

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Einführung eines allgemeinen Anspruches auf Kindertagesbetreuung für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr

1. Anlass und Zielsetzung

Das 2008 vom Bundestag beschlossene Kinderförderungsgesetz (KiföG) garantiert allen Kindern ab Vollendung des ersten Lebensjahres bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres ab dem 1. August 2013 mit der Änderung des § 24 Absatz 2 SGB VIII einen allgemeinen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung im Rahmen von Kindertagesbetreuung. Rechtsanspruchserfüllend sind sowohl die institutionelle Betreuung in einer Tageseinrichtung als auch die Betreuung durch eine Tagesmutter bzw. einen Tagesvater (Kindertagespflege).

Die Ausgestaltung und Umsetzung des bundesweit gültigen Betreuungsanspruchs erfolgt auf Landesebene im Hamburger Kinderbetreuungsgesetz (KibeG). Entsprechend des bereits bisher geltenden allgemeinen Rechtsanspruchs für die Zwei- bis Sechsjährigen soll der neue Rechtsanspruch in Hamburg eine fünfstündige Kita-Betreuung inklusive eines Mittagessens umfassen.

Damit wird allen Kindern ab dem vollendeten ersten Lebensjahr der Zugang zu einem frühkindlichen Bildungsangebot ermöglicht und der

Erkenntnis Rechnung getragen, dass der Effekt von Bildungsinvestitionen umso höher ist, je jünger die Kinder sind. Insbesondere Kindern aus sozial benachteiligten Familien soll dadurch ein möglichst früher Weg in die Kindertagesbetreuung eröffnet werden, um auch ihnen gute Chancen auf einem erfolgreichen Bildungs- und Lebensweg zu ermöglichen.

Der in § 24 Absatz 2 SGB VIII verankerte Anspruch wird mit dem hier vorgelegten Gesetzentwurf zur Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr umgesetzt.

2. Ausgangslage

Bestehende Rechtsansprüche

Bereits zum 1. Januar 2005 wurden in Hamburg umfassende Rechtsansprüche auf eine bedarfsgerechte Tagesbetreuung im Hamburger Kinderbetreuungsgesetz eingeführt. Seither hat jedes Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen bedarfsunabhängigen Anspruch auf Tagesbetreuung. Darüber hinaus steht Kindern ein Anspruch auf Tagesbetreuung in dem

zeitlichen Umfang zu, in dem seine Eltern wegen Berufstätigkeit, Ausbildung oder Teilnahme an einem Deutsch-Sprachkurs die Betreuung nicht selbst übernehmen können. Des Weiteren haben alle Kinder mit einem dringlichen sozial bedingten oder pädagogischen Bedarf Anspruch auf Tagesbetreuung in dem zeitlichen Umfang, der es erlaubt, sie angemessen zu fördern. Seit 1. August 2012 besteht zusätzlich für alle Kinder ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr ein landesgesetzlicher bedarfsunabhängiger Rechtsanspruch auf eine fünfstündige Krippenbetreuung inklusive eines Mittagessens. Der letztgenannte Anspruch wurde als ein wesentliches Vorhaben des Arbeitsprogramms des Senats erfolgreich umgesetzt.

Entwicklung im Krippenbereich

Die auf dem Krippengipfel 2007 zwischen Bund, Ländern und Kommunen vereinbarten Ziele stellen die für Kindertagesbetreuung zuständigen Kommunen vor große finanzielle und organisatorische Herausforderungen. Angesichts der besonderen gesellschaftlichen und politischen Bedeutung, die die Kindertagesbetreuung in Hamburg genießt, hat der Senat alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um den Krippenausbau erfolgreich umzusetzen.

Auf Grund der 2005 und 2012 eingeführten Rechtsansprüche hat sich der Ausbau der Krippenbetreuung in Hamburg bereits in den vergangenen acht Jahren mit großer Dynamik vollzogen. Durch das 2003 eingeführte Kita-Gutscheinsystem mit den einhergehenden Mechanismen der Nachfrageorientierung, der kindbezogenen Finanzierung und des Verzichts auf eine zentrale Angebotsplanung sind die strukturellen Rahmenbedingungen in Hamburg besonders günstig für einen Ausbau der Kindertagesbetreuung. Die Kita-Träger mit ihrer genauen Kenntnis der örtlichen Bedarfslagen passen ihre Leistungsangebote selbständig und eigenverantwortlich der veränderten bzw. erhöhten Nachfrage an und bauen gegebenenfalls neue Angebote und neue Kitas auf.

So ist die Zahl der in Kitas und Kindertagespflege betreuten Kinder unter drei Jahren von knapp 7.300 Kindern im Jahr 2002 auf über 17.700 Kinder im März 2012 gestiegen (+ 10.500 Kinder bzw. + 144 Prozent). Korrespondierend zu den steigenden Betreuungszahlen im Krippenbereich hat sich auch die Krippen-Betreuungsquote von 15,7 Prozent in 2002 auf 35,8 Prozent im März 2012 erhöht. Mit den zum 1. August 2013 prognostizierten 21.500 Kindern unter drei Jahren in Kitas oder in Kindertagespflege wird eine Krippen-Betreuungsquote von etwa 43 Prozent erreicht. Für die Ein-

jährigen wird von einer Betreuungsquote von 50 Prozent sowie für die Zweijährigen von 75 Prozent ausgegangen.

Auch im Bundesvergleich steht der Hamburger Krippenbereich sehr gut da. Am 1. März 2012 wurden 35,8 Prozent aller unter Dreijährigen in Hamburg in einer Krippe betreut. Die bundesweite Krippen-Betreuungsquote lag im März 2012 hingegen im Schnitt bei nur 27,6 Prozent – in Westdeutschland sogar nur bei 22,3 Prozent. Hamburg ist damit in Westdeutschland Spitzenreiter, was den Krippenausbau betrifft.

Investitionsprogramm Krippenausbau 2008 bis 2014

Der massive Ausbau der Betreuungsplätze ist nur mit einem entsprechenden finanziellen Einsatz möglich. Im Rahmen des Krippenausbauprogramms wurde ergänzend zu den Regularien des Kita-Gutscheinsystems den Trägern die Möglichkeit eröffnet, über Zuwendungen neue Plätze zu schaffen. In den Jahren 2008 bis 2011 wurden auf Grundlage der „Richtlinie der Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) zum Investitionsprogramm Krippenausbau 2008 bis 2013“ Zuwendungen für die Schaffung von rund 16.500 Quadratmetern sogenannter pädagogischer Fläche zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen gefördert. Auf dieser Fläche können nach den Richtlinien für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen der BASFI (‚Kita-Betriebsrichtlinien‘) bis zu circa 5.000 Krippen-Plätze eingerichtet werden. Zusätzlich wurden in den Jahren 2008 bis 2011 mit Hilfe von Zuwendungen 168 neue Plätze für Kinder unter drei Jahren bei Tagespflegepersonen geschaffen. Das Finanzvolumen der von der Stadt Hamburg bereitgestellten Zuwendungen in den Jahren 2008 bis 2011 betrug rund 39,15 Mio. Euro. Außerdem haben die Hamburger Kita-Träger in den Jahren 2008 bis 2011 mit den im Rahmen des Kita-Gutscheinsystems bereitgestellten Investitionsmitteln mit einem Finanzvolumen von rund 18,72 Mio. Euro zusätzlich rund 11.900 Quadratmeter pädagogische Fläche zur Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Kitas geschaffen. Auf dieser Fläche können nach den ‚Kita-Betriebsrichtlinien‘ bis zu circa 3.600 Krippen-Plätze neu eingerichtet werden. Darüber hinaus wurden bis zu circa 500 Krippenplätze im Wege der Sanierung und Renovierung gesichert. Das Fördervolumen für die Krippenausbauinvestitionen beträgt somit in den Jahren 2008–2011 insgesamt rund 57,87 Mio. Euro.

Für den weiteren Krippenausbau in den Jahren 2013 und 2014 wird der Bund für Hamburg

rund 14,1 Mio. Euro bereitstellen. Hamburg stockt dieses Budget um zusätzliche rund 12 Mio. Euro auf, so dass insgesamt rund 26,1 Mio. Euro in Hamburg für Neubau-, Erweiterungs-, Umbau- und Umwandlungsmaßnahmen im Krippenbereich verfügbar sind.

Fachkräftegewinnung

Vielen Ländern fordert die Umsetzung des Rechtsanspruchs auch im Bereich der Versorgung mit pädagogischen Fachkräften erhöhte Anstrengungen ab. Vielerorts wird ein z.T. gravierender Fachkräftemangel beklagt. Der Senat und alle an der Gewinnung von Fachkräften Beteiligte haben rechtzeitig Vorsorge getroffen, damit die benötigten Erzieherinnen und Erzieher zeitgerecht zur Verfügung stehen. So wurden in den letzten Jahren die Kapazitäten an den sozialpädagogischen Ausbildungsstätten deutlich erhöht. Im Jahr 2012 haben 600 Personen die Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher abgeschlossen. Diese Zahl wird auf circa 1.070 im Jahr 2015 anwachsen.¹⁾ Danach werden jährlich über 800 Personen die Ausbildung abschließen. Schließlich kommen jährlich noch etwa 425 Absolventinnen und Absolventen der Berufsfachschule für Sozialpädagogische Assistenz hinzu, von denen etwa 30 Prozent eines Jahrgangs dem Berufsfeld tatsächlich zur Verfügung stehen, während die anderen 70 Prozent sich zu Erzieherinnen bzw. Erziehern weiterqualifizieren.

Derzeit beträgt die Teilzeitquote im Kita-Bereich gut 65 Prozent. Durch Aufstockung von Arbeitszeiten besteht für die Träger die Möglichkeit, einen Teil des zusätzlichen Personalbedarfs in den Einrichtungen zu decken.

Durch eine Ausweitung der berufsbegleitenden Ausbildungen an den sozialpädagogischen Fachschulen sowie die Etablierung einer Umschulungsmaßnahme in Kooperation mit der Arbeitsagentur wurden die Möglichkeiten für berufliche Quereinsteiger deutlich verbessert. Außerdem wurde von der zuständigen Fachbehörde eine Liste mit pädagogischen Hochschul- und Berufsabschlüssen erarbeitet, die ohne Einzelfallprüfung durch die Kita-Aufsicht für das Tätigkeitsfeld Kita zugelassen sind.

Darüber hinaus gelingt es den Kita-Trägern auf Grund der hohen Attraktivität Hamburgs nach wie vor, Erzieherinnen und Erzieher aus anderen Ländern nach Hamburg zu holen.

Der Senat teilt daher die Einschätzung des Deutschen Jugendinstituts, dass der im Kontext der Umsetzung des Rechtsanspruchs erwartete Bedarf an pädagogischen Fachkräften in Hamburg gedeckt werden wird.²⁾

Weiterentwicklung der Betreuungsqualität

Neben dem quantitativen Ausbau hat der Senat auch die Qualität der Betreuungsangebote in den Kindertageseinrichtungen sowie der Kindertagespflege in den Blick genommen. Eine qualitativ gute Kinderbetreuung und eine frühe Förderung aller Kinder gehören zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben.

Die 2012 überarbeiteten Hamburger Bildungsempfehlungen für die Bildung und Erziehung von Kindern in Tageseinrichtungen definieren den pädagogischen Rahmen der Arbeit und geben Orientierung für die Qualitätsentwicklung in den Kindertageseinrichtungen. Ein Schwerpunkt bei der Überarbeitung waren die besonderen Entwicklungsthemen und Bedürfnisse der Kinder in den ersten drei Lebensjahren. Kindertageseinrichtungen haben sich mittlerweile als gesellschaftlich anerkannte Bildungsinstitutionen auch für Kinder unter drei Jahren etabliert und arbeiten mit hohem Engagement und Professionalität daran, jungen Familien bedarfsgerechte Betreuungsangebote in guter Qualität und großer konzeptioneller Vielfalt anzubieten.

Zur Stärkung der Betreuungsqualität in der Kindertagespflege wurden 2010 die Anforderungen an die Qualifizierung der Tagespflegepersonen angehoben sowie eine kontinuierliche Fortbildungsverpflichtung für alle Tagesmütter und -väter eingeführt.

3. Umsetzung des Rechtsanspruchs

Der Rechtsanspruch auf Tagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr soll sich – wie bei den Zwei- bis Sechsjährigen auch – auf eine fünfständige Betreuung an fünf Wochentagen in einer Kita beziehen. In Absprache mit ihrer Kita können Eltern die Betreuungszeit im Umfang von bis zu wöchentlich 25 Stunden aber auch zeitlich variabel gestalten. Auf Wunsch der Eltern kann auch eine Betreuung in Kindertagespflege im Umfang von bis zu 25 Wochenstunden gewählt werden. Damit wird dem Wunsch vieler Eltern von Kindern im Krippenalter nach flexiblen Betreuungszeiten Rechnung getragen.

¹⁾ Durch Verkürzung der Erzieherinnen- bzw. Erzieherausbildung für qualifizierte SPA von fünf auf vier Jahre kommt es 2015 zu einem doppelten Abschlussjahrgang.

²⁾ Deutsches Jugendinstitut: Erste Befunde der DJI-Länderstudie im Rahmen der KIFÖG-Evaluation; unveröffentlichtes Manuskript, Seite 4; München 2012.

Mit dem anliegenden Gesetz wird der bisherige Rechtsanspruch in § 6 Absatz 1 KibeG vom vollendeten zweiten Lebensjahr auf das vollendete erste Lebensjahr erweitert. Für das „Gesetz zur Einführung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr“ ist ein Beschluss der Bürgerschaft erforderlich.

4. Familien- und gleichstellungspolitische Auswirkungen

Die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf eine täglich fünf Stunden bzw. wöchentlich 25 Stunden umfassende Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege für alle Kinder ab vollendetem ersten Lebensjahr ist sowohl von besonderer familien- als auch bildungspolitischer Bedeutung. Eine gute und verlässliche Kindertagesbetreuung ist nicht nur ein wesentlicher Faktor für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine frühe Förderung möglichst vieler Kinder erhöht auch deren Chancen auf einen guten Bildungserfolg und gesellschaftliche Teilhabe. Die frühkindliche Bildung stellt eine entscheidende Ressource für die Zukunft der Kinder dar und ist damit von hoher Relevanz für die Gesellschaft insgesamt. Kindertageseinrichtungen sind anerkannte Bildungsorte. Ihnen kommt gerade bei der Förderung sozial benachteiligter Kinder eine besondere Rolle zu, da sie einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Bildungschancen dieser Kinder zu verbessern.

Um den Zugang zu den Bildungsangeboten in den Kitas bzw. in der Kindertagespflege von den finanziellen Möglichkeiten der Familien vollständig zu entkoppeln, ist vorgesehen, ab dem 1. August 2014 die so genannte Basisbetreuung im Umfang von täglich fünf bzw. wöchentlich 25 Stunden beitragsfrei zu stellen. Ab August 2014 wird allen Hamburger Kindern vom vollendeten ersten

Lebensjahr bis zur Einschulung ein kostenloses Bildungsangebot zur Verfügung stehen.

5. Finanzielle Folgen

Für den Bereich Kindertagesbetreuung ergeben sich durch die vorstehend dargestellte Gesetzesänderung folgende Veränderungen bei den Ausgaben:

Von dem Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr werden zusätzlich rund 640 Kinder profitieren. Die zusätzlichen Kosten dafür betragen für 2013 2,5 Mio. Euro. Für 2014 belaufen sich die zusätzlichen Kosten unter Berücksichtigung der ab 1. August 2014 für die Eltern kostenlosen fünfständigen Basisbetreuung auf rund 6,4 Mio. Euro.

In den bezirklichen Kindertagesbetreuungsdienststellen ergibt sich eine temporäre Ressourcenbindung bezogen auf alle Bezirksämter von 0,64 Stelle E9. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass der Eintritt der kostenlosen fünfständigen Basisbetreuung zu einer Entlastung der Bezirksämter führen wird und somit ein Ausgleich für die temporäre Mehrbelastung erfolgt.

Die entsprechenden Ausgabenveränderungen sind im Haushaltsplan 2013/2014 berücksichtigt.

6. Petitum

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle

1. von den Ausführungen dieser Drucksache Kenntnis nehmen und
2. das anliegende Gesetz zur Einführung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr beschließen.

Gesetz
zur Einführung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung
ab dem vollendeten ersten Lebensjahr

Vom

§ 1

In § 6 Absatz 1 Sätze 1 und 2 des Hamburger
Kinderbetreuungsgesetzes vom 27. April 2004
(HmbGVBl. S. 211), zuletzt geändert am 19. Juni 2012
(HmbGVBl. S. 263), wird jeweils das Wort „zweiten“
durch das Wort „ersten“ ersetzt.

§ 2

Dieses Gesetz tritt am 1. August 2013 in Kraft.