

Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz - KiföG) (Stand: 02.05.2008)

Stellungnahme des Landesjugendhilfeausschusses

(Beschluss der 110. Sitzung am 01.07.2008)

Allgemeine Anmerkungen

Die mit dem Kinderförderungsgesetz verfolgte Zielsetzung des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für unter 3-jährige Kinder wird ausdrücklich begrüßt. Vom Grundsatz her muss klargestellt sein, dass das angestrebte Ziel eines Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege auch für Kinder mit Behinderung Geltung hat.

Ob die quantitativen Ausbauziele (bis 30.07.2013 rund 750 000 Plätze, entsprechend einer Versorgungsquote von 35 %, davon 30 % in Kindertagespflege = 225 000 Plätze) insgesamt der Nachfrage und hinsichtlich ihrer Verteilung den Bedürfnissen der Familien entsprechen, kann dahingestellt bleiben. Auf Details wird im besonderen Teil eingegangen.

Anmerkungen zum besonderen Teil - Art. 1 - Änderung des SGB VIII

Zu Nr. 2 (§ 16)*

Die Einfügung einer politischen Absichtserklärung in den leistungsrechtlichen Teil des SGB VIII erscheint mindestens ungewöhnlich. Wenn schon der Inhalt einer politischen Absichtserklärung ohne jedwede rechtliche Konkretisierung und Verbindlichkeit in ein Gesetz aufgenommen werden soll, dann böte sich hier systematisch allenfalls ein eigener Artikel (z.B. Art. 6 - Betreuungsgeld) an, der dann z.B. den Bundesgesetzgeber verpflichten könnte tätig zu werden.

* Die Nummerierung bezieht sich auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung Bundesratsdrucksache 295/08

Die Verortung eines Betreuungsgeldes in § 16 könnte allerdings auf eine andere Absicht der Bundesregierung hinweisen, nämlich die Ausgestaltung des Betreuungsgeldes als eine - in der Rechtsgeschichte der Jugendhilfe neue - individuelle finanzielle Leistung der Kinder- und Jugendhilfe nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch, und der damit verbundene Kostenträgerschaft der Länder bzw. der Kommunen. Eine solche Ausweitung würde den Charakter des SGB VIII als eines Gesetzes zur Förderung von jungen Menschen durch Erziehung, Bildung, Betreuung, Teilhabe und Schutz diametral entgegenstehen und ist daher strikt abzulehnen.

In sich unlogisch erscheint, dass die Geldleistung nur als Alternative zur Betreuung in einer Einrichtung ausgestaltet werden und die Betreuung in Kindertagespflege unberücksichtigt bleiben soll.

Hinsichtlich des Regelungsgehalt selbst, also der Sinnhaftigkeit oder Notwendigkeit eines Betreuungsgelds, bestehen unterschiedliche fachpolitische Auffassungen. Aus jugendhilfefachlicher Sicht überwiegen deutlich die Bedenken zur Einführung eines Betreuungsgelds.

Zu Nr. 4 (§ 21)

Die Änderungen sind nachvollziehbar.

Zu Nr. 5 (§ 23)

Die Aufwertung der Tätigkeit der Tagespflegepersonen, die Verbesserung ihrer Qualifizierung sowie ihrer sozialen und finanziellen Absicherung wird grundsätzlich begrüßt.

Anders als noch im Referentenentwurf wird nunmehr im vorliegenden Gesetzentwurf anstelle einer Professionalisierung der Kindertagespflege im Sinne der regelhaften Ausübung eines Berufs in Vollzeittätigkeit nunmehr geregelt, dass „der Betrag zur Anerkennung der Förderleistung der Tagespflegeperson (...) leistungsgerecht auszugestalten“ ist. Da der Begründungstext zum Gesetzentwurf jedoch hier im Wesentlichen unverändert bleibt, wird die nunmehr gefundene Formulierung im Gesetzestext mehr Fragen als Lösungen auf. Offen bleibt u.a.:

- Woran sich eine leistungsgerechte Ausgestaltung der Förderleistung orientieren, wenn ein anerkanntes Berufsbild mit einer tariflichen oder honorarmäßigen Einordnung fehlt?
- Was bedeutet die Vorstellung von einer Einkommen sichernden Tätigkeit für den üblichen Umfang der Tagesbetreuung (Zahl der Kinder, die „unter Vertrag stehen“)?
- Welcher förmliche, qualifizierende Ausbildungsabschluss müsste im Hinblick auf einen professionalisierten Standard festgeschrieben werden?
- Die hälftige Erstattung einer „angemessenen“ Krankenversicherung wird insbesondere bei gleichzeitiger Freigabe der bisherigen Trägerdefinition nach § 69 Abs. 1 SGB VIII ein schwerlich zu lösendes Zuständigkeitsproblem kreieren. Es werden sich die Fälle mehren, in denen zwei, drei oder mehr öffentliche Träger für die von einer Tagesmutter betreuten Kinder zuständig sind. Wer zahlt, wenn mehrere öffentliche Träger involviert sind? Wie wird mit der dynamischen Entwicklung von Tagespflegeverhältnissen umgegangen? Hier fehlen adäquate Zuständigkeitsregelungen.

Immerhin ermöglicht die jetzt gefundene Lösung im Gesetzestext, die Weiterentwicklung der Kindertagespflege auch in qualitativer Hinsicht an den praktischen Bedürfnissen vor Ort zu orientieren, d.h. sowohl in Modellen, die eher nach der Idee des zivilgesellschaftlichen Engagements strukturiert sind, als auch in Modellen, die im Sinne einer anerkannten Berufstätigkeit ausgestaltet sind.

Sofern im Gesetzgebungsverfahren keine weitere Klarheit über die näheren Regelungen der Ausgestaltung getroffen werden, sieht der Landesjugendhilfeausschuss erheblichen Bedarf an der Klärung fachlicher und organisatorischer Fragen im Vollzug.

Der anhaltende Qualifizierungsdruck auf die bereits tätigen Tagespflegepersonen und die absehbaren einkommenssteuer- und sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen aus der bisherigen Tätigkeit als Tagespflegeperson begünstigen nach Auffassung und Beobachtung vieler Jugendämter nicht die Beibehaltung und die Gewinnung neuer Tagespflegepersonen, sondern führen auch zu einem Verdrängungseffekt, wobei die Entwicklung je nach regionalen Besonderheiten durchaus unterschiedlich verlaufen kann.

Mittelbar wirkt sich die Entwicklung nach Überzeugung zahlreicher Jugendämter negativ auf die Rekrutierungsmöglichkeiten und den Bestand von *Vollzeitpflegefamilien* aus, da die mit der Kindertagespflege erzielbaren Entgelte über den derzeitigen Entgelten für Vollzeitpflege liegen würden, mit außerordentlich negativen Folgen für die außerfamiliäre Unterbringung von Kindern als Hilfe zur Erziehung.

Zu Nr. 6 und Nr. 7 (§ 24)

Der politischen Zielsetzung nach soll mit den Neuregelungen der §§ 24, erste und zweite Fassung, sowie 24a bis zum 01.08.2013 ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder ab dem 1. Lebensjahr erreicht werden. Vor diesem Hintergrund bleibt es unverständlich, warum für die Kinder bis zum 3. Lebensjahr die Anspruchsvoraussetzungen (§ 24 1. Fassung Abs. 3 Satz 1; § 24 2. Fassung, Abs. 1 Satz 1) über den 31.07.2013 hinaus beibehalten werden, es sei denn, man schreibt ihnen keine steuernde Funktion mehr zu.

Die Anspruchsvoraussetzung, dass durch die Tageseinrichtung oder die Kindertagespflege die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gestärkt werde, sollte zwingend auf jede Jugendhilfeleistung zutreffen (§ 1). Insofern macht die vorgeschlagene Formulierung nur als Negativ-Prognose Sinn: Ausgeschlossen wären demnach Kinder, deren individuelle Beeinträchtigung eine Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege nicht zulässt (mit der Folge z. B. der Hilfe zur Erziehung, der Frühförderung o.a.). Ist diese Fallkonstellation nicht gemeint, dann werden prinzipiell alle Kinder in ihrer Entwicklung gestärkt, und nichts anderes dürfte die Kinder- und Jugendhilfe tun.

Es wird dringend angeraten, dass der Gesetzgeber entweder den Rechtsanspruch hinsichtlich des Betreuungsumfangs oder anderer Kriterien so eindeutig beschreibt, dass die nach Altersgruppen unterschiedlicher Rechtsqualität deutlich wird, oder die Unterscheidung aufgibt und nur einen globalen Rechtsanspruch für alle Altersgruppen definiert, dessen Umsetzung hinsichtlich des Betreuungsumfangs und der Betreuungsqualität dem Landesgesetzgeber ausdrücklich aufgegeben wird.

Auch die Formulierung des § 24 Abs.1 (Version ab 01.08.2013): „Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder Kindertagespflege zu fördern, wenn...“ ist sehr missverständlich gewählt. Sie kann so interpretiert werden, dass unter den genannten Voraussetzungen (Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Arbeitssuche) ein Kind zwingend in eine Kindertageseinrichtung oder Tagespflege zu geben sei. Dies wiederum würde dazu führen, dass erwerbstätige, in der Ausbildung befindliche oder Arbeit suchende Eltern, die ihr Kind nicht auf diese Weise unterbringen, der gesetzlichen Forderung nicht nach-

kommen und damit die Frage einer Kindeswohlgefährdung im Raum steht.

Zu Nr. 8 (§ 24a)

Es muss darauf hingewiesen werden, dass sich nach den Beobachtungen der Landesjugendämter auf der Grundlage der bisherigen Übergangsregelungen (und Vorläuferregelung) auf der örtlichen Ebene ein regelhaftes Berichtswesen nicht entwickelt hat.

Zu Nr. 9 (§ 36)

Zutreffend ist der Hinweis mit der Begründung, dass der 2. Halbsatz in § 36 Abs. 3 nicht eindeutig und deshalb zu streichen sei.

Die Ausweitung der Verpflichtung zu einer Beiziehung eines Arztes bei allen Hilfen zur Erziehung im Ausland ist dagegen abzulehnen. Diese Ausweitung ist überwiegend nicht sachgerecht und überflüssig. Zum Beispiel besteht bei einer Fremdunterbringung nach §§ 33 und 34 im grenznahen EU-Ausland, die eher mit dem Zusammenwachsen der Grenzregionen als mit einer Unterbringung gezielt im Ausland begründet ist, überhaupt kein Bedarf an einer Ausweitung, damit Verkomplizierung und Verteuerung des Hilfeplanverfahrens. Vor dem Hintergrund der - parteiübergreifend politisch gewollten - Entwicklung des EU-Raumes zu einem „Binnenraum“ auch im Verständnis der Bevölkerung wirken die gesonderten Auslandsregelungen ohnehin anachronistisch.

Alternativ sollte die Einbeziehung einer ärztlichen Stellungnahme eindeutig auf die Fälle des § 35 a beschränkt werden.

Zu Nr. 10 (§ 36a)

Die vorgesehene Regelung wird in der Tendenz begrüßt, allerdings geht auch die Soll-Vorschrift noch zu weit und sollte durch eine „Kann“-Vorschrift ersetzt werden.

In der Praxis hat die mit dem KICK eingeführte und bereits damals kritisierte Vorgabe bisher keine Rolle gespielt, da Vereinbarungen bei den hier vorrangig zu betrachtenden ambulanten Hilfen zur Erziehung (Erziehungsberatung, Erziehungsbeistandschaft) schon von der Sache her und je nach örtlicher Situation ohnehin angeboten oder aber überflüssig waren.

Zu Nr. 11 (§ 39)

Die Änderungen sind nachvollziehbar und werden der Klarstellung und einheitlichen Handhabung für Fälle der sogenannten Verwandtenpflege dienen. Fachlich richtig wurden die Kürzung des Vollzeitpflegeentgelts im Rahmen der Verwandtenpflege bei bestehender Unterhaltsverpflichtung die Berücksichtigung sonstiger Verpflichtungen und eine unterhaltsrechtliche Vergleichsberechnung eingeführt.

Zu Nr. 12 (§43)

Zu Buchstabe a)

Der Verdeutlichung wird zugestimmt.

Zu Buchstabe b)

Keine Anmerkungen.

Zu Buchstabe c)

Die Einschränkung auf die „Betreuung von bis zu fünf gleichzeitig anwesenden fremden Kindern“ schafft noch nicht die wünschenswerte Klarheit und genügt nicht dem notwendigen Schutz der betreuten Kinder.

Die schon weit verbreitete (pragmatische) Umdeutung der gesetzlich vorgegebenen Höchstgrenze für eine Pflegeerlaubnis von absolut fünf (fremden) Kindern auf fünf *gleichzeitig anwesende* (fremde) Kinder und der Möglichkeit von zwei oder drei nacheinander folgenden Gruppen ist unter dem Gesichtspunkt der öffentlichen Verantwortung für den Schutz von Kindern nicht zu vertreten. So ist es kaum nachvollziehbar, dass *eine Person* (ggf. bis zu 12 oder mehr Stunden am Tag und bis zu 7 Tagen in der Woche) allein verantwortlich für die Erziehung, Betreuung und Pflege von fünf gleichzeitig anwesenden Kleinkindern eintreten und dabei zugleich die geforderten Qualitätsanforderungen erfüllen könnte, geschweige denn für sechs oder sieben, die sich ergeben, wenn man möglicherweise noch zu betreuende eigene Kinder mitdenkt. Vergleichbare familiäre Verhältnisse begründen regelmäßig den Anspruch gegenüber dem öffentlichen Träger auf eine personelle Unterstützung für die Familienerziehung.

Da es keine verbindlich begrenzende Bezugsgröße im Sinne einer maximalen täglichen Arbeitszeit und einer Begrenzung der Wochenarbeitszeit gibt, werden dadurch Großpflegestellen mit Kleinst- und Kleinkindern legalisiert, die sich nicht nur jeder weiteren Prüfung z.B. der baulichen, brandschutztechnischen oder gesundheitlichen Standards entziehen, sondern auch jeder Transparenz hinsichtlich der tatsächlichen Belastung der Pflegeperson. Dass diese entstehen, kann vor dem Hintergrund der allgemeinen Arbeitsmarktlage und des Werbens mit der Kindertagespflege als beruflicher Existenz unschwer gefolgert werden.

Tagespflegeverhältnisse, die den dann gesetzlich möglichen Rahmen ausschöpfen, würden die entscheidende Stärke der Kindertagespflege, nämlich die Möglichkeit zur flexibleren Ausrichtung auf die individuellen zeitlichen Betreuungsbedarfe der Eltern, einbüßen. Bei mehr als fünf Betreuungsverträgen würde im einzelnen, sich ändernden Bedarfsfall ggf. doch die Begrenzung der gleichzeitigen Betreuung greifen und die Eltern müssten, nicht zuletzt zu Lasten der Kinder, nach Alternativen suchen.

Gleiche Voraussetzungen bei der Förderung von Kindern in Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen sind Grundgedanken der §§22 ff. SGB VIII. Eine gesetzliche Gleichwertigkeit dieser Bildungs- und Betreuungsangebote für Eltern und Kinder setzt allerdings voraus, dass in beiden Angeboten qualifizierte Rahmenbedingungen geschaffen werden. Nur so kann dem Leitgedanken des SGB VIII (§ 1), für alle Kinder die gleichen Entwicklungsbedingungen zu schaffen, entsprochen werden.

Die Anzahl von möglichen *Betreuungsverhältnissen* sollte aus diesem Grund nach oben begrenzt werden, damit eine stabile Beziehung zu Eltern und Kindern durch die Tagespflegeperson aufgebaut und die Grundlage für eine ausreichende Erziehungs- und Bildungsarbeit sicher gestellt werden kann.

In diesem Sinne ist auch die Öffnungsklausel in Abs. 3 Satz 3 kritisch zu würdigen, soweit damit die Grenzziehung zwischen einer familienähnlichen Betreuung in Form der Kindertagespflege und der Betreuungssituation in einer Einrichtung verschwimmt. Praktisch kann sich nämlich der Zustand ergeben, dass der Betreuungsschlüssel für Fachkräfte pro Gruppengröße unter den Standard von Einrichtungen fällt, ohne dass konkretisierte qualitative Standards das notwendige Betreuungsniveau sicherstellen.

Zu Nr. 13 (§ 69)

Die Änderungen betreffen letztlich das Verhältnis zwischen Bund und Ländern, welches durch die Förderalismusreform I grundsätzlich neu bestimmt werden sollte. Mit der vorgeschlagenen Änderung holt sich der Bund praktisch einen materiellen Gestaltungsspielraum zurück, dessen Finanzierung automatisch auf die Länder fällt. Die Wortwahl ließe im Übrigen in letzter Konsequenz auch die Bestimmung des Landes bzw. unterer staatlicher Behörden als Träger der örtlichen Jugendhilfe zu. Ob diese Erweiterung gewollt ist, kann aus jugendhilfefachlicher Sicht dahingestellt bleiben.

Insgesamt riskiert der Bundesgesetzgeber mit der vorgeschlagenen Streichung des Abs. 1 eine Auflösung der strukturellen Architektur der Kinder- und Jugendhilfe, ohne dass dies im Hinblick auf die Zielsetzung dieses Gesetzes, nämlich des politisch nicht umstrittenen Ausbaus der Kindertagesbetreuung, tatsächlich zwingend notwendig wäre. Deswegen lehnt der Landesjugendhilfeausschuss die vorgesehenen Streichungen ausdrücklich ab.

Sollte die Streichung beibehalten bleiben, so müsste - um im Hinblick auf die nach wie vor geltenden Abs. 3 und 4 keine Missverständnisse aufkommen zu lassen - im Abs. 1 wenigstens formuliert werden: „Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die örtlichen und überörtlichen Träger. Sie werden durch Landesrecht bestimmt“. Andernfalls würden auch die bisher geregelten unterschiedlichen Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen in Frage gestellt.

Zu Nr. 14 (§ 72a)

Die Neufassung der Formulierung ist nachvollziehbar.

Angesichts des hohen Verwaltungsaufwands im Vollzug des § 72a steht eine kritische Prüfung aus, ob die beabsichtigten Wirkungen dieser Bestimmung tatsächlich eintreten.

Unter der Voraussetzung einer fortbestehenden Geltung des § 72a SGB VIII müssten allerdings weitere Personengruppen einbezogen werden, denen in ähnlicher Weise wie den bisher erfassten Kinder und Jugendliche anvertraut sind, nämlich insbesondere

- Fachkräfte, die im Rahmen von Vereinsvormundschaften tätig sind (Bezug: § 54 SGB VIII);
- Fachkräfte, die in einer Einrichtung tätig sind, die einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII bedürfen, auch wenn sie keine Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII erbringen, wohl aber Leistungen nach anderen Sozialgesetzbüchern.

Zu Nr. 15 (§ 74a)

Die vorgesehene Regelung ist überflüssig und sollte deshalb aus dem Gesetzentwurf herausgenommen werden.

Zu Nr. 16 (§ 76)

Für die Träger der Jugendhilfe stellt die Erteilung der Pflegeerlaubnis nach § 43 die einzig verbliebene Möglichkeit dar, ihrer gewachsenen Gewährleistungsverpflichtung im Hinblick auf die nachhaltige Sicherung der Qualität und des Schutzauftrages nachzukommen. Für die Übertragung der Aufgabe der Erteilung der Pflegeerlaubnis kämen letztlich nur freie Träger in Betracht, die sich im Hinblick auf die Gewinnung, Vermittlung und Betreuung von Tagespflegepersonen betätigen (deren Betätigung in diesem Sinne auch weiterhin wichtig, begrüßenswert und unterstützenswert ist). Die Übertragung der Erlaubniserteilung käme jedoch in diesen Fällen einem In-sich-Geschäft gleich - der Träger kontrolliert sich selbst.

Deshalb wird die Möglichkeit der Übertragung der hoheitlichen Aufgabe nach § 43 auf anerkannte freie Träger strikt abgelehnt. Die Beteiligung freier Träger im oben genannten Sinne bleibt auch nach der bisherigen Regelung möglich.

Zu Nr. 17 bis Nr. 23 (§§ 90 - 97b)

Die Neuregelungen werden grundsätzlich begrüßt. Auf folgende Details wird jedoch hingewiesen:

Zu Nr. 19 (§ 93)

Die geplante Ergänzung dürfte nur marginale Auswirkungen auf die Berechnung von Kostenbeiträgen haben. Daher sollte die von der Praxis geforderte Umstellung des § 93 Abs. 3 bei unverändertem Wortlaut vorgenommen werden, nämlich Satz 1, danach Satz 3, Satz 4, Satz 2, Satz 5.

Zu Nr. 25 (§ 100)

Die Änderung wird begrüßt, jedoch sollte bei allen Erhebungen nach § 99 die Kennziffer (Gemeindeschlüssel) des Wohnsitzes des Empfängers vor Beginn der Hilfe erfasst werden, da diese Information auch über die Entstehungsorte z. B. bei Hilfen zur Erziehung von Interesse wäre (etwa als Indikator für soziale Brennpunkte).

Zu Nr. 26 (§ 101)

Die Definition unterschiedlicher Erhebungsstichtage (01.03., 31.12.) erschwert oder verunmöglicht die Berechnung von Vergleichsquoten sowohl zwischen Kindertagesbetreuung/Kindertagespflege wie auch im Verhältnis zu den übrigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe.

Die abweichende Stichtagsregelung für die Kindertagesbetreuung wurde zuletzt damit begründet, für die Bedarfsplanung, d.h. also für den Beginn des Betreuungsjahres in Kinderta-

geseinrichtungen ab dem Sommer, hinreichende Daten zu gewinnen. Dieser Planungsvorlauf ist in der Praxis zwar bedeutsam, im Hinblick auf die Jugendhilfestatistik aber irrelevant, da die Daten aus der Jugendhilfestatistik regelmäßig frühestens ein Jahr nach ihrer Erhebung in ausgewerteter Form vorliegen. Sie sind also für die konkrete Bedarfsplanung des laufenden Jahres gar nicht verfügbar. Von daher ist es sinnvoll, den ursprünglichen Zweck der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Bundes wieder in den Vordergrund zu stellen, nämlich die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt darstellen zu können, und hierfür sind primär einheitliche Stichtagsregelungen erforderlich.