

# U3-Ausbau: Die Aufholjagd zeigt Erfolg

Von Ute Schäfer, Düsseldorf

Der Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren (U3) ist eines der herausragenden gesellschaftlichen Themen unserer Zeit und eine große Herausforderung für alle Beteiligten. Der U3-Ausbau wird deshalb auf allen Ebenen diskutiert. Nicht nur in den Parlamenten auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, sondern über alle gesellschaftlichen Zusammenhänge hinweg auch in den sonntäglichen Talkshows und in den Familien und ihrem Umfeld ist er Thema. Denn betroffen sind viele:

- Familien, die sich für ihre Kinder eine qualitativ hochwertige Betreuung wünschen und Angebote für eine bessere Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf brauchen,
- die Wirtschaft, die auf gut ausgebildete Fachkräfte und deren Verbleib in den Betrieben angewiesen ist
- und die Gesellschaft insgesamt, die nur durch Kinder überhaupt zukunftsfähig bleibt.

Der gesellschaftliche Wandel zeigt sich beim Thema der frühkindlichen Bildung besonders deutlich. Die Mehrzahl der Bürger spricht sich heute für die Schaffung eines guten familienergänzenden Betreuungsangebots aus. Zusätzliche finanzielle Leistungen des Staates, diese Angebote nicht zu nutzen – wie zum Beispiel das geplante Betreuungsgeld – stoßen auf wenig Zustimmung.

Familien brauchen echte Wahlfreiheit. Das bedeutet: Eltern können selbst entscheiden, ob ihre ein- und zweijährigen Kinder für einige Stunden des Tages in einer Kita oder in der Kindertagespflege betreut werden oder ob ein Elternteil sich in den ersten Lebensjahren des Kindes gänzlich der Betreuung widmet. Eine solche Wahlfreiheit gibt es erst dann, wenn alle, die einen Betreuungsplatz für ihr Kind brauchen, einen bedarfsgerechten Betreuungsplatz bekommen. Und das heißt keineswegs, dass zwei Lebensmodelle gegeneinander ausgespielt werden sollen. Eltern tragen die Verantwortung für ihre Kinder, und sie tun das auch dann, wenn ihre Kinder für einige Stunden am Tag von ausgebildeten Fachkräften betreut werden.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung arbeitet mit Hochdruck am U3-Ausbau. Dabei gilt es vorrangig, die Kommunen bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterstützen. Heute ist dies dringender denn je. Das macht ein kurzer Rückblick auf die Entwicklungen der letzten Jahre deutlich.

Nachdem bereits im Tagesbetreuungsbaugesetz des Bundes aus dem Jahr 2005 der Ausbau eines bedarfsgerechten Be-

treuungsangebotes für die unter dreijährigen Kinder verankert worden war, vereinbarten Bund, Länder und Kommunen 2007 im Rahmen des Krippengipfels die Schaffung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes mit der Zielmarke von bundesdurchschnittlich 35 % im Jahr 2013. Für Nordrhein-Westfalen bedeutet dies eine Zielgröße von 144.000 Plätzen für rund 32 % aller unter Dreijährigen. Gleichzeitig verständigte man sich darauf, dass der Bund sich an Investitions- und Betriebskosten mit einem Drittel beteiligt. Im Oktober 2007 unterzeichneten Bund und Länder eine entsprechende Verwaltungsvereinbarung. Der Bund stellte dem Land Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2008 bis 2013 insgesamt rund 482 Mio. € für den investiven Ausbau und darüber hinaus einen jährlich aufwachsenden Betrag über die Beteiligung an der Umsatzsteuer für die Betriebskosten zur Verfügung.

Klar war, dass die Kommunen den Ausbau allein mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln nicht würden stemmen können. Zusätzliche Landesmittel waren von der damaligen Landesregierung aber nicht vorgesehen.

Ganz im Gegenteil: Die vom Bund für die Betriebskosten zur Verfügung gestellten Mittel waren in den Landeshaushalt geflossen und nicht an die Kommunen weitergeleitet worden. Auch vor diesem Hintergrund hatten die Kommunen im Jahr 2009 den Weg zum Verfassungsgerichtshof beschritten, der ihnen im Jahr 2010 Recht gab und das Land nach den in der Landesverfassung verankerten Grundsätzen der Konnexität zu einem Belastungsausgleich für die Kosten des U3-Ausbaus verpflichtete.

Im Jahr 2010 setzte die neu gewählte Landesregierung das Thema U3-Ausbau ganz oben auf die Agenda.

Mit folgenden Maßnahmen unterstützt sie Kommunen und Träger bei der Schaffung von U3-Plätzen:

## 1. Neue Ausbaudynamik durch das Landesinvestitionsprogramm U3-Ausbau

Oberste Priorität bei der Unterstützung der Kommunen durch das Land hatte zunächst die Bereitstellung von eigenen Landesmitteln, wie es auf der Krippenkonferenz 2007 mit dem Bund vereinbart worden war. Mit dem Nachtragshaushalt 2010 wurden erstmals zusätzliche Landesmittel für den U3-Ausbau zur Verfügung gestellt. In den Jahren 2011, 2012 und 2013 erhalten die Kom-

munen insgesamt 400 Mio. € aus dem Landeshaushalt für den Ausbau neuer U3-Plätze.

Zum gerade begonnenen Kindergartenjahr trägt diese finanzielle Kraftanstrengung endlich Früchte: Der negative Trend der Vorjahre, dass von Jahr zu Jahr weniger statt mehr Plätze geschaffen wurden, ist gestoppt. Im Vergleich zum Kindergartenjahr 2010/2011 haben die Kommunen für dieses Kindergartenjahr 2012/13 insgesamt rund 30.000 neue Plätze angemeldet. Dahinter stecken auch enorme Anstrengungen der kommunalen Haushalte.

Im Hinblick auf die weitere Bedarfsentwicklung wollen wir das Landesinvestitionsprogramm mit der Verabschiedung des Landeshaushalts 2012 um weitere 40 Mio. € aufstocken. Die Kommunen können sich bereits mit konkreten Planungen darauf vorbereiten.

In den Verhandlungen mit dem Bund zum Fiskalpakt haben die Länder eine Erhöhung des Bundesanteils an den Ausbaukosten durchsetzen können. Nach gegenwärtigem Stand erhält Nordrhein-Westfalen weitere rund 126 Mio. €. Die Bundesregierung hat im Gesetzentwurf vom 26.9.2012 die Anregung der Länder aufgegriffen, den Einsatz dieser zusätzlichen Mittel für nach dem 1.7.2012 begonnene Maßnahmen zuzulassen. Nach dem Beschluss des Bundeskabinetts haben wir dies für NRW sofort umgesetzt und die Jugendämter bereits informiert, dass ein Maßnahmebeginn förderungsschädlich ist und die Mittel für Maßnahmen ab sofort beantragt werden können.

In der Sitzung des Bundesrates am 12.10.2012 haben alle Länder in ihrer Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags“ einstimmig bekräftigt, dass sie zu ihrer Finanzierungsverpflichtung für den U3-Ausbau stehen. Sie haben gleichzeitig konstruktive Änderungen zum Gesetzentwurf der Bundesregierung beschlossen, die insbesondere auch im Sinne der örtlichen Jugendämter eine ausufernde Bürokratie verhindern sollen. Da die Bundesregierung diese Änderungsvorschläge aber bislang ablehnt, bleibt das weitere Verfahren abzuwarten. Die nächste Befassung des Bundesrates ist für den 14.12.2012 vorgesehen.

## 2. Fairer Belastungsausgleich – wichtiger Anschub für den weiteren Ausbau

Noch ein entscheidender Schritt ist getan: Die Landesregierung hat im Rahmen der sog. Konnexitätsgespräche mit den kommunalen Spitzenverbänden einen Belastungsausgleich für den Ausbau und den Be-

trieb von U3-Plätzen verhandelt. Die Ergebnisse sind in einem vor den Sommerferien in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurf enthalten. Damit wird den Kommunen dauerhaft eine verlässliche Beteiligung des Landes sowohl an den Betriebs- als auch an den weiteren Investitionskosten der zusätzlichen Kitaplätze für unter Dreijährige zugesagt.

Bis zum Jahr 2018 wird sich die Ausgleichsleistung – so Stand heute – auf rund 1,4 Mrd. € belaufen. Sie übersteigt die zusätzlichen Umsatzsteueranteile des Landes in Höhe von rund 1,2 Mio. €.

Unmittelbar nach Verabschiedung und Inkrafttreten des Gesetzes wird das Land die Ausgleichszahlungen an die Kommunen vornehmen. Allein in diesem und im nächsten Jahr werden die Kommunen durch den Kostenausgleich bei der Finanzierung der U3-Plätze noch mal zusätzlich mit 270 Mio. € unterstützt. Der Gesetzentwurf befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung des Landtags. Unmittelbar nach der Verabschiedung – voraussichtlich Ende November – wird das Land die erste Einmalzahlung i.H.v. rd. 107 Mio. € an die örtlichen Jugendämter auszahlen.

In einem Erlass hat die Landesregierung klargestellt, dass auch Kommunen in der dauerhaften vorläufigen Haushaltsführung diese Mehreinnahmen investiv für Ausbau, Umbau, Neubau und Ausstattung von Kindertageseinrichtungen verwenden können, wenn im Rahmen dieser Maßnahmen zusätzliche U3-Plätze geschaffen werden. Gleiches gilt für Kommunen, die an der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaketgesetz teilnehmen und deren Haushaltssanierungsplan derzeit noch nicht genehmigt ist.

### 3. Kommunen und Land ziehen an einem Strang

Vor dem Hintergrund der großen Herausforderungen habe ich im Dezember 2011 und ganz aktuell Ende August 2012 alle beteiligten Akteure zu einem nordrhein-westfälischen Krippengipfel an einen Tisch geholt. Zentrales Ergebnis war, dass alle daran festhalten, das angestrebte Ziel erreichen zu wollen und bis zum August 2013 möglichst viele Plätze zu schaffen. Dafür muss sich die Dynamik weiter deutlich erhöhen. Voraussetzung hierfür ist der Abbau und die Beseitigung von Problemen vor Ort.

Ein Ergebnis der ersten Krippenkonferenz war die Einrichtung der Task Force U3-Ausbau im Februar dieses Jahres. Seit Aufnahme ihrer Arbeit melden sich Träger, Jugendämter, Kindertagespflegepersonen etc. über eine eingerichtete Hotline und schildern Schwierigkeiten und Hemmnisse. Bislang hat die Task Force bereits mehr als 600 Anfragen bearbeitet.

Die Grundhaltung der Task Force ist es, die Schaffung neuer U3-Plätze ohne Qualitätsabstriche möglich zu machen. Aus dieser Haltung heraus versucht sie, im Gespräch mit den Beteiligten Lösungen zu finden und gemeinsame Kompromisse zu erarbeiten. Die Analyse der Anfragen verdeutlicht über den Einzelfall hinaus, wo es strukturelle Probleme gibt. Ein Beispiel sind die Raumeempfehlungen. Nach der Überarbeitung gibt es eine neue Raummatrix, die klarer strukturiert ist und stärker die Situation in bestehenden Kindergärten insbesondere im städtischen Bereich berücksichtigt.

Der Erfolg der Arbeit wird aber auch dort sichtbar, wo örtliche Ämter, wie z.B. das Jugend- und das Bauordnungsamt nach einem Ortstermin mit der Task Force in einem Kindergarten feststellen, dass es bisher offensichtlich nur einen unzureichenden Abstimmungsprozess innerhalb der Verwaltung gegeben hat und es nun das Ziel ist, solche Probleme gemeinsam vor Ort zu lösen. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die meisten Anfragen nicht von den Trägern, sondern von den kommunalen Behörden kommen. Deshalb führt die Task Force fortlaufend Gespräche mit Jugendämtern, um zu beraten, aber auch, um sich zu informieren. Durch die Arbeit der Task Force wird auf beeindruckende Weise sichtbar, wie engagiert Eltern, Träger und Kommunen in NRW den U3-Ausbau betreiben.

### 4. Bedarfsgerechte Rahmenbedingungen

Nach der Sicherstellung der finanziellen Unterstützung durch das Land wurden auf dem letzten Krippengipfel Möglichkeiten und Spielräume diskutiert, die sich aus Hinweisen von Eltern und den Erfahrungen der Gespräche der Task Force ergeben haben. Es gab eine Reihe von Anfragen nach einer flexibleren Nutzung von Betreuungskapazitäten im Hinblick auf Elternwünsche und Bedarfe der Familien.

Im Rahmen einer gesetzlich zulässigen Erprobung sollen nun solche flexiblen Modelle geprüft werden. Konkret heißt das, dass Jugendämter bei den Landesjugendämtern Anträge auf Erprobung etwa für eine flexiblere Nutzung von Betreuungskapazitäten einreichen können. Im Antrag muss deutlich werden, dass sie den in NRW üblichen hohen Qualitätsstandard halten. Das Land schreibt diese Modelle nicht vor. Vielmehr geht es darum, den Kommunen Korridore zu eröffnen, in deren Rahmen sie Lösungsansätze im Sinne bedarfsgerechter Angebote erproben können – bei Beibehaltung der hohen Qualitätsstandards.

Bereits jetzt ist es möglich, pädagogische Konzepte in den Tageseinrichtungen zu realisieren, die sich nicht an fixen Gruppenformen orientieren. Zum Beispiel können

„halbe Gruppen“ gebildet werden und in Kombination mit einer vorhandenen Gruppe gestaltet werden. Dabei sind grundsätzlich die Qualitätsansprüche zu beachten: Mehr Kinder – mehr Personal und mehr Raum.

### 5. Weitere Potenziale heben

Wir wollen Ansätze unterstützen, die weiteres Potenzial für den Ausbau aktivieren können. Auf der letzten Krippenkonferenz kam insbesondere von den Kommunen der einmütige Hinweis auf die Tages- und hier insbesondere auf die Großtagespflege. Auch bei den Unternehmen im ganzen Land sehen wir eine hohe Bereitschaft, für die eigene Belegschaft qualitätvolle Betreuungsplätze anzubieten. Als ersten Schritt haben wir für Betriebe die Spielräume bei der Großtagespflege erweitert. Über weitere Möglichkeiten der Unterstützung sprechen wir zurzeit mit den Vertretern der Wirtschaft.

Dem gemeinsamen Ziel auf Erfüllung des Rechtsanspruchs im kommenden Jahr sind Bund, Land und Kommunen gemeinsam verpflichtet. Das haben alle Beteiligten immer wieder erklärt. Die Menschen verlangen zu Recht, dass die Politik das durch den Rechtsanspruch verbrieft Versprechen einhalten muss. Für die Kinder und die Familien in Nordrhein-Westfalen müssen unsere Anstrengungen weitergehen.

### 6. Perspektiven

Dies alles macht deutlich: Die Aufholjagd läuft. Und alle Beteiligten in Nordrhein-Westfalen arbeiten Hand in Hand. Die Entwicklung der Zahlen zeigt, dass die gemeinsamen Anstrengungen zu ersten Erfolgen führen.

Fest steht aber auch: Es liegen noch erhebliche Herausforderungen vor uns und der Ausbau wird am 1.8.2013 nicht zu Ende sein. Zwischenzeitlich liegen neue Zahlen auf dem Tisch, denn das Deutsche Jugendinstitut hat seine Zahlen zur länderspezifischen Bedarfsprognose vorgestellt. Demnach wünschen in Nordrhein-Westfalen Eltern für 33,8 % ihrer unter dreijährigen Kinder einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege. Diese Bedarfsquote, bei dem auch die unter einjährigen Kinder einbezogen sind, bestätigen die bisherigen Prognosen und Planungen für das Land, wobei immer wieder darauf hinzuweisen ist: Es handelt sich um eine landesweite Prognose, die nicht die regionalen Spannbreiten widerspiegelt. □

Ute Schäfer, Ministerin für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf