

Lfd. Nr.: 88/12

**Vorlage für die
Sitzung des Jugendhilfeausschusses
am 19.10.2012**

**Vorlage für die
Sitzung des städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend
am 08.11.2012**

**Ausbau von Betreuungsangeboten für unter dreijährige Kinder zur Sicherung von
Rechtsansprüchen ab dem 01.08.2013 – Schaffung weiterer 353 Plätze und mittelfristi-
ge Ausbauziele**

A – Problem

Dem Jugendhilfeausschuss ist in seinen Sitzungen am 29.06. sowie 14.09.2012 / der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend ist in ihren Sitzungen am 05.07. und 06.09.2012 über die Ergebnisse der ersten beiden Stufen des vom JHA am 29.06.2011 beschlossenen Verfahrens zur Ermittlung des Bedarfs an Angeboten der Erziehung, Bildung und Betreuung für unter dreijährige Kinder berichtet worden. Zur Sicherung von Rechtsansprüchen ab dem 01.08.2013 wurde die Verwaltung beauftragt:

- die bisherige Ausbauplanung vor dem Hintergrund der ermittelten Bedarfe zu bewerten
- eine kurzfristig zu realisierende standort- und stadtteilbezogene Ausbauplanung für die Betreuung von Kleinkindern in Einrichtungen vorzulegen
- ein Konzept vorzulegen, das auf eine mittel- und langfristige Weiterentwicklung der Angebote zur Tagesbetreuung für unter 3-jähriger Kinder zu einer flexiblen, wohnortnahen und bedarfsgerechten Infrastruktur zielt und darin auch auszuweisen, wie die Nachfrage in unterrepräsentierten Stadtteilen gesteigert werden kann.

B – Lösung

1. Bewertung der bisherigen Ausbauplanung vor dem Hintergrund der ermittelten Bedarfe

Die erste Stufe des Bedarfsermittlungsverfahrens ergab, dass zum Kindergartenjahr 2012/13 bei den Trägern 129 Anmeldungen mehr eingegangen sind, als Plätze bis zum 01.08.2013 geplant und im Haushalt 2013 hinterlegt sind. Es war eine hohe Zahl von Mehrfachanmeldungen zu verzeichnen (mehr als 60% der Erstanmeldungen, z.T. in mehreren Stadtteilen).

Es ist aber auch nicht auszuschließen, dass nicht alle Anmeldungen angenommen und weitergegeben wurden. Auch könnte der Rechtsanspruch in 2013 einen Nachfrageschub auslösen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass derzeit noch Eltern auf Spielkreisangebote ausweichen, die ein Angebot mit höherem Betreuungsumfang wünschen. Es ist daher davon

auszugehen, dass mindestens 200 weitere Plätze benötigt werden, um den aus den Anmeldungen zum Kindergartenjahr 2012/13 bekannt gewordenen Betreuungswünschen der Eltern zu entsprechen.

Dem bisherigen Ausbau der Angebote zur Erziehung, Bildung und Betreuung unter dreijähriger Kinder lag die Prämisse zugrunde, eine möglichst gleichmäßige Versorgung in allen Stadtteilen zu erreichen. Die Elternbefragung durch *forsa* liefert Anhaltspunkte dafür, dass in einigen Stadtteilen ein überdurchschnittliches Interesse bestehen könnte. Zu derartigen Ergebnissen kommen auch überregionale Befunde zur Abhängigkeit der Erwerbsarrangements in Familien vom Bildungsstand der Mütter und den damit verbundenen Betreuungsbedarfen. Die stadtteilbezogene Auswertung der Anmeldesituation zum Kindergartenjahr 2012/13 bestätigt dies.

In Stadtteilen mit eher überdurchschnittlicher Sozialstruktur wird die Nachfrage nach derzeitigen Erkenntnissen höher ausfallen, als das bisher geplante Angebot. Zusätzliche Plätze müssten also vorrangig hier eingerichtet werden, denn das ab 01.08.2013 geltende Bundesgesetz verpflichtet die Kommunen, den von Eltern geltend gemachten Rechtsansprüchen zu entsprechen.

Gleichzeitig ist es Koalitionsziel, soziale Benachteiligungen durch frühkindliche Bildung auszugleichen. Die Nachfrage in unterrepräsentierten Stadtteilen steigt, wenn Angebote vorhanden sind. Um ein Auseinanderdriften der Versorgungslage in den Stadtteilen zu verhindern, sollten mehr als 200 zusätzliche Plätze eingerichtet werden.

2. Kurzfristig zu realisierende standort- und stadtteilbezogene Ausbauplanung für die Betreuung von Kleinkindern in Einrichtungen

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen hat die Träger der Kindertagesbetreuung aufgefordert, bis zum 01.09.2012 die bereits vorgelegten Interessenbekundungen zu aktualisieren und hinsichtlich des Realisierungszeitraums sowie des geschätzten Investitionsaufwandes zu konkretisieren; ferner wurde um Abgabe neuer Interessenbekundungen gebeten.

Von den zum Termin gemeldeten Ausbauoptionen werden die in der Anlage aufgelisteten zur Umsetzung empfohlen. Die Ausbauempfehlung umfasst 353 Plätze, die bis zum 01.08.2013 realisiert werden können und sollen, sowie *zunächst* 50 weitere Plätze zum 01.01.2014. Sie wurde ausgehend von folgenden Prämissen erstellt:

- Der vom Träger benannte mögliche Realisierungszeitpunkt liegt in 2013 bzw. wurde mit 01.01.2014 angegeben.
- Die Plätze werden nicht zulasten des Betreuungsangebotes für Kindergartenkinder („Verlustplätze 3-6“) geplant, da hier kein Rückgang der Nachfrage zu verzeichnen ist und Ersatzangebote nur mittelfristig zu realisieren sind.
- Das Angebot wird in einem Stadtteil realisiert, in dem eine überdurchschnittliche Nachfrage besteht oder in dem die Versorgungsquote nach Berücksichtigung dieser Nachfragesituation bei der Ausbauempfehlung deutlich unterdurchschnittlich wäre.

Angesichts der bis 2011 festgelegten Zielquote von 35% muss sich der in 2013 noch realisierbare Ausbau stark an Machbarkeitskriterien orientieren. Soweit in diesem Rahmen möglich, wurde das langfristige Ziel, eine flexible, wohnortnahe und bedarfsgerechte Infrastruktur altersübergreifender Einrichtungen zu schaffen, ebenso berücksichtigt, wie eine ausgewogene Verteilung innerhalb des Trägerspektrums. Allerdings zeigt die Auswertung der Interessenbekundungen, dass der Eigenbetrieb KiTa Bremen durch seine unmittelbare Bindung an die Vorgaben für öffentliche Auftraggeber einen deutlich längeren Vorlauf für die Planung und Realisierung von Bauvorhaben angibt, als die freien Träger und Elternvereine (die zudem auf Immobilien Dritter zugreifen können und schneller Beschlüsse zum Einsatz von Eigenmitteln erreichen).

Um eine möglichst zügige Abwicklung der zur Realisierung erforderlichen Investitionsförderung zu gewährleisten, wurde folgendes Vorgehen vereinbart:

- Sobald die Standorte und Träger vom Jugendhilfeausschuss am 19.10.2012 bestätigt worden sind, werden die ausgewählten Träger zu einer Informationsveranstaltung eingeladen und über die Antragstellung sowie die Beratungsmöglichkeiten informiert.
- Für die ausgewählten Projekte werden ab einem Investitionsvolumen von 50.000 € umgehend nach dem Beschluss des Jugendhilfeausschusses Planungsmittel zur Verfügung gestellt. Es wird empfohlen, mit Fachplanern zusammenzuarbeiten, die über Erfahrungen mit der Realisierung öffentlich geförderter Bauten in Bremen haben. So soll gewährleistet werden, dass die Machbarkeit und die Planungsparameter bereits im Vorfeld der Antragstellung fachlich gesichert sind und nicht erst im Zuge der Antragstellung bzw. Antragsprüfung nachgebessert werden müssen.

Ziel ist es, möglichst umgehend nach Beschluss des Haushalts- und Finanzausschusses über die Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen Bewilligungen aussprechen zu können, um die tatsächliche Realisierung auf den Weg zu bringen.

Inwieweit die geplante Kapazitätserweiterung ausreicht, um zum Kindergartenjahr 2013/14 geltend gemachten Rechtsansprüchen zu entsprechen, wird die Auswertung der Anmeldesituation (3. Stufe des Bedarfsermittlungsverfahrens, vgl. JHA 29.06.2012) ergeben, über die gemäß Vorlage zur Ablaufplanung zum Ende des 01. Quartals 2013 berichtet werden wird. Ggf. muss dann erneut kurzfristig nachgesteuert werden.

Derzeit sind keine Anhaltspunkte dafür bekannt, dass die gesamtstädtische Nachfrage deutlich über dieser Ausbauempfehlung liegen wird. Zum einen wurden von den Trägern trotz der Aufforderung an alle Eltern mit Kindern im entsprechenden Alter zur Anmeldung keine darüber liegenden Anmeldezahlen für das Kindergartenjahr 2012/13 angegeben. Zum anderen sind nach wie vor Plätze in der Tagespflege verfügbar, und die Zahl der Beschwerden sowie Widersprüche zur Vergabe von Betreuungsangeboten für Kleinkinder ist im Vergleich zu den Vorjahren deutlich zurückgegangen.

Außerdem besteht zwar auch ein bedingter (an Voraussetzungen geknüpfter) Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder im ersten Lebensjahr, die Nachfrage ist für diese Altersgruppe jedoch eher gering. Insofern werden mit einer auf die Altersgruppe der 0-3-jährigen berechneten Versorgungsquote von über 40% bereits für über 60% der ein- und zweijährigen Kinder Angebote zur Verfügung gestellt.

3. Mittel- und langfristiger Ausbau / Weiterentwicklung der Infrastruktur

Die bisherige Ausbauplanung zur Sicherung des Rechtsanspruchs auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr in der Stadtgemeinde Bremen (vgl. Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses vom 03.02.2009 und 15.09.2009 / Beschluss der städtischen Deputation für Soziales, Jugend, Senioren und Ausländerintegration vom 05.02.2009 und 17.09.2009) orientierte sich an der bei Ausbaubeginn bundesweit zugrunde gelegten durchschnittlichen Versorgungsquote von 35% der 0-3-jährigen Kinder. Sie wurde für die Stadtgemeinde Bremen mit dem vom Senat am 21.02.2012 beschlossenen „Konzept zum Ausbau und zur Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung 2012/13“ auf eine Zielquote von 40% erhöht.

Mit Zustimmung zur Ausbauempfehlung gemäß Anlage würde kurzfristig eine Versorgungsquote von über 42 % für unter dreijährige Kinder erreicht, bezogen auf die ein- und zweijährigen mit bedingungslosem Rechtsanspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung läge diese bei 63 %.

Diese Kapazitätserweiterung wird voraussichtlich mittel- und langfristig nicht bedarfsgerecht sein, denn zum einen steigt die Akzeptanz außerhäuslicher Betreuung von Kleinkindern mit den Möglichkeiten, diese zu realisieren, und in Großstädten sind die Familien- und Erwerbsarrangements weniger traditionell als im Bundesdurchschnitt. Gleichzeitig dürften die Zumut-

barkeitsregelungen bei Transfergeldbezug den durch den Rechtsanspruch gegebenen Optionen angepasst werden. Zum anderen soll zum Ausgleich von sozialen und kulturellen Benachteiligungen bei solchen Zielgruppen für die frühkindliche Bildung geworben werden, die diese bisher weniger aktiv nachfragen.

Insofern ist die Gestaltung der Infrastruktur für die Erziehung, Bildung und Betreuung unter dreijähriger Kinder in der Stadtgemeinde Bremen mit dem empfohlenen kurzfristig realisierbaren Ausbausvorschlag nicht abgeschlossen. Es sind eine Vielzahl weiterer Interessenbekundungen abgegeben worden und es werden laufend neue entgegengenommen. In die Vorbereitung der weiter erforderlichen Ausbauschritte werden diese einbezogen.

Die mittel- und langfristige Standortplanung wird darauf fokussiert, in möglichst vielen Einrichtungen Kinder von 0-6 Jahren (bzw. auch Schulkinder, wenn für diese keine schulischen Ganztagsangebote zur Verfügung stehen) zu erziehen, zu bilden und zu betreuen. Sofern an den bis auf weiteres nur ältere Kinder aufnehmenden Standorten keine Erweiterung der räumlichen Kapazitäten möglich oder angesichts der Kinderzahlen sinnvoll ist, wird im Rahmen der kleinräumigen Planung darauf hinzuwirken sein, die Angebote im Stadtteil schrittweise so (um)zuverteilen, dass bei Eintritt in den Kindergarten perspektivisch weniger Einrichtungswechsel erforderlich werden.

Dies gilt insbesondere für den Eigenbetrieb KiTa Bremen. In seiner Trägerschaft wird der größte Anteil von Plätzen für Kinder ab drei Jahren und Schulkinder realisiert. Angebote für unter dreijährige Kinder können daher an vielen Standorten nur zulasten dieser Altersgruppen realisiert werden, d.h. wenn Schulkinder in schulischen Ganztagsangeboten Aufnahme finden oder Standorte für die Verlagerung von Kindergartenplätzen gewonnen werden (bis auf weiteres sind die vorhandenen Angebote nachgefragt und ausgelastet).

Dies muss in der mittel- und langfristigen Ausbauplanung stärker berücksichtigt werden, denn langfristig werden Eltern solche Einrichtungen bevorzugen, die ihre Kinder vom Beginn der außerhäuslichen Betreuung bis zum Schuleintritt besuchen können, und sie werden für mehrere Kinder nicht verschiedene Einrichtungen nutzen wollen. Angesichts der Planungsvorläufe beim öffentlichen Träger kann das Ziel, eine flexible, wohnortnahe und bedarfsgerechte Infrastruktur altersübergreifender Einrichtungen zu schaffen, nur erreicht werden, wenn Ausbauschritte nicht nur kurzfristig festgelegt werden, sondern die konkrete Umsetzung eingeleitet werden kann.

Generell werden Neu- und Ersatzbauten von Kindertageseinrichtungen so geplant, dass diese auch Kinder unter drei Jahren aufnehmen können bzw. flexibel für durchwachsende Jahrgangskohorten nutzbar sind. Dies gilt z.B. für die in 2013 zu realisierenden Ersatzeinrichtung (Um- und Ausbau) Hohentor in der Neustadt (KiTa Bremen), in 2014/15 für den Ersatz (Um- und Ausbau) des KuFZ Schwedenhaus in Osterholz (KiTa Bremen) sowie die voraussichtlich erforderlichen Neubauten in der Vahr sowie in Huckelriede (Träger werden per Interessenbekundung ausgewählt).

C - Alternativen

Die Nichterfüllung des Rechtsanspruchs auf Erziehung, Bildung und Betreuung für unter dreijährige Kinder kann zu Leistungs- und Schadensersatzklagen führen, die auf Aufwendungsersatz für Selbstbeschaffung oder Schadensersatz für nicht nutzbare Möglichkeiten der Einnahmeerzielung durch Erwerbsarbeit zielen.

D – Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen / Produktgruppenhaushalt

Die durchschnittlichen Zuwendungen pro Platz zur Betreuung unter dreijähriger Kinder in einer Einrichtung werden in 2013 voraussichtlich bei ca. 15.500 € liegen. Für 200 Plätze beträgt der konsumtive Mehraufwand entsprechend jährlich ca. 3,1 Mio. €, für 403 Plätze ca. 6,3 Mio. €. Der Ausbausvorschlag würde in 2013 (=5/12 von 353 Plätzen ab 01.08.2013) Mehrausgaben von ca. 2,3 Mio. € zur Folge haben.

Die investiven Mehrausgaben zur Realisierung der 403 Plätze können derzeit nur geschätzt werden, da nur ein Teil der anbietenden Träger diese in der Interessenbekundung angegeben hat. Für die übrigen Träger wurde daher der Zuschuss zugrundegelegt, der im Investitionsprogramm Kindertagesbetreuung u3 (KiföG-Bundesmittel) als Obergrenze für Umbauten benannt ist, da Neubauten bis 01.08.2013 bzw. 01.01.2014 nicht mehr realisierbar sind. Ausgehend davon müssen für Zuschüsse zu Planung, Baumaßnahmen und Ausstattung bis Ende 2013 ca. 6 Mio. € eingesetzt werden. Davon werden voraussichtlich ca. 2,1 Mio.€ aus zusätzlichen Bundesmitteln refinanziert.

E – Beteiligung / Abstimmung / Genderprüfung

Die Vorlage wurde in der Fachkonferenz des AfSD am 26.09.2012 sowie in der AG nach § 78 SGB VIII am 10.10.2012 beraten.

F1 – Beschlussvorschlag

1. Der Jugendhilfeausschuss begrüßt den Vorschlag zur kurzfristigen Ausweitung der Angebote zur Erziehung, Bildung und Betreuung unter dreijähriger Kinder, die angesichts der vorliegenden Erkenntnisse zum Bedarf unabweislich ist, um den ab 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruch zu gewährleisten.
2. Er bekräftigt seine Beschlüsse zur Herstellung einer möglichst gleichmäßigen Versorgungssituation in allen Stadtteilen und sieht weiterhin die Notwendigkeit, zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen durch frühkindliche Bildung *flächendeckend* zusätzliche Angebote zu schaffen.
3. Er stimmt daher der Empfehlung der Verwaltung zur Realisierung von 353 weiteren Plätzen bis zum 01.08.2013 ebenso zu, wie dem Vorschlag, zum 01.01.2014 *zunächst* 50 weitere Plätze einzurichten.
4. Er bittet den Haushalts- und Finanzausschuss sowie den Senat darum, die zur Sicherung von Rechtsansprüchen sowie einer annähernd gleichmäßigen Versorgungslage in der Stadtgemeinde Bremen erforderlichen investiven und konsumtiven Haushaltsmittel für 2013 bereit zu stellen und verweist zugleich darauf, dass damit Vorentscheidungen für die konsumtiven Haushalte ab 2014 getroffen werden.
5. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Einschätzung der Bedarfslage derzeit noch prognostisch ist, und dass ggf. nach Auswertung der Anmeldesituation zum Kindergartenjahr 2013/14 erneut nachgesteuert werden muss. Die Verwaltung ist daher gebeten, nach Abschluss der Anmeldephase zeitnah zu berichten, ob der Rechtsanspruch mit dem geplanten Angebot gewährleistet werden kann.
6. Er teilt die Auffassung, dass mittelfristig ein Anstieg des Bedarfs zu verzeichnen sein wird, und erwartet gleichzeitig, dass die Nachfrage in unterrepräsentierten Stadtteilen gezielt gesteigert wird. Die Verwaltung ist daher gebeten, bis Ende des Jahres 2012 eine weitergehende Planung für 2014 und 2015 vorzulegen. Diese soll aufzeigen, welche Ausbauoptionen vorhanden sind.
7. Zur Erziehung, Bildung und Betreuung unter dreijähriger Kinder beim Eigenbetrieb KiTa Bremen bittet der Jugendhilfeausschuss um Vorlage eines stadtteil- und standortbezogenes Entwicklungskonzeptes.
8. Rechtzeitig vor den Haushaltsberatungen für die Jahre 2014/15 wird außerdem eine Darstellung dazu erwartet, welche mittelfristigen Maßnahmen erforderlich sind, um eine flexible, wohnortnahe und bedarfsgerechte Infrastruktur altersübergreifender Einrichtungen zu schaffen

F2 – Beschlussvorschlag

1. Die städtische Deputation für Soziale, Kinder und Jugend begrüßt den Vorschlag zur kurzfristigen Ausweitung der Angebote zur Erziehung, Bildung und Betreuung unter dreijähriger Kinder, die angesichts der vorliegenden Erkenntnisse zum Bedarf unabweislich ist, um den ab 01.08.2013 geltenden Rechtsanspruch zu gewährleisten.
2. Sie bekräftigt ihre Beschlüsse zur Herstellung einer möglichst gleichmäßigen Versorgungssituation in allen Stadtteilen und sieht weiterhin die Notwendigkeit, zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen durch frühkindliche Bildung *flächendeckend* zusätzliche Angebote zu schaffen.
3. Sie stimmt daher der Empfehlung der Verwaltung zur Realisierung von 353 weiteren Plätzen bis zum 01.08.2013 ebenso zu, wie dem Vorschlag, zum 01.01.2014 *zunächst* 50 weitere Plätze einzurichten.
4. Sie bittet den Haushalts- und Finanzausschuss sowie den Senat darum, die zur Sicherung von Rechtsansprüchen sowie einer annähernd gleichmäßigen Versorgungslage in der Stadtgemeinde Bremen erforderlichen investiven und konsumtiven Haushaltsmittel für 2013 bereit zu stellen und verweist zugleich darauf, dass damit Vorentscheidungen für die konsumtiven Haushalte ab 2014 getroffen werden.
5. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Einschätzung der Bedarfslage derzeit noch prognostisch ist, und dass ggf. nach Auswertung der Anmeldesituation zum Kindergartenjahr 2013/14 erneut nachgesteuert werden muss. Die Verwaltung ist daher gebeten, nach Abschluss der Anmeldephase zeitnah zu berichten, ob der Rechtsanspruch mit dem geplanten Angebot gewährleistet werden kann.
6. Sie teilt die Auffassung, dass mittelfristig ein Anstieg des Bedarfs zu verzeichnen sein wird, und erwartet gleichzeitig, dass die Nachfrage in unterrepräsentierten Stadtteilen gezielt gesteigert wird. Die Verwaltung ist daher gebeten, bis Ende des Jahres 2012 eine weitergehende Planung für 2014 und 2015 vorzulegen. Diese soll aufzeigen, welche Ausbauoptionen vorhanden sind.
7. Zur Erziehung, Bildung und Betreuung unter dreijähriger Kinder beim Eigenbetrieb KiTa Bremen bittet die Deputation für Soziales, Kinder und Jugend um Vorlage eines stadtteil- und standortbezogenes Entwicklungskonzeptes.
8. Rechtzeitig vor den Haushaltsberatungen für die Jahre 2014/15 wird außerdem eine Darstellung dazu erwartet, welche mittelfristigen Maßnahmen erforderlich sind, um eine flexible, wohnortnahe und bedarfsgerechte Infrastruktur altersübergreifender Einrichtungen zu schaffen

Anlage:

Geplanter u3-Ausbau in der Stadtgemeinde Bremen. Offene Interessenbekundungen zur Umsetzung empfohlen in 2013 und Anfang 2014.