NRW erwartet, dass eine weitere Revision des Kinderbildungsgesetzes sorgfältig und nicht unter zeitlichem Druck angegangen wird. Nicht erforderlich dürfte es sein, bereits zum kommenden oder übernächsten Kindergartenjahr die zweite Stufe der KiBiz-Reform zu realisieren. Vorrangig sind vielmehr die angesprochenen Flexibilisierungsregelungen für den U3-Ausbau.

III. Rechtsfragen

Im Zusammenhang mit dem Rechtsanspruch der Eltern stellen sich zahlreiche juristische Fragen. Von kommunalem Interesse ist insbesondere die Einschätzung, welche Rechte im Einzelnen den Eltern ab dem 01.08.2013 zustehen, die einen U3-Platz für ihr Kind beantragt haben, denen allerdings ein entsprechender Platz mangels freier Kapazitäten nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Grundsätzlich können Eltern keinen Platz in einer bestimmten Kindertagesstätte beanspruchen, es sei denn, dort bestehen freie Kapazitäten. Wenn keine ausreichenden Plätze in einer bestimmten Kindertageseinrichtung vorhanden sind, ist es möglich, auf eine andere Kindertagesstätte im Einzugsbereich des Jugendamtes zu verweisen. Im Übrigen ist es zulässig, den Rechtsanspruch durch eine Förderung in Kindertagespflege zu erfüllen.

Kann aber ab dem 01.08.2013 weder ein Platz in einer Kindertageseinrichtung noch in der Kindertagespflege bereitgestellt werden, können sich hieraus gravierende Folgen für die Jugendämter ergeben. So ist das Verwaltungsgericht Mainz mit Entscheidung vom 10.05.2012 (Az.: 1 K 981/11.MZ) zu dem Ergebnis gekommen, dass eine Stadt die Kosten einer Privatbetreuung erstatten muss, wenn sie den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz nicht rechtzeitig erfüllen kann. In Rheinland-Pfalz ist es zu dieser Entscheidung gekommen, weil dort Kinder bereits ab zwei Jahren aufgrund einer landesrechtlichen Regelung einen gesetzlichen Anspruch auf einen Kindergartenplatz haben.

Dieses Urteil dürfte eine Signalwirkung für den bundesweiten Rechtsanspruch für Kinder ab dem vollendeten ersten bis zum dritten Lebensjahr haben. Von entsprechenden

Ansprüchen auf der Grundlage von kurzen juristischen Expertisen gehen auch das Deutsche Jugendinstitut und der wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages aus. Vor diesem Hintergrund muss festgestellt werden, dass bei fehlenden U3-Plätzen auf die Kommunen immense Kosten zukommen werden, die aktuell der Höhe nach nicht beziffert werden können.

Im Zusammenhang mit dem Rechtsanspruch der Eltern auf einen U3-Platz für ihre Kinder zum 01.08.2013 stellen sich zahlreiche Rechtsfragen. So ist bislang nicht geklärt, in welchem zeitlichen Umfang die Eltern einen Rechtsanspruch auf einen U3-Platz haben. Nach dem Kinderbildungsgesetz stehen bei den einzelnen Gruppenformen wöchentliche Betreuungszeiten von 25, 35 und 45 Stunden zur Verfügung. In diesem Zusammenhang muss geklärt werden, wann Eltern beispielsweise die 45-Stunden Betreuung für ein Kind unter drei Jahren beanspruchen können.

Diese und weitere offene Fragen sollten in einem Arbeitskreis geklärt werden, in dem neben dem Land NRW die Kosten- und Einrichtungsträgern sowie die Landesjugendämter vertreten sind.

IV. Betrieblicher U3-Ausbau

Bei der Schaffung von U3-Plätzen handelt es sich um eine Aufgabe, die für Bund, Länder und Kommunen eine große Herausforderung darstellt. Da diese gesamtgesellschaftliche Bedeutung hat, sollten auch Unternehmen im angemessenen Umfang ihren Beitrag leisten.

Der Städte- und Gemeindebund NRW hält es daher für erforderlich, dass auch von den Unternehmen zusätzliche U3-Plätze zur Verfügung gestellt werden. Die Privatwirtschaft hat bereits in der Vergangenheit nicht unerhebliche Anstrengungen zur Schaffung von betrieblichen Kindertagesplätzen unternommen. Hier muss das Angebot im Rahmen der Leistungsfähigkeit der Unternehmen bedarfsgerecht für ein- und zweijährige Kinder ausgebaut werden.

Bundes- und landesseitig sollte überprüft werden, ob zum Ausbau von U3-Plätzen in Betrieben Anreize geschaffen werden können.