

Zu BT-Drs. 16/9299

Doris Beneke

Diakonisches Werk der EKD

**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

Der Diakonie Bundesverband begrüßt das Gesetzesvorhaben zur Einführung des Rechtsanspruches ab dem ersten Lebensjahr ausdrücklich. Der Rechtsanspruch auf ein frühkindliches Förderangebot ist eine geeignete Form, um das Recht von Kindern auf Bildung, Betreuung und Erziehung zu gewährleisten und die Sicherung gleicher Bildungschancen zu verbessern; zugleich trägt er dazu bei, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung miteinander zu vereinbaren.

Der stufenweise Ausbau sowie die Übergangsregelungen sorgen dafür, dass bereits vor dem endgültigen Inkrafttreten des Rechtsanspruches eine dem individuellen Bedarf entsprechende Versorgung geschaffen werden muss. Dies ist aus der Perspektive von Eltern und Kindern zu begrüßen, da Anschlussangebote nach dem Ablauf der Elterngeldes bei Bedarf auch bereits vor dem Jahr 2013 benötigt werden.

Der Beschluss des Bundesrates (DR 295/08), der eine Abschwächung der Vorgaben fordert, ist nicht zielführend. Die Erfahrungen bei der Umsetzung des SGB VIII von 1990 und auch die Erfahrungen bei der Umsetzung des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) zeigen deutlich, dass trotz objektiv – rechtlicher Verpflichtungen der Ausbau nicht im erforderlichen Maß erfolgt ist. Der Verzicht auf den im Regierungsentwurf vorgesehenen stufenweisen Ausbau und die vorgesehenen Übergangsmaßnahmen gibt Anlass zu Befürchtungen, dass der Rechtsanspruch ähnlich schleppend umgesetzt wird wie der im TAG vorgesehene Ausbau. Da der Bund erhebliche finanzielle Mittel zur Unterstützung des Ausbaus bereit stellt, sollte die Umsetzung auch durch entsprechende verbindliche Vorgaben gesichert werden.

Die Zielmenge 35 % kann allenfalls den Charakter einer Orientierungsgröße einnehmen da erfahrungsgemäß regional unterschiedliche Bedarfslagen existieren. So sind in den östlichen Bundesländern teilweise bereits über 40 % Versorgung erreicht , das KiföG darf in diesen Ländern auf keinen Fall zum Abbau bereits bestehender Plätze führen. Der konkrete Bedarf ist letztendlich regional durch qualifizierte Jugendhilfeplanung zu ermitteln und umzusetzen.

In Bezug auf die Formulierung in § 24 Abs.1 Nr.1 SGB VIII sollte der Vorschlag aus dem Bundesratsausschuss Frauen und Jugend (BR DR 295/1/08) aufgenommen werden: „geboten“ ist an dieser Stelle begrifflich angemessener als „stärken“.

Zum zeitlichen Umfang des Förderangebotes: Die Erfahrungen mit der Umsetzung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz zeigen, dass damit häufig nur der Anspruch auf einen Halbtagsplatz verbunden wird. Die Zahl der Ganztagsplätze ist vor allem in den westlichen Bundesländern nach wie vor unzureichend. Bei der Umsetzung des Rechtsanspruches für Kinder unter drei Jahren steht zu befürchten, dass sich dieses Problem wiederholt. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass sich der Umfang der Förderung am individuellen Bedarf des Kindes orientiert. Diese Formulierung ermöglicht grundsätzlich bedarfsgerechtere und individuell flexiblere Entscheidungen als feste Stundenvorgaben, die als Mindestumfang auch wieder begrenzend eingesetzt werden könnten.

Eine bedarfsgerechte Anwendung setzt voraus, dass der Gesetzentwurf bei der Umsetzung auch tatsächlich im Wortsinn zur Anwendung kommt. Die bestehende Praxis lässt leider erhebliche Zweifel daran aufkommen.

II.: Fragen zur Qualifizierung und Qualität von Tagespflegepersonen und Erzieher(innen)

Das Ziel des Bundesgesetzgebers, die Kindertagespflege zu einem Berufsbild weiter zu entwickeln und die soziale Absicherung für Tagespflegepersonen zu verbessern, ist richtig. Der Entwurf wird diesen Anforderungen nur unzureichend gerecht, da er auf jegliche Qualifikationsvorgaben für Tagespflegepersonen verzichtet. Wenn die Kindertagespflege 30% des Ausbaubedarfes abdecken soll, müssen Mindeststandards für den Umfang der Qualifizierung vorgegeben werden, um wenigstens annähernd ein vergleichbares Angebot zu institutionellen Angeboten herstellen zu können. Es wird empfohlen, mindestens das DJI Curriculum mit 160 Stunden als Basisqualifikation vorzusehen. Dies könnte ein erster Schritt zur Schärfung des beruflichen Profils der Kindertagespflege sein. Langfristig müssen Anreize geschaffen werden, Tagespflegepersonen auch den Einstieg in die Erzieherinnenausbildung zu ermöglichen und damit qualitativ vergleichbare Berufsprofile für den gesamten Bereich der Kindertagesbetreuung zu entwickeln.

Im Unterschied zum Referatsentwurf verzichtet der Regierungsentwurf auf die Vorgabe, dass sich der Betrag zur Anerkennung der Förderleistung der Tagespflegeperson an der tariflichen Vergütung vergleichbarer Tätigkeiten und Qualifikationen orientieren soll.

Es ist sehr zu bezweifeln, dass ohne eine Verbesserung der Vergütung für Tagespflegepersonen die erforderliche Qualität der Angebote sichergestellt werden kann. Insoweit war die Orientierung an einer angemessenen Vergütung grundsätzlich ein richtiger Schritt, der gerade im Hinblick auf die langfristige Etablierung eines qualitativ abgesicherten Berufsbildes wünschenswert gewesen wäre.

In § 43 Abs. 3 Satz 1 sollten die Worte „gleichzeitig anwesend“ gestrichen werden und die Zahl der zu betreuenden Kinder grundsätzlich mit fünf festgelegt werden. Dies ist fachlich geboten, um die Tagespflege im Vergleich zu Personal Standards der Krippengruppen eindeutig abzugrenzen und die besondere, familienähnliche Betreuungsform der Kindertagespflege aufrechtzuerhalten. Ein Personal – Kind Schlüssel über 1:5 ist fachlich nicht zu verantworten, zumal in der Regel noch eigene Kinder der Tagespflegeperson hinzukommen.

Eine Öffnung zur Aufnahme weiterer Kinder ist auch vor dem Hintergrund der fehlenden Qualifizierungsvorgaben für Tagespflegepersonen nicht zu verantworten. Die Betreuung von mehr als fünf Kindern erfordert eine Fachkraftausbildung vergleichbar den Qualifikationsvorgaben für Krippengruppen und altersgemischten Kleinkindgruppen.

Zur Form der Großtagespflege sollte der Bund keine Regelungen treffen, da damit nur Anreize geschaffen werden, preiswertere und mit Bezug auf den Fachkraftstandard qualitativ schlechtere Angebote als Krippen und altersgemischte Gruppen zu schaffen. Es sollte lediglich sichergestellt werden, dass für die bestehenden Großtagespflegestellen und insbesondere für die dort tätigen Personen eine Übergangsphase gesichert wird. Während dieser Zeit ist nach Lösungen zu suchen, wie die Großtagespflegestellen in die bestehenden institutionellen Formen der Kleinkindbetreuung überführt werden können bzw vergleichbare Vorgaben für die personelle Besetzung mit Fachkräften eingeführt werden.

Verbesserte Kooperationen zwischen Tagespflegepersonen und Einrichtungen der Kindertagesbetreuung sind wünschenswert und zur Weiterentwicklung des Systems auch

notwendig, benötigen aber fachliche Begleitung und Unterstützung beim Aufbau der Kooperationen und angemessene Zeitrressourcen bei den beteiligten Personen.

III.: Fragen zur sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Behandlung von Tagespflegepersonen

Die im KiföG vorgesehene Erstattung der hälftigen Kranken- und Pflegeversicherung ist zu begrüßen.

Zu diesem Themenkomplex liegen zudem Empfehlungen der Bund – Länder - AG und der Bundesratsausschüsse (BR-DR 295/1/08) vor, die grundsätzlich zu unterstützen sind.

Wesentlich ist die Empfehlung der Bund – Länder- AG, dass diese Erstattungsbeträge steuerfrei gestellt werden und nicht zu einer Erhöhung des steuerpflichtigen Einkommens führen.

Im SGB V sollten gesetzliche Regelungen vorgenommen werden, wonach die Möglichkeit der vereinfachten Prüfung Tagespflegepersonen ohne weitergehende Prüfung als nebenberuflich selbständig Tätige einstuft. Voraussetzung ist, dass die Tagespflegeperson nicht mehr als fünf Kinder betreut, sonst ist diese einfache Prüfung nicht zu rechtfertigen. Damit ist im übrigen ein weiterer Bezug zu Begrenzung der Erlaubnis auf fünf Kinder in § 43 SGB VIII hergestellt.

Diese Regelungen können dazu beitragen, den Verunsicherungen bei Tagespflegpersonen entgegenzuwirken, die durch die Vorgaben zur Besteuerung des Einkommens eingetreten sind. Grundsätzlich ist gegen die Besteuerung von Tagespflegepersonen nichts einzuwenden da sie als Konsequenz einer zunehmenden Verberuflichung der Kindertagespflege zu bewerten ist. Sie macht jedoch deutlich, dass die Frage der angemessenen Vergütung ebenfalls geklärt werden muss wenn das Ausbauziel erreicht werden soll.

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

Die geplante Ergänzung in § 74a SGB VIII ist nicht sinnvoll.

Einige Bundesländer haben im Rahmen der ihnen in § 74 a SGB VIII bisher eingeräumten Regelungsbefugnis bereits Regelungen zum Umgang mit privat-gewerblichen Trägern getroffen. Nunmehr soll der Entwurf die Einbeziehung privat-gewerblicher Träger in die Finanzierung verallgemeinern. Damit stellt sich dann aber die Frage, welcher inhaltlicher Gestaltungsrahmen den Ländern de facto noch verbleibt.

Die Vorgabe einer gleichen Finanzierung von privat-gewerblichen und frei-gemeinnützigen Trägern konterkariert die mit der Einführung des TAG vorgenommene Einfügung des § 74a SGB VIII . Die Regelung wurde in das TAG eingeführt, weil die Länder bei der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder eigene, von den §§ 74 und 78a ff. SGB VIII abweichende Regelungen bei der Finanzierung praktizieren. Diese nun wieder aufzuheben erscheint mehr als kurios.

Die nun vorgesehene Vorgabe der Gleichbehandlung lässt sich darüber hinaus nicht durch die bloße Einbeziehung aller privat-gewerblichen Träger in die bisherigen Regelungen bewerkstelligen. In der Mehrheit der länderspezifischen Finanzierungssysteme erbringen die frei-gemeinnützigen Träger Eigenanteile zur Finanzierung der Kindertageseinrichtungen. Diese Regelungen sind auf privat-gewerbliche Träger, die Gewinnerzielung betreiben, nicht ohne weiteres übertragbar. Eine Veränderung der länderspezifischen Finanzierungssysteme von eher objektorientierten Finanzierungsformen zu subjektorientierten wäre die Folge der von Bundesebene verordneten öffentlichen Förderung privat – gewerblicher Träger. Damit

würden Länder, Kommunen, Träger und Einrichtungen in der Phase des Ausbaus mit zusätzlichen Verunsicherungen belastet.

Als weiteres Problem stellt sich die Frage, wie privat – gewerbliche Träger in den geltenden Finanzierungssystemen der Länder, die von der Systematik betrachtet keine Gewinnerzielung ermöglichen, die zur Gewinnerzielung notwendigen Mittel aufbringen. Dies geht nur durch Erwirtschaftung zusätzlicher Einnahmen auf der Ebene der Elternbeiträge, durch den Einsatz geringer qualifizierten Personals oder durch flexible Besetzung der vorhandenen Plätze. Dies dürfte mit dem auch von der Ministerin geforderten qualitativen Ausbau nicht vereinbar sein.

Die Steuerung der Gewinne über Elternbeiträge führt zu ungleichen Zugängen für Kinder aus einkommensschwachen und bildungsfernen Familienkontexten. Eine Entwicklung, die völlig konträr zu den Zielen der Verbesserung der Bildungs- und Teilhabechancen für alle Kinder und hier insbesondere der benachteiligten Kinder liegt.

Grundsätzlich ist die Orientierung an Instrumenten des Marktes in der Finanzierung der Kindertagesbetreuung abzulehnen. Die Ökonomisierung steht im Widerspruch zu den Herausforderungen und Anforderungen, die an die erste Stufe des Bildungssystems und ein Infrastrukturangebot Kindertagesbetreuung zu stellen sind.

Familien brauchen ein verlässliches, auf die Bedarfe des einzelnen Kindes ausgerichtetes Angebot, das ihnen selbstverständlich als öffentlich verantwortetes Leistungsangebot zur Verfügung steht und nicht mühselig auf einem „Markt“ erworben werden muss. Elternbeiträge müssen wie bisher auf Länder- oder Kommunalen Ebene festgelegt werden und dürfen nicht individuellen Aushandlungsprozessen überlassen werden.

Die in den Ausführungsgesetzen zugrundegelegten Grundsätze der Qualität stellen einen Rahmen dar, innerhalb dessen jeder Träger seine Konzepte und Qualitätsentwicklungsverfahren einsetzt. Sie sind nicht darauf angelegt, Qualitätsmängel, die aus wirtschaftlichen Zwängen entstehen, zu verhindern. Dafür werden andere Qualitätsprüfungen notwendig sein. Die Kompetenzen der Landesjugendämter und die Kapazitäten der Jugendämter dürften in der derzeitigen Situation in der Kinder- und Jugendhilfe diesen Anspruch weder quantitativ noch qualitativ erfüllen können, weil ihnen die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen fehlen.

Aus meiner Sicht ist in der gesamten Debatte bisher zu wenig zwischen gewinnerzielenden privat – gewerblichen Trägern und Betrieben unterschieden worden.

Das Engagement von Betrieben in der Kinderbetreuung ist zu begrüßen. Für die vom Gesetzgeber offenbar mit der Neuregelung in § 74a beabsichtigten verstärkten Förderung betrieblicher Kinderbetreuung, bedarf es einer solch weitgehenden Regelung nicht. Betriebe haben vorrangig das Interesse, im Rahmen familienfreundlicher Maßnahmen ihren Mitarbeitenden die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern. Sie verfolgen damit vorrangig gemeinwohlorientierte Ziele und sind deshalb nicht mit gewinnerzielenden privat-gewerblichen Anbietern gleichzusetzen.

Betriebe können jederzeit durch Kooperationen mit öffentlichen oder frei – gemeinnützigen Trägern ihre Bedarfe an Plätzen umsetzen.

Die vorgesehene Änderung in § 74 SGB VIII wird im übrigen vorgenommen ohne dass der tatsächliche Gewinn für den Ausbau durch die Beteiligung privat-gewerblicher Anbieter erwiesen ist.

Fazit:

Der § 74 a sollte in seiner gültigen Fassung bestehen bleiben. Es soll den Ländern überlassen bleiben, ob und in welchem Umfang sie sich für privat-gewerbliche Träger öffnen.

V.: Fragen zum Betreuungsgeld

Die Regelung soll dem politischen Kompromiss normative Verbindlichkeit verschaffen, von 2013 an denjenigen Eltern eine Geldleistung zu gewähren, die ihre Kinder nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen.

Eine solche Geldleistung wäre in der Systematik der Leistungen nach dem SGB VIII ein Fremdkörper: Während das SGB VIII üblicherweise Sachleistungen erbringt, plant der Gesetzgeber mittelfristig eine Geldleistung zugunsten der Eltern, die keinen Platz in Anspruch nehmen. Eine solche Ersatzleistung für ein Infrastrukturangebot ist weder sinnvoll noch rechtlich haltbar.

Die Erfahrungen mit einem vergleichbaren Angebot in Norwegen zeigen auf, dass vor allem einkommensschwache Familien und Familien mit Migrationshintergrund ein solches Angebot nutzen.

Diese Entwicklung sollte in Deutschland auf gar keinen Fall unterstützt werden, sie steht im übrigen auch im Widerspruch zu Initiativen wie dem Nationalen Integrationsplan oder den Erkenntnissen aus den Bildungsberichtserstattungen. Hier wird immer wieder auf die Bedeutung gleicher und früher Bildungschancen für benachteiligte Kinder hingewiesen.

VI.: Fragen zum Finanzausgleichsgesetz

Die zweckgebundene Verwendung der vom Bund bereitgestellten Betriebskosten sollte durch eine verbindliche Berichtspflicht sicher gestellt werden.

Die vorgesehene Neuregelung in § 69 Abs.1, Satz 2 SGB VIII wird von Kommunen und Ländern unterschiedlich bewertet.

Die Länder befürchten, dass das Konnexitätsprinzip greift und sie stärker in die finanzielle Verpflichtung genommen werden können.

Die in der Gesetzesbegründung erläuterte Notwendigkeit der Anpassung an die Föderalismusreform wird grundsätzlich irgendwann umzusetzen sein, so dass nicht einzusehen ist, warum dies nicht zum jetzigen Zeitpunkt geschieht. Problematisch wird die Umsetzung zum jetzigen Zeitpunkt erst durch die nachgewiesenermaßen unzureichenden Aktivitäten beim Ausbau mit Plätzen für Kinder unter drei Jahren.

Vorrangig dürfte jedoch bei der Entscheidungsfindung sein, die wesentlichen Neuregelungen im SGB VIII, die bis Jahresende in Kraft treten müssen damit die Finanzierungsbeteiligung des Bundes gesichert ist, nicht zu gefährden.

Doris Beneke

Arbeitsfeld Tageseinrichtungen für Kinder und Jugendhilfepolitik
beneke@diakonie.de