

Anhörung im Deutschen Bundestag am 29.9.04

Stellungnahme zum Tagesbetreuungsausbaugesetz

Tagesbetreuung in Einrichtungen und in Tagespflege

Mit dem Entwurf des Tagesbetreuungsausbaugesetzes verfolgt die Bundesregierung ein sozialpolitisches Anliegen von herausragender Bedeutung: die Verbesserung der Versorgung der unter 3-Jährigen mit Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und in Tagespflege.

Gleichzeitig sollen weitere Änderungen des SGB VIII zu einer Verbesserung der Steuerung, Verwaltungsvereinfachung und Wirtschaftlichkeit der Leistungen der Jugendhilfe beitragen.

Frühkindlicher Bildung und ihrer Unterstützung im Rahmen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen wird vor dem Hintergrund der aktuellen bildungspolitischen Debatte zu Recht besondere Bedeutung beigemessen. Die Jugendministerkonferenz hat sich in diesem Jahr auf einen Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen verständigt und damit ein deutliches Signal für die Weiterentwicklung und Verbesserung der Bildungsarbeit dieser Einrichtungen gesetzt. Darüber hinaus haben die Jugendministerkonferenz und die Konferenz der Kultusminister in diesem Jahr gleichlautende Beschlüsse zur „Stärkung und Weiterentwicklung des Gesamtzusammenhangs von Bildung, Erziehung und Betreuung“ gefasst. Dieser gemeinsame Beschluss enthält Konkretisierungen zum Übergang vom Kindergarten in die Grundschule sowie zur Aus- und Fortbildung der Erzieherinnen und Lehrkräfte.

Auch die Forderung nach verstärkten bzw. fortgesetzten Anstrengungen für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist soweit erkennbar mittlerweile Grundkonsens in der öffentlichen Diskussion.

Ungeachtet dieses Grundkonsenses und einer Reihe von durchaus zu begrüßenden fachlich-inhaltlichen Detailregelungen kann dem Gesetzentwurf in seiner vorliegenden Form aus meiner Sicht nicht zugestimmt werden.

Bedenken ergeben sich zum einen in Bezug auf die Finanzierungsgrundlage des geforderten Ausbaus der Tagesbetreuung für die unter 3-Jährigen:

Zum einen lässt die Kostenkalkulation eine angemessene Berücksichtigung der in den neuen Bundesländern bereits seit Jahren getätigten Aufwendungen für die Betreuung auch der Kinder unter 3 Jahren vermissen: So liegt die Versorgungsquote für diese Altersgruppe in den neuen

Bundesländern bereits jetzt bei 36,9%. Bundesweit herausragend sind es in Sachsen-Anhalt 56,6% bei einer Betreuungsquote (Anteil der Kinder in Einrichtungen an der Gesamtzahl der Kinder dieser Altersgruppe) von 48,3%. Allein für das Jahr 2004 betragen die Aufwendungen des Landes Sachsen-Anhalt für die laufenden Kosten der Tagesbetreuung (ohne Investitionskosten) knapp 130 Mio. Euro. Dagegen berücksichtigt die dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zugrundegelegte Kostenkalkulation lediglich Investitions- und Betriebskosten für die Angebote in den westlichen Bundesländern.

Weitere Bedenken ergeben sich aus der Verknüpfung der notwendigen Finanzierung mit den angekündigten Einsparungen aus Hartz IV: Zum einen bestehen Zweifel, ob und in welchem Umfang die von dem Gesetzentwurf angekündigten Einsparungen tatsächlich eintreten werden. Und zum anderen muss davon ausgegangen werden, dass diese als Folge des Fehlens einer sachlichen Verknüpfung der Regelungsmaterien Jugendhilfe und Hartz IV nicht notwendiger Weise dort anfallen, wo Aufwendungen zu tätigen sind.

Die vorstehenden Hinweise auf die Versorgungslage in Sachsen-Anhalt machen zudem deutlich, dass mit einer Versorgungsquote von 20% in der Altersgruppe der 0 bis 3- Jährigen kaum die Deckung eines tatsächlichen Bedarfes außerhalb der relativ engen gesetzlichen Bedarfskriterien wird erreicht werden können.

Bedenken ergeben sich auch in Bezug auf die in Anspruch genommene Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Jedenfalls soweit der Gesetzentwurf Maßgaben der inhaltlichen Ausgestaltung insbesondere der Bildungsarbeit der Tageseinrichtungen beinhaltet, sind Zweifel m.E. angebracht. Wenngleich der Gesetzentwurf in der nunmehr vorliegenden Form eine deutliche Verschlankung der Grundsätze der Förderung in Tageseinrichtungen nach § 22 a –neu- gegenüber der Vorfassung aufweist, so ist gerade angesichts der aktuellen Bemühungen der Länder um die Qualifizierung der Bildungsarbeit der Tagesbetreuungen der Bedarf an bundeseinheitlichen Standards zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet kritisch zu hinterfragen. Geht man mit dem Bundesverfassungsgericht davon aus, dass auch der Kindergarten ungeachtet seines Charakters als Bildungseinrichtung im elementaren Bereich vorrangig der Förderung sozialer Verhaltensweisen und der präventiven Vermeidung von Konflikten und Gefährdungen der Kinder dient, so setzt die in Anspruch genommene konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG doch voraus, dass die Regelung im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtgesellschaftlichen Interesse erforderlich ist. Für die Annahme der Erforderlichkeit mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf es dabei der Feststellung, dass sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine solche Entwicklung konkret abzeichnet. Für die Frage der inhaltlichen Ausgestaltung der Bildungsarbeit in den Einrichtungen und

den Einsatz notwendiger Qualitätsentwicklungs- und sicherungsinstrumente enthalten die jüngst in den Ländern entwickelten Bildungsprogramme jedoch in weitgehend übereinstimmender Weise die erforderlichen Ansätze. Insbesondere die Notwendigkeit einer konzeptionellen Ausgestaltung der Bildungsarbeit und die Entwicklung von Evaluationsinstrumenten und –verfahren, wie sie § 22 a Abs.1 –neu- vorschreiben soll, sind Gegenstand eines länderübergreifenden Konsenses. Entsprechendes gilt für die Notwendigkeit einer gemeinsamen Gestaltung des Überganges von dem Kindergarten in die Grundschule. Für Sachsen-Anhalt etwa enthält das entwickelte Bildungsprogramm Maßgaben für einen regelmäßigen Austausch der Fachkräfte beider Institutionen über pädagogische und didaktisch-methodische Konzepte, die gegenseitige Teilnahme an Gremien und Veranstaltungen sowie gegenseitige Praxisbesuche.

Auch die bereits zitierten Beschlüsse der Jugendministerkonferenz aus diesem Jahr sind Ausdruck des bereits erzielten Konsenses über die Notwendigkeit einer Kooperation beider Institutionen und die gemeinsame Verantwortung für die Gestaltung des Überganges in die Grundschule.

Angesichts dieser Entwicklungen in den Ländern muss die Erforderlichkeit des gesetzgeberischen Tätigwerdens des Bundes jedenfalls in Bezug auf die inhaltlichen Maßgaben der Tagesbetreuung in Frage gestellt werden.

Unbefriedigend ist ferner das Fehlen die von verschiedenen Ländern wiederholt geforderten – aus hiesiger Sicht klarstellenden - Öffnungsklauseln für eine landesrechtliche Regelung der Aufgabezuständigkeit im Bereich der Tagesbetreuung:

Unverändert belässt der Gesetzentwurf die Verpflichtung zur Erfüllung des Rechtsanspruches auf Tagesbetreuung für die Gruppe der 3-6-Jährigen bzw. zur Deckung des gesetzlich definierten Bedarfes auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Gerade aber im Bereich der Tagesbetreuung, der traditionell umfänglich von den kreisangehörigen Gemeinden durch Vorhalten eigener Einrichtungen besetzt ist, ist diese Zuständigkeitsordnung den Adressaten der Leistungen kaum zu vermitteln. Und auch die im Vergleich mit anderen Leistungsbereichen deutlich erhöhten Fallzahlen lassen einen Bedarf an der geforderten weitergehenden Kommunalisierung der Aufgabe erkennen. Dies gilt um so mehr, wenn – wie in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen – die Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten, etwa die örtliche Lage von Einrichtungen und Arbeitsplätzen, für die Einschätzung eines aus der Erwerbstätigkeit der Eltern resultierenden Betreuungsbedarfes des Kindes von Bedeutung ist.

Diesem Bedarf einer weitgehenden Kommunalisierung wird auch die nunmehr in den Entwurf eingefügte Möglichkeit der Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden nur unzureichend gerecht. Denn die bei den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe verbleibende Zuständigkeit der Aufgabenerledigung macht aufwändige und m.E. vermeidbare Abrechnungsverfahren zwischen

diesen und den kreisangehörigen Gemeinden unabdingbar. Angesichts des bereits genannten traditionellen Engagements der kreisangehörigen Gemeinden können nach meiner Einschätzung auch fachliche Argumente gegen eine Zurodnung der Aufgabe zu der Ebene der kreisangehörigen Gemeinden nicht angeführt werden. Und auch die in Sachsen-Anhalt gemachten Erfahrungen mit der Neuordnung der Zuständigkeit im Sinne einer stärkeren Kommunalisierung lassen einen bereits durch die örtliche Nähe der Entscheidungsträger bedingten verantwortungsvollen Umgang mit der zugewiesenen Aufgabe erkennen.

Zu beanstanden ist ferner das Fehlen einer Zuständigkeitslockerung in Bezug auf die Aufsicht über Einrichtungen, speziell über Tageseinrichtungen für Kinder. Insbesondere dann, wenn die Leistungsverpflichtung in diesem Bereich den kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet ist, ist der stets in diesem Zusammenhang angeführte und befürchtete Interessenkonflikt in Bezug auf die Aufsichts- und die Finanzierungsverantwortung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht gegeben. Aber auch in den Fällen, in denen von der Möglichkeit einer weitgehenden Kommunalisierung der Aufgabe der Tagesbetreuung landesrechtlich kein Gebrauch gemacht wurde, ist die Annahme eines solchen Konfliktes von von der landesrechtlichen Ausgestaltung der Finanzierungsverantwortung der örtlichen Träger abhängig. Denn eine landesrechtlich normierte Finanzierungsbeteiligung der örtlichen Träger etwa in der Form der den Einrichtungsträgern zu gewährenden Platzpauschale lässt auch einem aufsichtspflichtigen örtlichen Träger keinen Raum, auf den Umfang der von ihm zu tragenden Kosten Einfluss zu nehmen.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken gegen den vorliegenden Gesetzentwurf sind zudem auch verschiedene Einzelregelungen aus meiner Sicht kritisch zu hinterfragen.

Dies betrifft insbesondere folgende Regelungen:

§ 24 Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Tagespflege

Abs. 1

Die Regelung entspricht im Wesentlichen der bestehenden Rechtslage für die Altersgruppe der 3-6-Jährigen, ergänzt jedoch um die Neuregelung (auch gegenüber dem Vorentwurf), dass ein bedarfsgerechtes Angebot von Ganztagsplätzen (vgl. § 24 Satz 2 des geltenden Rechts) auch durch die ergänzende Bereitstellung eines Tagespflegplatzes erreicht werden kann.

Gegen die Vergleichbarkeit der Angebote in Einrichtungen mit denen in Tagespflege für die Gruppe der 3 - 6-Jährigen bestehen jedoch erhebliche Bedenken. Insbesondere die gesteigerten Anforderungen an die Qualität der Erfüllung des Bildungsauftrages im Kontext des Überganges in die Grundschule machen eine besondere Qualifizierung der Erziehungskräfte für die Förderung der

Gruppe der 3-6-Jährigen unabdingbar. Eine solche könnte für Tagespflegepersonen nur dann erreicht werden könnte, wenn deren "Vorbildung" der Erzieherinnen-Ausbildung angenähert wäre. Gesteigerte Kosten der Tagespflege in diesem Altersbereich wären unabweisbar, die die Attraktivität dieser Art der Anspruchserfüllung für die Träger der Jugendhilfe in Frage stellen.

Angesichts dessen, dass die vorgeschlagene Regelung zudem das Verhältnis der Betreuung und Förderung in einer Einrichtung und der "ergänzenden" Tagespflege in Bezug auf das zeitliche Anteilsverhältnis völlig offen lässt, erscheint die vorgeschlagene Ergänzung als Rückschritt gegenüber der geltenden Rechtslage (diese ergibt im Wege der Auslegung einen Anspruch auf eine mindestens 6-stündige Betreuung in einer Einrichtung). Mit der Eröffnung der Möglichkeit einer Ergänzung durch Tagespflege könnten zeitliche Maßgaben für den Umfang der Betreuung in einer Einrichtung aus dem Erfordernis der Vereinbarkeit von Familie und Beruf nicht mehr hergeleitet werden.

Abs. 2

Die Regelung nimmt die geltende Bestimmung (Abs. 1) zur bedarfsgerechten Vorhaltung für die Altersgruppen der Krippen- und Hortkinder mit auf, bezieht jedoch die Tagespflege in das zu unterbreitende Angebot mit ein. Insoweit besteht m.E. jedoch Diskussionsbedarf, da von der Gleichwertigkeit der Betreuungsarten Tageseinrichtung und Tagespflege auch für schulpflichtige Kinder, die in starkem Maße auf Kontakte mit Gleichaltrigen angewiesen sind, nicht ohne weiteres ausgegangen werden kann. Da die vorgeschlagene Neuregelung insbesondere offen lässt, nach welchen Kriterien der Bedarf an Tagespflegeplätzen für die Gruppe der schulpflichtigen Kinder zu bestimmen ist (Wahlrecht der Eltern oder des Jugendhilfeträgers), ist die Regelung in der vorliegenden Fassung abzulehnen.

Abs. 3:

Die Vorschrift zielt darauf ab, die Versorgungslage für die 0-3-Jährigen durch Einführung gesetzlicher Bedarfskriterien zu verbessern. Angebote der Tagespflege sollen dabei für die Bedarfsdeckung herangezogen werden können.

Zu begrüßen ist, dass das im Vorentwurf enthaltene Bedarfskriterium der familiären Belastung im vorliegenden Entwurf nicht mehr enthalten ist. Insoweit bestanden Bedenken, da das Tatbestandsmerkmal der besonderen Belastung in der Familie zu ungenau gefasst wäre, um eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Versorgungslage zu erreichen. Zudem hätte es der Klarstellung bedurft, wie mit etwa aus der Pflege von Familienangehörigen resultierenden Belastungen in Bezug auf den zeitlichen Rahmen der bedarfsdeckenden Versorgung umgegangen werden könnte.

Hinsichtlich des Merkmals des nicht gesicherten Kindeswohls besteht auch nach Änderung gegenüber dem Vorentwurf Abgrenzungsbedarf zu den Hilfen zur Erziehung, der insbesondere dann

zu negativen Kompetenzkonflikten führen dürfte, wenn die Aufgabe der Tagesbetreuung nach Maßgabe des geforderten –klarstellenden- Landesrechtsvorbehaltes kommunalisiert wurde. Zudem bestehen ausreichende Unterstützungsangebote bereits jetzt nach §§ 20 und 27ff SGBVIII.

Besonders problematisch erscheint die Regelung des Satzes 2:

Nach der Gesetzesbegründung zielt die Regelung darauf ab, den etwa durch Arbeitszeiten bedingten Bedarf nicht abstrakt, sondern konkret zu ermitteln.

Dem Wortlaut der Vorschrift ist diese Intention jedoch nicht zu entnehmen. Vielmehr vermittelt dieser als Folge des verwandten Begriffes des individuellen Bedarfes den Eindruck, die –lediglich- als objektive Rechtspflicht ausgestaltete Verantwortung des Jugendamtes für ein bedarfsgerechtes Angebot sei einem subjektiven Recht des Kindes gleichgestellt. In dieser Regelung wird m.E. die Unentschlossenheit deutlich, den mit dem Ausbau der Tagesbetreuung verbundenen erheblichen finanziellen Belastungen der Kommunen Rechnung zu tragen (und daher den Ausbau zu begrenzen) oder eine quantitativ dem Angebot für die Gruppe der 3-6-Jährigen entsprechende Versorgung über einen Rechtsanspruch sicherzustellen. Für die Rechtsanwendung dürfte sich diese Unentschlossenheit als problematisch erweisen: zu klären wäre, ob eine Verletzung der objektiven Rechtspflicht bereits dann festgestellt werden müsste, wenn einzelne Kinder, in deren Person die Voraussetzungen des Abs. 3 gegeben sind, nicht versorgt werden könnten.

§23 Förderung in Tagespflege

Abs. 1:

Problematisch könnte jedoch die in §23 Abs. 1 vorgenommene Unterstellung der Tagespflege unter die "Maßgaben des § 24" sein. Mit dieser Regelungstechnik ergibt sich eine Einschränkung dahingehend, dass Tagespflege für die Gruppe der 3-6-Jährigen lediglich als ergänzendes Angebot gewährt werden kann (lediglich für die Gruppe der 0-3-Jährigen stellt § 24 Abs. 5 klar, dass die Vermittlung geeigneter Tagespflegepersonen auch unabhängig von den Bedarfskriterien des § 24 Abs. 3 möglich ist). Dies erscheint dann problematisch, wenn aus in der Person des Kindes liegenden Gründen eine Betreuung in einer Tageseinrichtung nicht in Betracht kommt. Sind diese Gründe etwa gesundheitlicher Art, können sich Versorgungslücken gegenüber der bestehenden Rechtslage ergeben, auf welche die Gesetzesbegründung nicht hinweist (bei einem Erziehungshilfebedarf ergeben sich ausreichende Ansprüche nach §§ 27 ff SGB VIII).

Abs. 2:

Der Entwurf enthält Konkretisierungen insbesondere zur Übernahme der Kosten einer Tagespflegeperson: Sachaufwand und Alterssicherung (im KiFöG nicht enthalten) sowie Beiträge

zur Unfallversicherung als notwendige Bestandteile der Finanzierung werden gesondert genannt. Unterblieben ist ein Hinweis auf die notwendigen Aufwendungen für eine Haftpflichtversicherung. Eine bundesrechtliche Regelung zur Höhe der Kostenübernahme ist wie bislang jedoch unterblieben. Angesichts dessen, dass lediglich Kostenarten eine gesetzliche Regelung erfahren haben, scheint der Nutzen der bundesrechtlichen Regelung zweifelhaft, andererseits ist zutreffend, dass den örtlichen Trägern der Jugendhilfe (den Gemeinden und VGs in LSA) die Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten überlassen bleiben muss.

Eignung und Erforderlichkeit der Regelungen sind daher jedenfalls nicht zweifelsfrei.

Abs. 3

Die Vorschrift knüpft an die persönliche und fachliche Eignung der Tagespflegeperson als Voraussetzung der Leistungsgewährung an. Zu ergänzen wäre wohl auch die gesundheitliche Eignung. Die fachliche Eignung ist durch die Teilnahme an Lehrgängen zu erwerben. Gegenüber dem Vorentwurf wurden das Erfordernis "Qualifizierter" Lehrgänge aufgenommen und die Möglichkeit, die Eignung in anderer Weise nachzuweisen, ergänzt. Angesichts der alternativ zulässigen Nachweisführung erscheint die Eignung der vorgeschlagenen Regelung, für eine Qualitätssicherung Sorge zu tragen, jedoch zweifelhaft. Ein Vorteil gegenüber der geltenden Regelung, die lediglich die Eignung der Tagespflegeperson vorschreibt, ist damit nicht mehr erkennbar. Der 2. Halbsatz des Satzes 2 ist daher als entbehrlich abzulehnen. Im Falle der Streichung könnte auch die fachliche Eignung von staatlich anerkannten Erziehern angenommen werden, welche anderenfalls wegen der zweifelhaften Anwendbarkeit des Begriffes Lehrgang auf deren Ausbildung fraglich erscheinen könnte.