

Zu BT-Drs. 16/9299

**Norbert Struck
PARITÄTISCHER Gesamtverband**

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Kinderförderungsgesetz“ am 23. Juni 2008

Zum Themenblock I.: Allgemeine Fragen

Das Gesetzesvorhaben realisiert den viel zu lange aufgeschobenen Ausbau der Kindertagesbetreuung insbesondere für unter 3-jährige. Es wählt dazu den Ansatz, ab 2013 jedem Kind zwischen 1 und 3 einen Rechtsanspruch auf Förderung gemäß dem individuellen Bedarf einzuräumen. Dieser Ansatz ist richtig und konsequent. Auch das Konzept, Bedarfskriterien für die Übergangszeit zu konkretisieren, wird von uns unterstützt.

Wenn in den Ausschüssen des Bundesrats jetzt aus dem Kreis der Finanzminister Forderungen kommen, auf solche Konkretisierungen zu verzichten und lediglich zu formulieren, dass ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten sei, muss darauf verwiesen werden, dass eine bloß objektiv-rechtliche Verpflichtung ja ein Teil des aufgelaufenen Problems ist - und keine Lösung. Denn die objektiv-rechtliche Verpflichtung zum bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung existierte schon in der ersten Fassung des SGB VIII 1990: „Alle Kinder, für deren Wohl eine Förderung in Tageseinrichtungen (§ 22) oder in Tagespflege (§ 23) erforderlich ist, sollen eine entsprechende Hilfe erhalten. Die Länder regeln die Verwirklichung dieses Grundsatzes durch Landesrecht und tragen für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge.“ – das war der ursprüngliche Wortlaut des § 24 SGB VIII – zu welchen bedarfsgerechten Ausbauaktivitäten dies führte, ist hinlänglich bekannt.

Mit dem Entwurf ist im Hinblick auf die Vorgaben zum Ausbau – stufenweiser Ausbau, Übergangsregelung, Endfassung – m.E. der Handlungsrahmen des Bundesgesetzgebers sinnvoll ausgeschöpft. Die Zielmenge von 35 % ist eine hochaggregierte Kalkulationsgröße und sinnvoller Weise keine unmittelbare Vorgabe des Gesetzestextes. Sie ist als Kalkulationsgröße bisher plausibel – mehr nicht. Die realen Werte werden regional sicherlich weit streuen.

Ich hoffe, dass sich aus der Orientierung des Gesetzestextes am individuellen Bedarf auch tatsächlich der individuell notwendige Betreuungsumfang durchsetzen lässt. Wenn der Ausbau auch seine gleichstellungspolitischen Ziele erreichen soll, muss es den Betreuungsumfang geben, der eine Vereinbarkeit von Familienarbeit und Beruf konkret ermöglicht – gleiches gilt auch für den Betreuungsumfang im Kindergarten oder Hort. Es wäre unsinnig, wenn hier Hürden aufgebaut würden. Andererseits könnte aber die Verankerung eines Mindestförderumfangs von Bedeutung sein, wenn der zeitliche Umfang des Bedarfs nicht aus der Erwerbstätigkeit der Eltern

herleitbar ist, sondern aus dem Recht des Kindes abgeleitet werden muss. Aber auch hier bestünde die Gefahr, dass ein bezifferter Mindestförderumfang sich in ein Maximum verkehrt.

Im Hinblick auf die Formulierung des § 24 Abs. 1 Nr. 1 neige ich zu der Auffassung, dass die vom Bundesratsausschuss vorgeschlagene Formulierung „...geboten ist“ sprachlich angemessener ist als die Formulierung „...gestärkt wird“.

II. + III Fragen zur Kindertagespflege

Die Kindertagespflege hat ihre Wurzeln in einer spezifischen Form bürgerschaftlichen Engagements von Müttern („Tagesmütter“). Sie ist aber in diesem Modell nur sehr begrenzt verfügbar. Als erweitertes, gleichrangiges Angebot zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist sie in dieser Form auch nur bedingt legitimierbar. Hinzu kommt, dass die Entscheidungen der Finanzminister zur steuerrechtlichen Behandlung von Tagespflegepersonen, deren Umsetzung zwar aufgeschoben aber keineswegs aufgehoben wurde, de facto die Notwendigkeit adäquater Vergütungen für Tagespflegepersonen unumkehrbar auf die Tagesordnung gesetzt haben.

Die in den Empfehlungen der Bundesratsausschüsse (BR-Drs. 295/1/08) vorgelegten Schritte zur Klärung der steuerrechtlichen Fragen in Bezug auf Tagespflegepersonen (Nr. 17) mit dem Ziel, die Zukunftssicherung der Tagespflegepersonen durch Verzicht auf eine Besteuerung der Zukunftssicherungsleistungen des öffentlichen Trägers zu fördern, erscheint mir sinnvoll und notwendig. Auch die Umsetzung der in Nr. 19 zusammengefassten Ergebnisse der Bund-Länder-AG „Steuer- und sozialversicherungsrechtliche Behandlung der Geldleistungen für Kinder in Kindertagespflege“ sind m.E. sinnvoll und notwendig.

Tendenziell werden wir – ähnlich wie in den Hilfen zur Erziehung (Pflegeeltern, Erziehungsstellen, Kinderhäuser, Heime) – ein Spektrum vom nachbarschaftlichen Engagement für die Betreuung von Kindern, über professionelle Kindertagespflege bis hin zu Kindertageseinrichtungen brauchen. Wir befinden uns diesbezüglich in einem gesellschaftlichen Lernprozess, innerhalb dessen der vorliegende Entwurf im Wesentlichen positiv zu bewerten ist und innerhalb dessen – wie die steuer- und sozialrechtlichen Probleme zeigen – Entwicklungsbedarfe nicht nur im Rahmen des SGB VIII gegeben sind, sondern auch im Rahmen des Steuerrechts und anderer Sozialgesetzbücher.

Tendenziell werden wir auch Formen von Kindertagespflege in Anstellungsverhältnissen brauchen und weiterentwickeln müssen. Im europäischen Ausland sind teils beträchtliche Teile der Kindertagespflege mit guten Erfolgen so organisiert.

Angesichts der oft leidenschaftlich geführten Auseinandersetzungen über die Auslegungsmöglichkeiten des § 43 sind die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Präzisierungen im Prinzip zu begrüßen. Sie führen zu mehr Eindeutigkeit.

Allerdings sollte in Absatz 3 Satz 3 („Landesrecht kann bestimmen, dass die Erlaubnis zur Betreuung von mehr als fünf gleichzeitig anwesenden, fremden Kindern erteilt werden kann, wenn die Person über eine besondere Qualifikation verfügt.“) ersatzlos gestrichen werden. Bei einem Ausbau der Förderangebote für unter 3-

jährige Kinder ist dringend auf die Qualität zu achten. Eine Erzieher–Kind–Relation von mehr als 1:5 ist aus pädagogischen Gründen auch bei professionellen ErzieherInnen auszuschließen – in Krippen ebenso wie in der Kindertagespflege. Nimmt man realistischer Weise an, dass oft auch noch eigene Kinder der Tagespflegeperson anwesend sind, käme man auf völlig unpraktikable Betreuungsrelationen.

Aus gleichen Gründen sollten auch in Abs. 3 Satz 1 die Worte „gleichzeitig anwesende“ gestrichen werden.

IV. Gleichstellung privat-gewerblicher Träger bei der Finanzierung von Tageseinrichtungen

Sozialleistungen, auf die Rechtsansprüche eingeräumt werden, sind rechtssystematisch sauber durch Entgelte (§ 77, 78 a f.) zu finanzieren. Dennoch haben einige Bundesländer auch nach Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz an einer Finanzierung auf der Basis der Förderung (§ 74) festgehalten. Das Hauptargument hierfür war, dass auf die Eigenanteile der Träger nicht verzichtet werden sollte. Dieses Interesse bestimmte auch die Positionierung der kommunalen und Landesvertreter bei den damaligen Debatten um den Anwendungsbereich des § 78 a Abs. 1. Eine Einbeziehung von Leistungen nach § 22 ff. war wegen der erwarteten Verluste von Eigenanteilen der Träger nicht gewollt.

Der Bundesgesetzgeber hatte im TAG aus dieser Interessenlage der örtlichen Träger heraus die Konsequenz gezogen, den § 74 a ins SGB VIII einzufügen.

In der Begründung hierzu heißt es: „Hinsichtlich der Finanzierung von Tageseinrichtungen haben sich in den Ländern Finanzierungsformen herausgebildet, die von den beiden im SGB VIII geregelten Systemen, nämlich der Förderungsfinanzierung (§ 74) und der Entgeltfinanzierung (§§ 78a ff.) abweichen. Soweit die Förderungsfinanzierung zur Anwendung kommt, passen weder die Voraussetzungen noch die Ausübung pflichtgemäßen Ermessens seitens des Jugendamts für die rechtlichen Rahmenbedingungen bei Tageseinrichtungen. Die Vorschrift stellt daher klar, dass die bundesrechtlichen Regelungen für die Finanzierung von Tageseinrichtungen nicht zur Anwendung kommen. Damit wird den Ländern auch die Möglichkeit eröffnet, den Bau und den Betrieb von Tageseinrichtungen in Betrieben aus öffentlichen Mitteln zu unterstützen.“¹

Den Ländern werden somit weite Gestaltungsspielräume bei der Finanzierung von Kindertageseinrichtungsplätzen eingeräumt. Die beabsichtigte Ergänzung in § 74 a, ist also entweder eine Paraphrase allgemeiner Grundsätze des Verwaltungshandelns oder aber widersprüchlich. Sie sollte also entfallen – in diesem Punkt kann ich der Argumentation des Bundesrates nur Recht geben: „Hier wird in nicht notwendiger Beschneidung der Länderkompetenzen gehandelt.“

Da die Förderung von Betriebskosten nach § 74 SGB VIII „eine angemessene Eigenleistung“ voraussetzt, kann ein gewerblicher, strukturell an Rendite eingesetzten Kapitals orientierter, Träger diese rechtliche Voraussetzung der

¹ Bundestagsdrucksache 15/3676

Förderung nicht erfüllen, es sei denn, er erfüllt mit dem Betreiben einer Kindertagesstätte andere betriebliche Zwecke (Sozialleistung, Anreizfunktion o.ä.) Wenn aber der originäre Betriebszweck nicht in der Erbringung pädagogischer Leistungen besteht, dann ist es aus fachlicher Sicht fraglich, einem solchen Betrieb Aufgaben der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern zu übertragen. Fachlich bietet sich dann die Kooperation mit einem gemeinnützigen Träger an.

Im Bereich der Förderung von Betriebskosten mit erforderlicher Eigenleistung des Trägers kann sich logischer Weise nur dann ein Betätigungsinteresse privat-gewerblicher Träger ergeben, wenn andere externe Zuflüsse die Tätigkeit finanziell attraktiv machen. Im Zentrum werden dabei Elternbeiträge stehen. Nach § 90 SGB VIII können für Leistungen nach §§ 22 bis 24 SGB VIII sozial gestaffelte Kostenbeiträge erhoben werden. Ein Kalkül privat-gewerblicher Träger könnte also darauf gerichtet sein, den geforderten Eigenanteil und die eigene Renditeerwartung durch Zahlungen von Eltern - über die pauschalierte Kostenbeteiligung nach § 90 SGB VIII hinaus - zu kompensieren. Ich erachte das als rechtlich nicht zulässig und als sozial unerwünscht. Ich bin sicher, dass hier die nächsten Begehrlichkeiten privat-gewerblicher Träger zu gesetzlichen Änderungen entstehen werden.

Privat-gewerbliche Träger können und werden sich am geplanten Ausbau der Kindertagesbetreuung nur dort beteiligen, wo sie daran zuverlässig verdienen können – das können sie allenfalls im Bereich der Entgeltfinanzierung. Die Länder werden diesbezüglich ihre Entscheidungen treffen. Eine Änderung der Strukturen der Regelungen zur Förderfinanzierung ist dabei völlig überflüssig.

Regelungen, bei denen die gemeinnützigen Träger Eigenanteile erbringen müssen, während privat-gewerbliche Träger gewinnerzielende Preise zugestanden werden, verbieten sich wohl aus Gleichbehandlungsgründen.

Auch im Kontext von EU-Rechtsbestimmungen machen Subventionsverbote aus Gründen der Gleichbehandlung von Unternehmen am Markt nur dann ihren ökonomischen Sinn, wenn Produkte über am Markt gebildete Preise verkauft werden können. Im Bereich der Zuwendungen haben wir aber keine am Markt gebildeten Preise, weshalb diese Bestimmungen auch nicht einschlägig sind. Statt dessen haben wir eine öffentlich-rechtlich geformte Finanzierung aus den Komponenten öffentliche Zuwendung + öffentlich rechtlich bestimmter Kostenbeitrag der Eltern + Eigenanteil des freien Trägers. Für eine Preisbildung am Markt ist da kein Platz.

Wir sollten uns dafür stark machen, dass bei der Jugendhilfeplanung – so wie im SGB VIII vorgesehen – die Bedürfnisse der Betroffenen, ihre Bedarfe und die Frage nach notwendigen Prioritätensetzungen beim Einsatz knapper Mittel im Zentrum bleiben und nicht Fragen nach den rentabelsten Einsatzmöglichkeiten von Kapital.

Zu § 69 SGB VIII– eine abschließende Bemerkung

Die vorgesehene Neuregelung in § 69 Abs.1, Satz 2 SGB VIII, die es den Ländern überlässt, zu bestimmen, wer örtlicher Träger der Jugendhilfe ist, wird von den Kommunalen Spitzenverbänden heftig begrüßt und von den Ländern klar abgelehnt. Die Kommunen möchten, dass durch den Regelungszwang der Länder das Konnexitätsprinzip greift, damit die Länder für die notwendige Finanzausstattung sorgen müssen, die Länder möchten dies vermeiden.

Hintergrund sind die Neuregelungen der Föderalismusreform, durch die in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG dem Bund untersagt wird, Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Bestehende bundesrechtliche Aufgabenzuweisungen an die Kommunen bleiben zwar gemäß Art. 125a Abs. 1 GG bestehen, sind aber in Frage gestellt, wenn der Bund einen Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung – wie eben die Kinder- und Jugendhilfe mit neuen Leistungsverpflichtungen und Aufgaben ausgestalten will. Eine bloße Erweiterung bestehender Aufgaben wäre jedoch unschädlich.

Die jetzt vorgesehene Einführung eines Rechtsanspruchs für Unter-Drei-Jährige halte ich persönlich zwar für eine modifizierende Konkretisierung bestehenden Rechts, die aufgrund der Untätigkeit vieler Kommunen im Hinblick auf die Erfüllung ihrer lange schon bestehenden objektiv-rechtlichen Verpflichtung zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots erforderlich ist, aber ich konzedere, dass es dazu unterschiedliche Bewertungen geben kann.

M.E. ist es aber lediglich eine Frage des Zeitpunktes, wann der § 69 Abs. 1 im Sinne des Entwurfs neu gefasst werden muss. Unterlässt man diese Anpassung an die Föderalismusreform jetzt, dann steht sie beim nächsten Vorhaben wieder zur Debatte.

Es geht insgesamt m.E. weniger um eine juristische als um eine politische Frage. Entscheidend ist m.E. dass durch diese Frage nicht das Gesetzgebungsverfahren blockiert wird. Denn die Koordinaten der Finanzierungsabsprachen sind klar: In diesem Jahr müssen die wesentlichen Neuregelungen im SGB VIII in Kraft treten, sonst platzen die Arrangements zur Finanzierungsbeitragung des Bundes. – Daran kann ernsthaft niemand ein Interesse haben!

Norbert Struck
e-mail: jugendhilfe@paritaet.org