

- Geschäftsstelle -

Rheinweg 6
53113 Bonn
Tel.: 0228 / 377 18 41
Fax: 0228 / 377 18 42
E-Mail: info.bjk@t-online.de
www.bundesjugendkuratorium.de

Geschäftsstelle BJK, Rheinweg 6, 53113 Bonn

Ende April 2004

Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG)

- Stellungnahme des Bundesjugendkuratoriums zum Referentenentwurf des BMFSFJ vom 2. April 2004

Vorbemerkungen

Nach überwiegender Auffassung hat sich das SGB VIII / KJHG in seinen Grundzügen bewährt. Seit einiger Zeit wird - trotz einiger deutlicher Veränderungen in der Vergangenheit - darüber gestritten, ob weitere Ergänzungen erforderlich sind, um das Gesetz angesichts verschiedener gesellschaftlicher Entwicklungen zukunftsfest zu machen. Dazu hat das Bundesjugendministerium einen Referentenentwurf (im Folgenden: RE) vorgelegt und zum einen das bereits die Koalitionsvereinbarung prägende Vorhaben, die Förderung von Kindern im frühen Kindesalter auszubauen, in bundesgesetzliche Vorgaben umgesetzt. Zum anderen sind zentrale Punkte aufgegriffen worden, die zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe beitragen sollen. Damit hat das BMFSF - nach Auffassung des Bundesjugendkuratoriums in zutreffender Weise - klar gestellt, dass eine bundesgesetzliche Regelung der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, zu sichern und zu qualifizieren ist, und dass zugleich

den berechtigten Bedürfnissen der örtlichen Ebene auf Berücksichtigung ihrer Kostenbelastungen Rechnung getragen werden muss.

Nachdem dem RE bereits Gespräche mit verschiedenen Gruppierungen vorausgegangen waren, wird er nunmehr mit der Fachöffentlichkeit in einem offiziellen Durchgang erörtert, ehe er unter Berücksichtigung der Ressortabstimmung dann zur Vorlage für das Bundeskabinett führen soll. Das Bundesjugendkuratorium hatte sich bereits in seiner letzten Beratungsperiode mit dem Veränderungsbedarf des SGB VIII / KJHG befasst. Auf diesem Hintergrund und mit Blick auf die in seiner letzten Sitzung am 23./24. April geführten Debatte macht es zum gegenwärtigen frühen Stand des Gesetzgebungsverfahrens in drei Bereichen einige *grundsätzliche* Anmerkungen.

1. Zum „qualitätsorientierten Ausbau der Kinderbetreuung“

Das Bundesjugendkuratorium begrüßt die gegenwärtige Debatte um Bildungsprozesse von Kindern in den ersten sechs Lebensjahren, in dessen Kontext auch der von der Bundesjugendministerin vorgesehene „qualitätsorientierte Ausbau der Kinderbetreuung“ steht. Darin kommt eine neue gesellschaftliche Entwicklung zum Ausdruck, die Bedürfnisse und Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder ernster zu nehmen und ihnen eine höhere politische Priorität zu geben.

Im Duktus des RE und seiner Begründung spiegelt sich zudem wider, dass Auslöser für diese Debatte die Diskussionen über die ökonomische Zukunft Deutschlands angesichts des Geburtendefizits, der nach wie vor schwierigen Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung für Frauen sowie des schlechten Abschneidens in internationalen Vergleichsstudien zu Schulleistungen waren.

In diesem Zusammenhang weist das Bundesjugendkuratorium auf einige *zentrale Aspekte* hin, die im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses und seiner Umsetzung beachtet werden müssen:

- Der RE geht davon aus, dass der *Tagespflege* eine gleiche Bedeutung wie der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen eingeräumt werden soll. Davon ist allerdings die Praxis noch weit entfernt. Deswegen muss Gesichtspunkten wie

- den möglichen Folgen dieser Gleichsetzung von (öffentlicher) Krippen-/Kitaerziehung und „Tagesmüttern und -vätern“ für die Professionalisierungsdebatte im Bereich der frühkindlichen Erziehung und Bildung;
- der notwendigen Qualifizierung der Tagespflegepersonen und deren Überprüfung (einschließlich der notwendigen Pflegeerlaubnis bereits ab dem ersten Tagespflegekind);
- dem Aufbau von Qualitätssicherungsverfahren mit besserer Infrastruktur und möglichst großer Trägervielfalt
- einer abgesicherten verstärkten Kooperation mit anderen Betreuungs- oder Einrichtungsformen sowie
- dem Inhalt und dem Umfang einer sozialen Absicherung von Tagesmüttern, womit einer in der Praxis seit langem erhobenen Forderung Rechnung getragen wird,

erhebliche Aufmerksamkeit gewidmet werden.

- So richtig es ist, die Verknüpfung zwischen der Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt einerseits sowie die Notwendigkeit der Erweiterung der Infrastruktur durch den Ausbau von Förderangeboten für Kinder und ihre Familien andererseits hervorzuheben: bei der Durchführung des Ausbaus von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ist darauf zu achten, dass der *Betreuungsbegriff*, der im allgemeinen Sprachgebrauch eher eingeeengt im Sinne von Versorgung verstanden wird, mit Blick auf die notwendige gesellschaftliche Bildung im umfassenden Sinne auch für Kinder von Null bis sechs Jahren *extensiv* ausgelegt werden muss, soll die eingeleitete Entwicklung nicht zu einem gesellschaftlich(politisch)en Bumerang werden.

- Kinder- und jugendpolitisch ist festzuhalten, dass durch einen massiven Ausbau frühkindlicher Angebote zur Verbesserung der Zugänge zum Arbeitsmarkt für Mütter bzw. alleinerziehende Frauen das Verhältnis von Familienkindheit und institutionalisierter Kindheit *wohlfahrtsstaatlich neu justiert* wird. Insoweit wird eine Tendenz aufgegriffen, die bereits von Anfang an im SGB VIII / KJHG angelegt war. Danach soll-

ten bereits damals „Einrichtungen und Dienste so geplant werden, dass insbesondere ...Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können“ (§ 80 Abs. 2 Nr. 4).

- Alle Beteiligten sollten sich darum bemühen, dass durch die Debatte über die Notwendigkeit, *zusätzliche finanzielle Ressourcen* für den Ausbau der frühkindlichen Angebote zur Verfügung zu stellen, die Sache selbst nicht diskreditiert wird, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch im Umgang der unterschiedlichen Ebenen der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe miteinander, und zwar auch vertikal zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. In diesem Sinne gibt das Bundesjugendkuratorium angesichts der aktuellen Debatte über die Gestaltung und Umsetzung des SGB II und der damit verbundenen Herausforderungen zu bedenken, ob die Finanzierung des Ausbaus der Förderangebote für Kinder von den vermuteten Kosten bzw. deren Ersparnis im Zusammenhang mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe abgekoppelt werden sollte. Dafür spräche zusätzlich, dass damit der Eindruck vermieden wird, hier würde ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Gleichzeitig würde dies bedeuten, dass alternative Finanzierungsmodelle zu entwickeln sind. Dazu bietet sich beispielsweise an - und lässt sich auch inhaltlich damit verbinden - , dass der Bund zur Finanzierung des „qualitätsorientierten Ausbaus der Kinderbetreuung“ den von ihm einbehaltenen Betrag des an sich den Kommunen zustehenden Anteils am Kindergeld entsprechend wieder mindert.

2. Zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe

Das Bundesjugendkuratorium begrüßt grundsätzlich die in den Referentenentwurf aufgenommenen Regelungen zu besserer Steuerung, Verwaltungsvereinfachung und mehr Wirtschaftlichkeit der Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Unter der oben genannten Vorgabe der Grundsätzlichkeit der Anmerkungen beschränkt es sich in seiner Stellungnahme auf die folgenden Punkte:

- Das Bundesjugendkuratorium begrüßt in der Sache die Verdeutlichung des Schutzauftrags der staatlichen Gemeinschaft in dem neugeschaffenen § 8 a RE (*Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung*) und durch Neugestaltung von § 42 RE (*Inobhutnahme*). Damit will der Gesetzgeber einer wichtigen gesellschaftlichen Herausforde-

rung Rechnung tragen, insbesondere dem Umstand, dass Gewalt gegenüber Kindern auch innerhalb von Familien nach außen deutlicher geworden ist. Im Übrigen: Während aus verfassungsrechtlichen Gründen der Eingriff in die Personensorge zwar einer gesetzlichen Regelung bedarf, liest sich aber der konkrete Gesetzestext teilweise wie eine Dienstanweisung (siehe dazu auch unten unter 3.). Ferner darf nicht übersehen werden, dass sich der Schutzauftrag der Kinder- und Jugendhilfe keineswegs auf Eingriffe beschränkt, und dass auch die Wahrnehmung des Dienstleistungsauftrags in der Praxis verbesserungsbedürftig erscheint, ohne dass dies von dem RE aufgegriffen wird.

- Das Bundesjugendkuratorium ist der Auffassung, dass bei der „Einschränkung“ von *Auslandsaufenthalten* (§ 27 Abs.2 RE) ein Hauch von Populismus auf Grund aktueller Kampagnen u.a. in den Medien mitschwingt. Diese Maßnahmen können nämlich nachgewiesenermaßen - wenn sie fachlich abgesichert sind - kostengünstiger und pädagogisch sinnvoller sein als inländische Alternativen. Die Regelung wird aber insgesamt als strategisch richtig eingeschätzt.

- Die Vorschrift des 36 a RE (*Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe*) bedeutet nach Auffassung des Bundesjugendkuratoriums eine notwendige Klarstellung der *Abgrenzung zwischen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe und anderer Ressorts* (Schule, Justiz u.a.). Dies trägt zum einem dem Grundsatz Rechnung, dass dort, wo Entscheidungen fallen, auch, soweit erforderlich, die Kosten für deren Durchführung erbracht werden sollen. Zum anderen stellt dies eine Möglichkeit dar, dem Eindruck entgegenzuwirken, dass - zumal bei teilweise gewachsenem Problemdruck im Bereich junger Menschen und ihrer Familien - die Kinder- und Jugendhilfe der Bereich ist, bei dem die Kosten mehr als anderswo ansteigen. Ob dabei im Zusammenhang mit der Strafjustiz die Gefahr besteht, dass Haftstrafen für jungen Menschen zunehmen könnten - war in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit noch nicht abschließend zu klären.

3. Zur Kompetenzregelung für die Kinder- und Jugendhilfe

Das Bundesjugendkuratorium stellt fest, dass der Referentenentwurf in seiner Begründung in ungewöhnlichem Ausmaß auf die *Gesetzgebungskompetenz des*

Bundes eingegangen ist. Es hält die Ausführungen zur „Wahrung der Rechtseinheit“ und zur „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ grundsätzlich für angemessen: die aktuelle Situation im Bereich der Krippenversorgung und der Tagespflege sind sowohl in der Sache als auch im Umfang bundesweit gesehen von erheblichen Diskrepanzen geprägt. Und erst in diesen Tagen hat nicht zuletzt die Bundesfamilienministerin mit dem Ziel einer „nachhaltigen Familienpolitik für eine aktive Bevölkerungsentwicklung“ u.a. darauf hingewiesen, dass jeder Euro, den der Staat in die frühkindliche Bildung und Erziehung investiert, schließlich auch dazu helfen wird, „den Wohlstand und die soziale Sicherheit *in Deutschland* zu stabilisieren“.

Aus Sicht des Bundesjugendkuratoriums erscheinen Überlegungen zur Bundeskompetenz aber auch deswegen für dringend geboten, weil sich die seit der Novellierung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1961 virulente *Kompetenz-Debatte* dadurch zugespitzt hat, dass die von Bundestag und Bundesrat eingesetzte *Bundesstaats-Kommission* seit kurzem ihre Beratungen aufgenommen hat. Hier muss die Kinder- und Jugend/hilfe/politik so bald wie möglich zu einer Positionierung kommen: sowohl wegen der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 GG als auch wegen der aktuellen Auseinandersetzung zwischen Bundestag und Bundesrat bezüglich der jeweiligen Zuständigkeiten bzw. entsprechender Ansprüche, etwa im Zusammenhang mit Art. 84 f. GG kann nämlich auch die „Öffentliche Fürsorge“ (Artikel 74 Nr. 7 GG) als Kompetenz für die Bundeszuständigkeit in Sachen Kinder- und Jugendhilfe aus sachlichen Erwägungen oder aber auch „nur“ als „Bauernopfer“ ins Spiel kommen. Das Bundesjugendkuratorium wird in Kürze eine entsprechende Stellungnahme vorlegen. Im Übrigen: ob es auf dem geschilderten Hintergrund sich als hilfreich herausstellen wird, dass der RE etwa die Zielsetzungen und Aufgabenstellungen im Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege so detailliert aufgelistet hat, ist aus Sicht des Bundesjugendkuratoriums unwahrscheinlich. Eine Straffung der Vorschriften des §§ 22 ff. RE mit Blick auf das von der Bundesebene für ein Bundesgesetz Notwendige wäre daher wünschenswert.

Schlussbemerkungen

Der vorgelegte RE spiegelt - wie bereits angedeutet - wieder, dass in Deutschland *im weiten Feld Kinder betreffender Entscheidungen* Ziele und Interessen von Familien, Frauen und Arbeitsmarkt sowie der Nachwuchssicherung überwiegen, während unmittelbar kindbezogene Perspektiven eher am Rande liegen. Daher hält das Bundesjugendkuratorium für erforderlich, die oben angesprochene zunehmende Vergesellschaftung von Kindheit durch Institutionalisierung aus Sicht von Kindern und Jugendlichen aufmerksam zu beobachten. Dabei geht es insbesondere um die Fragen, ob nun auch die Bevölkerungsgruppe der Kinder unter den zunehmenden Einfluss bürokratischer Regelungen und professioneller Handlungsprozeduren gerät oder ob zugleich auch *neue Spielräume* für die *Ausagierung kindlicher Bedürfnisse* und Interessen, für *Selbst-Sozialisation* und *Selbst-Bildung* sowie für *demokratische Teilhaberechte* eingeräumt werden.

Im Übrigen ist das Bundesjugendkuratorium der Auffassung, dass die Gelegenheit der Vorlage eines RE zur Ergänzung des SGB VIII / KJHG dazu genutzt werden sollte, sich den *Weiterentwicklungsbedarf insgesamt* vor Augen zu halten. Dazu zählt zunächst, dass die bereits ausgearbeiteten Vorschläge zur Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfestatistik so bald wie möglich nachgeschoben werden müssen, weil sie zur Planung des Bedarfs für den Ausbau der Förderung von Kindern durch Tageseinrichtungen und Tagespflege dringend erforderlich sind. Dann geht es aber auch um Bereiche wie die Neugestaltung der Regelungen der Familienbildung und den Ausbau der Beteiligung von Kindern. Das Bundesjugendkuratorium wird sich dazu zu gegebener Zeit äußern, wenn die Beratungen über den Referentenentwurf zu einem Regierungs- oder Koalitionsfraktionsentwurf geführt haben und sich solche Bemühungen wegen oder trotz der Entwicklungen in der Bundesstaatskommission als relevant herausstellen werden.

Bonn, Nürnberg, 29. April 2004

gez. Ingrid Mielenz

Vorsitzende