

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	28.08.2024	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Betreuungseinschränkungen in den Kindertageseinrichtungen

Betroffene Produktgruppe

11 06 01 Förderung von Kindern/Prävention

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Rat der Stadt Bielefeld, 27.06.2024, TOP 4.5, Drucksachen-Nr. 8255/2020-2025

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Der Rat der Stadt Bielefeld hat den Antrag der FDP-Fraktion „Notfallmaßnahmen Kinderbetreuung entwickeln“ (Drucksachen-Nr. 8255/2020-2025) in seiner Sitzung am 27.06.2024 (TOP 4.5) an den Jugendhilfeausschuss verwiesen. Schon in der Ratssitzung hat die Frau Weißenfeld als Vorsitzende des Jugendhilfeausschusses die Verwaltung aufgefordert, in der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 28.08.2024 Hinweise zum Antragsgegenstand zu geben.

Dieser Bitte kommt die Verwaltung mit vorliegender Informationsvorlage nach. Da das Thema schon mehrfach Gegenstand der Erörterung im Jugendhilfeausschuss war, sind Wiederholungen zu früheren Darstellungen der Verwaltung nicht auszuschließen.

2. Vorbemerkung

Im Grundsatz ist es dem Dezernat wichtig festzustellen, dass die Sorge um die Stabilität der Kindertageseinrichtungen (Kitas) in den nächsten Monaten und Jahren mit dem Antragsteller geteilt wird. Das Dezernat und das Jugendamt sind deshalb in vielen Bereichen schon aktiv – stets mit großer Unterstützung durch die Ratsgremien:

- Verringerung des Trägeranteils um 1 Mio. € ab 01.01.2024
- Kommunale Finanzierung von piA-Stellen ab 01.08.2024
- Enge Zusammenarbeit in der Fachgruppe „Fachkräftemangel in Erziehungsberufen“ mit Trägern, Berufskollegs und den Akteuren in der Jugendberufsagentur

3. Hinweise zum Antragsgegenstand

In **Ziff. 1** des Antrags wird die Verwaltung gebeten, ein Maßnahmenkonzept zu entwickeln, mit dem auf die zu erwartende unzureichende Personalausstattung in Bielefelder Kitas und die sich daraus ergebenden Betreuungsdefizite im nächsten Kindergartenjahr reagiert werden kann. Das Maßnahmenpaket soll den Ratsgremien nach der Sommerpause vorgestellt werden. Auf die unter Ziff. 2 des Antrags aufgeführten möglichen Maßnahmen wird im Folgenden näher eingegangen. Vorab ist aber die Frage zu stellen,

1. was die Ursache für die zu befürchtenden Betreuungseinschränkungen ist und
2. inwieweit diese Ursachen kommunal zu beeinflussen sind.

Die Verwaltung sieht beim Thema Fachkräftemangel inzwischen eine leicht positive Entwicklung. Die Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen scheint nicht mehr so schwierig zu sein wie noch vor zwei oder drei Jahren.

Aus Sicht der Verwaltung ist die Ursache für die zu befürchtenden Betreuungseinschränkungen primär an anderer Stelle zu suchen, die stark mit der Finanzausstattung im Zusammenhang steht, die in dem Antrag unter Ziff. 3 auch explizit angesprochen wird.

Die Situation in den Kitas ist von vier Faktoren geprägt:

- Auf der einen Seite steigen die qualitativen Erwartungen an das Personal. Auf der anderen Seite wird den Kitas die Möglichkeit eingeräumt, als Reaktion auf den Fachkräftemangel Kräfte mit einer geringeren oder einer anderen fachlichen Qualifikation (als die Erzieher-Qualifikation) in den Kitas einsetzen zu dürfen. Hier besteht ein Widerspruch, der sich in der Lebenswirklichkeit schwer auflösen lässt.
- Zumindest in Teilbereichen steigen die Herausforderungen für das Personal, weil Kinder größere Bedarfe an Betreuung, Erziehung und Bildung mit sich bringen. Das trifft bei weitem nicht auf alle Kinder zu, aber die Erwartungen, dass alle Kinder nach der Kita optimale Startvoraussetzungen für die Schule mitbringen, lässt sich nicht durchgehend erfüllen.
- Der Personalbestand ist in vielen Kitas auf ein Mindestniveau abgesunken, weil die Kita-Träger seit langem eine unzureichende Finanzierung nach dem KiBiz bemängeln und sich außer Stande sehen, so viel Personal vorzuhalten, dass bei Personalausfällen die Betreuung uneingeschränkt gewährleistet werden kann.
- In der Kombination aus den vorstehend genannten Punkten ergibt sich, dass die Ausfallquote beim Personal höher ist als früher. Steigende Erwartungen bei sich verschlechternden Rahmenbedingungen führen nahezu zwangsläufig dazu, dass die Ausfallquote, die in der Kita aufgrund des engen Kontakts zu Kleinkindern naturgemäß immer schon höher war und ist, steigt.

Es ist offenkundig und sollte auch allgemein Berücksichtigung finden, dass es hier keinen wirklichen kommunalen Einfluss gibt. Im Prinzip käme nur eine kommunale Maßnahme in Frage, die hier wirklich helfen könnte. Und das wäre ein – noch stärkeres – Einspringen der Kommune bei der Finanzierung der Kitas. Die Verwaltung geht aber davon aus, dass das keine Maßnahme im Sinne des vorliegenden Antrags ist. Insofern ist der Ansatz unter **Ziff. 3** des Antrags richtig und von zentraler Bedeutung, eine zeitnahe Verbesserung der Finanzierung im Rahmen des KiBiz einzufordern und dabei die Erwartung zu formulieren, dass die Mehrkosten alleine vom Land getragen werden und die Kommunen zumindest nicht noch weiter belastet werden.

Die Landesregierung hat aber mehrfach deutlich signalisiert, dass für das Kita-Jahr 2024/2025 und 2025/2026 nicht mehr mit einer Verbesserung zu rechnen ist. Eine gesetzliche Änderung ist zum 01.08.2026 geplant, wobei sich aber die Stimmen mehren, dass das Finanzierungssystem zwar neu aufgestellt werden soll, landesseitig aber keine zusätzlichen Mittel eingeplant werden.

Im Antrag werden unter **Ziff. 2** einzelne Maßnahmen vorgeschlagen, um Ausfällen von Kita-Betreuungen zu begegnen bzw. diese zu vermeiden. Hier gibt die Verwaltung folgende Hinweise

Ziff. (1) Stärkung und Ausbau der Kindertagespflege

Die Kindertagespflege ist ein – der Kita gleichwertiges – Instrument der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Die Zahl der Kinder, für die Eltern einen Platz in der Kindertagespflege suchen, sinkt seit einiger Zeit:

- Hintergrund ist zum einen, dass die Geburtenrate in den beiden letzten Jahren gesunken ist. Eine aktuelle Auswertung der Kinderzahlen zeigt, dass sich diese Entwicklung in Bielefeld fast flächendeckend fortgesetzt hat. Es gibt also schlichtweg weniger Kinder.
- Zum anderen suchen viele Eltern schon bei den gerade ein Jahr alt gewordenen Kindern bereits einen Betreuungsplatz in einer Kita. Die Sorge vieler Eltern ist, dass sie ansonsten mit Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes keine Kita finden, in die das Kind gehen könnte.

Die Folge ist, dass die Zahl der in Bielefeld tätigen Kindertagespflegepersonen derzeit sinkt. Viele Kindertagespflegepersonen sind bereit, fünf Kinder gleichzeitig zu betreuen. Das damit erzielbare Einkommen hat sich in den vergangenen Jahren in Bielefeld spürbar verbessert. Gibt es aber nur noch Nachfragen für zwei oder drei Kinder, entscheiden sich Kindertagespflegepersonen zum Teil dafür, die Tätigkeit aufzugeben.

Im günstigsten Fall sind diese Personen so qualifiziert, dass sie eine Tätigkeit in einer Kita aufnehmen können.

Ziff. (2) Ausweichmöglichkeiten in die Kindertagespflege

Die Kindertagespflege ist kein „tageweises Auffangbecken“ für Kinder, die gerade nicht in der Kita betreut werden können. Die in der Kindertagespflege betreuten Kinder sind ein oder zwei Jahre alt, brauchen klare Strukturen und Bezugspersonen/-gruppen. Hinzu kommt, dass auch die Kita-Kinder nicht einfach mal hier oder mal da betreut werden können. Sie sind vielleicht etwas älter als die Kinder in der Kindertagespflege, aber auch sie brauchen klare Strukturen und Bezugspersonen/-gruppen.

Ziff. (3) Fachliche und räumliche Unterstützung von kleineren Notfall-Betreuungsangeboten in Eigenverantwortung z.B. durch Eltern

Losgelöst von der Fragestellung, wie so etwas (versicherungs)rechtlich aussehen würde und ob die betreuenden Eltern dafür in irgendeiner Weise entlohnt werden müssten, stellen sich Betreuungseinschränkungen in den Kitas fast nie so dar, dass für einen bestimmbareren, etwas längeren Zeitraum ganze Kitagruppen oder Kitas geschlossen sind. Das ist zum einen gut, aber für die Überlegung, den Eltern eine Kita „zu überlassen“, quasi ein Ausschlussgrund.

Die Betreuungseinschränkungen beziehen sich in aller Regel auf einzelne Stunden, einzelne Tage oder einzelne Gruppen. Es kann auch sein, dass in einem rollierenden System Kinder nur an vier statt fünf Tagen in der Woche in die Kita kommen können. Die Träger haben hierzu vielfach Konzepte und Stufenpläne entwickelt und kommuniziert, um sachgerecht reagieren zu können.

Die Kita ist aber im Prinzip nie so leer, dass dort Notfall-Betreuungsangebote durch Eltern vorgehalten werden können. Im Übrigen sind die Betreuungseinschränkungen oftmals nicht planbar, sondern ergeben sich nicht selten vom einen auf den anderen Tag.

Eine fachliche Unterstützung von solchen Notfall-Betreuungsangeboten erscheint schon alleine deshalb schwer vorstellbar, weil die Betreuungseinschränkung ja gerade ihren Ursprung darin findet, dass die Kita nicht mehr genügend Fachkräfte hat.

Im Kontext „Unterstützung von Eltern“ wird bisweilen die Überlegung angestellt, ob Eltern nicht vielleicht vorübergehend als Ergänzungskraft in einer Kita tätig werden können, wenn dort Personalangel herrscht. Die Personalverordnung regelt abschließend, wer als Fachkraft oder als Ergänzungskraft in einer Kita tätig werden darf. Allein die Tatsache, dass es sich um Eltern eines Kindes handelt, das in der Kita betreut wird, bedeutet nicht, dass die Eltern dort als Ergänzungskraft tätig werden können. Aber sicherlich wird es Eltern geben, die die erforderliche Qualifikation, die Zeit und auch das Interesse haben, in der Kita „auszuhelfen“. Wobei der Begriff „auszuhelfen“ nicht sachgerecht ist: Es würde sich um eine befristete Anstellung bei dem Kita-Träger handeln.

Die Verwaltung geht davon aus, dass Eltern, die die vorstehend genannten Voraussetzungen erfüllen, ihrerseits Kontakt zum Kita-Träger aufnehmen oder schon aufgenommen haben, weil sie ja sehen, dass bei größerem Personalausfall ein Personalmangel besteht. Außerdem ist anzunehmen, dass die Kitas im Rahmen von Elternabenden o.ä. ganz allgemein die Eltern werbend angesprochen haben, wenn sie das für eine umsetzbare Lösung halten.

Ziff. (4) Aufbau von trägerübergreifenden „Springerpools“

Es gibt ja bereits Erfahrungen mit „Springerpools“, z.B. für die 42 städtischen Kitas. Die Erfahrungen sind aber so, dass der Pool fast immer leer ist. Hintergrund ist, dass alle Kräfte aus dem Pool „Lücken“ in den Einrichtungen füllen, um dort die Betreuung aufrecht zu erhalten.

Bei einem trägerübergreifenden „Springerpool“ würde das nach Einschätzung der Verwaltung nicht anders aussehen. Der Pool müsste und wäre vermutlich größer, aber hier stehen dann mehr als 210 Kitas „Schlange“ und haben Bedarf.

Fragen des Arbeitsrechts (trägerübergreifender Einsatz) wären sicherlich noch zu klären. Die würden sich nicht stellen, wenn die Träger auf Leiharbeitsfirmen zurückgreifen, die ja quasi einen Pool vorhalten. Das wird in Teilen auch bereits gemacht. Denkbar wäre die Gründung einer gemeinnützig ausgerichteten Arbeitnehmerüberlassung, die von mehreren Trägern getragen wird.

Sowohl ein von den Trägern organisierte Pool wie auch eine Kooperation mit einer Leiharbeitsfirma stoßen aber an ein wesentliches Problem: Hierfür sind zusätzliche finanzielle Mittel erforderlich, die die Träger nicht haben – siehe die Ausführungen zu Beginn.

Ziff. (5) Verstärkung der Werbung für das Berufsbild bzw. die zur Verfügung gestellten Ausbildungsplätze

Hier hat die Verwaltung gemeinsam mit den Trägern, den Berufskollegs und der Arbeitsverwaltung schon wichtige Maßnahmen entwickelt und erfolgreich umgesetzt:

- So ist z.B. die Werbekampagne „EBBIE – Sozial- und Erziehungsberufe Bielefeld“ gestartet worden, die u.a. eine Ausbildungsplatzbörse beinhaltet, über die sich Interessierte, Kitas und Berufskollegs schnell und gezielt finden.
- Und dank des kommunalen Sonderprogramms, wonach bis zu 50 neue piA-Ausbildungsverhältnisse mit Starttermin 01.08.2024 mit einem Betrag von bis zu 20.000 € gefördert werden, sind 40 neue Ausbildungsverhältnisse geschaffen worden.

Das Thema wird immer weiterbearbeitet und nachgesteuert, wo Nachsteuerungen möglich und erforderlich sind.

Ziff. (6) Prüfung von Kosten zur Bezuschussung von Personalkosten für Haushaltskräfte

Dieser Maßnahmevorschlag ist der Verwaltung noch nicht klar genug, um hierzu eine Einschätzung abgeben zu können. Es scheint so, als wäre die Überlegung, den Kita-Trägern zusätzliche kommunale Mittel zu gewähren, damit sie Haushaltskräfte zur Entlastung des pädagogischen Personals einstellen können. Bei einem VZÄ sind dafür bei tariflicher Bezahlung in etwa ... Euro notwendig. Über das Kita-Helferinnen-Programm hinaus, das landesseitig finanziert wird, wird das Land keine Mittel dafür bereitstellen. Schon jetzt ist es innerhalb der Kibiz-Regeln möglich, Fachkräfte-Stellen in Hauswirtschaftskraft-Stellen umzuwandeln, solange die Mindestausstattung an Fachkräften überschritten wird.

Ziff. (7) Regelungen bei Betreuungsengpässen zum Schutz von Arbeitsplätzen

Auch hier ist die Verwaltung nicht sicher, ob sie den Vorschlag richtig verstanden hat. Die Vermutung ist, dass er in folgende Richtung geht: Wenn Betreuungseinschränkungen

unumgänglich sind, sollen die Kinder von erwerbstätigen Eltern hiervon ausgenommen werden.

Ein solches Vorgehen ist mit dem individuellen Rechtsanspruch aller Kinder auf Betreuung, Bildung und Erziehung in Kita oder Kindertagespflege nicht vereinbar. Regelungen wie die in Phasen der Corona-Pandemie, wonach Kinder von Eltern, die in sog. kritischen Bereichen gearbeitet haben, von Betreuungseinschränkungen ausgenommen worden sind, waren nur auf diese Phasen beschränkt.

Das Landesjugendamt hat seine „Aufsichtsrechtlichen Grundlagen - Umgang mit personeller Unterbesetzung in betriebserlaubnispflichtigen Tageseinrichtungen für Kinder gemäß §§ 45 ff. SGB VIII“ am 11.06.2024 explizit ein neues Kapitel eingefügt, das sich mit der Belegung der Einrichtung bei eingeschränktem Betreuungsangebot befasst und dabei u.a. klarstellt:

„Rechtsanspruch des Kindes, Grundsatz der Chancengleichheit und Grundsatz der Vermeidung und des Abbaus von Benachteiligung“ deutlich gemacht:

Der Rechtsanspruch auf Frühe Bildung ergibt sich aus § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII. Das Kinderbildungsgesetz formuliert den allgemeinen Grundsatz, dass jedes Kind einen Anspruch auf Bildung und Förderung seiner Persönlichkeit hat (§ 2 KiBiz).

Jugendhilfe soll dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII). Das pädagogische Personal ist verpflichtet, gemeinsame Bildung und Erziehung aller Kinder mit individueller Förderung zu verbinden. Es leistet damit einen Beitrag zu mehr Chancengleichheit und wirkt so individueller und sozialer Benachteiligungen entgegen (§ 15 Abs. 4 KiBiz). Dem würde es zum Beispiel zuwiderlaufen, wenn bei eingeschränktem Betreuungsangebot nur Kinder berücksichtigt würden, deren Eltern erwerbstätig sind.

Erster Beigeordneter

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Ingo Nürnberger