



**Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe – Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG
(Stand: 2. April 2004)**

Vorbemerkung

Eine wirkungsvolle und nachhaltige Politik pro Familie erfordert familienpolitische Maßnahmen, die den Eltern eine Palette von Möglichkeiten eröffnen, wie sie die Betreuung ihrer Kinder und die Balance zwischen Familien- und Erwerbsleben gemäß ihren Wünschen und den Bedürfnissen ihrer Kinder gestalten können.

Zu diesen Maßnahmen gehört der Ausbau von differenzierten, altersgerechten und bezahlbaren Betreuungsangeboten in guter Qualität. Dies gilt um so mehr, als es sich dabei nicht nur um eine Unterstützung erwerbstätiger Eltern handelt, sondern ebenso sehr um notwendige vorschulische Bildungsangebote für die Kinder. Verbindlichere Regelungen und ein klarer gesetzlicher Rahmen für den Ausbau von Tagesbetreuung und Tagespflege sind daher dringend notwendig, wobei der Deutsche Familienverband hierbei in einigen Punkten über den Gesetzentwurf hinaus gehenden Verbesserungsbedarf sieht. Ob die im Gesetzentwurf aufgezeigten bundespolitischen Ziele umgesetzt werden, entscheidet sich allerdings in den Bundesländern und vor allem auf der kommunalen Ebene. Aktuelle Äußerungen der kommunalen Interessenvertreter lassen befürchten, dass die Umsetzung dieser Ziele zumindest fraglich ist. Angesichts der Ungereimtheiten des Hartz-IV-Gesetzes wird zudem immer deutlicher, dass es sich bei den den Kommunen zugesagten Finanzmitteln, die man sich durch die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe erwartet, letztlich um einen sehr ungedeckten Scheck handelt. Auf die Belastungen, die in diesem Rahmen auf langzeitarbeitslose Familien zukommen können, sei an dieser Stelle nur hingewiesen.

Der Ausbau einer Betreuungsinfrastruktur ist aber nur ein Teil einer ausgewogenen Familienpolitik. Ebenso wichtig ist die finanzielle Förderung von Familien und dabei insbesondere auch ein angemessenes Erziehungsgeld für junge Familien, die sich in den ersten Lebensjahren des Kindes für eine häusliche Betreuung entscheiden. Obwohl der Gesetzentwurf an mehreren Stellen ausdrücklich die Bedeutung der elterlichen Betreuung und Förderung hervorhebt und dabei auch auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlfreiheit für Eltern bei der Entscheidung über die Gestaltung der Kinderbetreuung Bezug nimmt, werden entsprechende Konsequenzen nirgendwo erwähnt. Einer Erhöhung der finanziellen Leistungen für Familien wird sogar eine eindeutige Absage erteilt. Dies korrespondiert mit den massiven Verschlechterungen beim Erziehungsgeld, die zu Beginn dieses Jahres in Kraft getreten sind.

Vor diesem Hintergrund wird der vorgelegte Gesetzentwurf den Anforderungen an eine ausgewogene und an den Bedürfnissen der Familien ausgerichtete Familienpolitik selbst dann nicht gerecht, wenn seine Zielsetzungen von den Kommunen umgesetzt würden. In der Praxis steht zu befürchten, dass sich für junge Eltern die Wahlfreiheit weiterhin auf die „freie Wahl“ zwischen mangelhaften Betreuungsangeboten und einem unzureichenden Erziehungsgeld beschränkt.

Mit Blick auf eine altersgerechte Kinderbetreuung sieht der Deutsche Familienverband im Einzelnen folgenden Verbesserungsbedarf:

1. Betreuung von Kleinkindern unter drei Jahren

a) Bedeutung der elterlichen Betreuung und Erziehung

Gerade in den ersten Lebensjahren des Kindes, die von entscheidender Bedeutung für den Aufbau von Bindungsfähigkeit und Vertrauen sind, möchten viele junge Eltern ihr Kind zu Hause betreuen, wie die hohe Inanspruchnahme der Elternzeit zeigt. Die Bedeutung der individuellen frühkindlichen Förderung durch die Eltern wird auch durch die moderne Bindungsforschung bestätigt. Verwiesen sei beispielsweise auf die Ergebnisse einer im Auftrag des Bundesfamilienministeriums von der Entwicklungspsychologin Dr. Lieselotte Ahnert durchgeführten Studie zum Alltag von Kleinkindern, die sehr eindrucksvoll auf die Bedeutung einer sicheren Elternbindung für die Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten hinweist.

Auch der Gesetzentwurf stellt die Bedeutung der elterlichen Förderung von Kleinkindern in der

Einzelbegründung zu Art. 1 Nr. 10 Abs. 3 des Entwurfs (Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und Tagespflege für Kinder unter drei Jahren) sehr ausführlich dar. Erstaunlicherweise wird aus dieser Analyse aber nur die – für sich genommen sicherlich wichtige – Empfehlung abgeleitet, die Elternkompetenz durch neue Formen der Eltern- und Familienbildung zu stärken, zum Beispiel durch „Häuser für Kinder“. Das Erziehungsgeld, das die Entscheidung für eine häusliche Betreuung und Erziehung bei Aufgabe oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit überhaupt erst finanziell ermöglicht, wird dagegen an keiner Stelle erwähnt.

Es drängt sich daher den Familien und dem Deutschen Familienverband der Eindruck auf, dass die Betonung der elterlichen Verantwortung hier lediglich als Rechtfertigung für die im Gesetzentwurf vorgesehenen Bedarfskriterien für die Tagesbetreuung dienen soll. Um diesen Eindruck zu vermeiden, ist es zumindest erforderlich, die Bedeutung der finanziellen Unterstützung junger Familien in gleicher Ausführlichkeit in den Text der Begründung aufzunehmen.

Um eine wirkliche Verbesserung der finanziellen Situation junger Familien zu erreichen, fordert der Deutsche Familienverband, in einem weiteren Gesetzgebungsverfahren einen deutlichen Schritt zur **Verbesserung des Erziehungsgeldes** zu machen. Erforderlich ist dabei die Rücknahme der zu Beginn dieses Jahres in Kraft getretenen Verschlechterungen für den Bezug der Leistung, die Anhebung der ab dem 7. Lebensmonat des Kindes geltenden Einkommensgrenzen auf das Durchschnittseinkommen, die schrittweise Erhöhung des seit 1986 nicht mehr der Lohn- und Preissteigerung angepassten Erziehungsgeldes auf 600 Euro sowie die Verlängerung des Bundeserziehungsgeldes auf drei Jahre, um bundeseinheitlich einen Gleichklang mit der Dauer der Elternzeit zu erreichen.

b) Förderung in Tagespflege

Ergänzend sind am tatsächlichen Bedarf orientierte Betreuungsangebote zur Unterstützung und Entlastung der Eltern erforderlich. Einer Entlastung zum Beispiel durch Angebote für eine kurzzeitige Betreuung bedürfen auch nicht erwerbstätige Erziehende. Es wird begrüßt, dass dies bei den Bedarfskriterien berücksichtigt wird (Art. 1 Nr. 10 Abs. 3). Die in der Begründung genannten Beispiele („Mehrlingsgeburten“) scheinen allerdings zu eng gefasst.

Der Deutsche Familienverband hält für diese Altersstufe die familiennahe Betreuungsform der Tagespflege, d.h. in der Regel die Betreuung durch eine Tagesmutter bzw. Kinderfrau, für besonders geeignet. Obwohl bereits heute das SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – dieser

Betreuungsform besondere Bedeutung beimisst, hakt es bislang in der Praxis oft bei der Vermittlung geeigneter und zuverlässiger Tagesmütter. Ein verlässlicher rechtlicher Rahmen für die Tagespflege und eine qualitative Weiterentwicklung dieses Betreuungsangebots sind daher seit langem überfällig.

Es wird daher grundsätzlich begrüßt, dass die Tagespflege als gleichwertiges Betreuungsangebot in das Ausbaukonzept einbezogen werden soll. Das gilt allerdings nur, wenn über eine verbesserte Qualifizierung, Vermittlung sowie Elternberatung vor Ort sicher gestellt ist, dass die Kinder in guten Händen sind. Die Ausweitung der Tagespflege darf nicht als billiger Lückenbüsser zur Erfüllung der Bedarfsdeckung missverstanden werden.

Um diese Vorgabe vor Ort umzusetzen, sind flächendeckende Qualifizierungsangebote auf der Grundlage eines einheitlichen Ausbildungscurriculums und deutlich verbesserte Hilfestellungen für Eltern erforderlich, die eine Tagesmutter suchen (und dafür bislang allzu oft auf den Zufall oder den Aushang im Supermarkt angewiesen sind). Familienorganisationen wie die Orts- und Kreisverbände des Deutschen Familienverbandes könnten hier – mit entsprechender finanzieller Förderung – vor Ort ein ergänzendes Dienstleistungs- und Weiterbildungsangebot entwickeln

2. Betreuung und vorschulische Bildung im Kindergarten

Dem Kindergarten kommt nicht nur als Betreuungsangebot, sondern in immer stärkerem Maße auch als vorschulischem Bildungsangebot entscheidende Bedeutung zu – ganz unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern. Trotz des geltenden Rechtsanspruchs besteht vor diesem Hintergrund im Kindergartenbereich nach wie vor Verbesserungsbedarf.

Um den Bedürfnissen der Erziehenden gerecht zu werden, die nach der Elternzeit wieder in die Erwerbstätigkeit zurückkehren, muss der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zeitlich von vier auf sechs Stunden täglich ausgedehnt werden und Übermittagbetreuung beinhalten. Eine entsprechende Regelung sollte in § 24 SGB VIII (Entwurf Art. 1 Nr. 10 Abs. 1) als Teil des Rechtsanspruchs verankert werden.

Zudem muss die Funktion des Kindergartens als vorschulische Bildung auch bei den Kostenbeiträgen der Eltern (Art. 1 Nr. 43 des Entwurfs) berücksichtigt werden. Denn während Schule und sogar Hochschule beitragsfrei sind, werden Eltern für den Kindergartenplatz zu stetig steigenden Gebühren herangezogen – als Ergebnis ist die in Deutschland geltende Kostenbeteiligung der Eltern an der vorschulischen Bildung ihrer Kinder im OECD-Vergleich

ziemlich einzigartig. Der Deutsche Familienverband fordert daher den Verzicht auf Kindergartengebühren für eine Inanspruchnahme im Rahmen des Rechtsanspruchs. Als umgehend zu vollziehender Einstieg ist dabei zunächst das letzte Kindergartenjahr kostenfrei zu stellen.

Angesichts des aufgezeigten Nachbesserungsbedarfs und der bildungs- und familienpolitischen Bedeutung des Kindergartens hält es der Deutsche Familienverband außerdem für dringend erforderlich, die im Gesetzentwurf vorgesehene Umschichtung von Finanzmitteln und Ressourcen aus dem Kindergartenbereich in die Betreuung von Kleinkindern und in die Hortbetreuung noch einmal zu überdenken.

3. Betreuung von Schulkindern / Hortbetreuung

Insbesondere in den alten Bundesländern bestehen gravierende Defizite bei der Betreuung von Schulkindern, die den Eltern die Wiederaufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit stark erschweren. Im Grundschulbereich betrifft dies sowohl eine verlässliche Unterrichts- und Betreuungszeit am Vormittag – etwa im Sinne einer festen Halbtags-Grundschule von 8 bis 14 Uhr mit Mittagsverpflegung - als auch bedarfsgerechte Betreuungsangebote am Nachmittag sowie Angebote der Ferienbetreuung. Für die nachmittägliche Betreuung spielen vor allem die Horte eine wichtige Rolle . Denn gerade für viele kleinere Grundschul Kinder kann ein von der Schule unabhängiger, aber gut erreichbarer Hort, der in einem gemütlichen und familiären Rahmen Erholung (auch Erholung von der Schule!), Muße und Raum zum Spielen bietet, auch im Vergleich zu einer Ganztagsgrundschule die altersgerechtere Betreuungsform sein.

Um die rechtlichen Voraussetzungen für ein bedarfsdeckendes Angebot in den Kommunen zu schaffen, sind aus Sicht des Deutschen Familienverbandes detailliertere Ausführungen im Gesetzentwurf erforderlich, die insbesondere den Stellenwert der Hortbetreuung konkretisieren.

4. Sonstige Änderungen der Kinder- und Jugendhilfe – insbesondere stärkere finanzielle Heranziehung der Eltern bei Jugendhilfemaßnahmen sowie Neuregelungen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche

Der Deutsche Familienverband sieht in diesen Punkten von einer detaillierten Stellungnahme ab, warnt jedoch grundsätzlich davor, Überlegungen zu einer effektiveren Gestaltung und Steuerung von Jugendhilfemaßnahmen und Hilfeprozessen vorrangig unter dem Aspekt der Kostenersparnis

zu sehen. Genau dies lässt aber die Einordnung der Neuregelungen in das Tagesbetreuungs-
ausbaugesetz samt einer Gegenrechnung der erhofften Einsparungen im Finanztableau befürch-
ten. Statt einer finanziellen Zusatzbelastung von sowieso bereits stark belasteten Familien wäre
es an dieser Stelle erforderlich, Aspekte der präventiven Stärkung von Erziehungskompetenz in
den Vordergrund zu rücken.

Hauptansatzpunkt einer präventiven Familienpolitik sind – neben insgesamt deutlich verbesserten
familienpolitischen Leistungen - die Unterstützung, Beratung und Begleitung von Familien, um
Krisen zu vermeiden und eine krisenhafte Entwicklung zu überwinden. Dies erfordert nicht zuletzt
eine stärkere Förderung von Familienbildungsmaßnahmen. Gerade bei diesem wichtigen Instru-
ment der Jugendhilfe besteht nach Erfahrungen unserer seit Jahren im Bereich der Familienbil-
dung aktiven Verbandsgliederungen jedoch starker Nachholbedarf sowohl bei den landesrechtli-
chen Regelungen als auch in der kommunalen Praxis.

Schlussbemerkung

Die notwendigen Verbesserungen erfordern auf allen politischen Ebenen und in hohem Maße auf
Seiten der Kommunen eine große Kraftanstrengung. Deshalb steht der Bund auch beim Ausbau
der Tagesbetreuung mit in der Pflicht. Darüber hinaus sind die Kommunen jedoch gefordert,
Familienfreundlichkeit als wichtigen Standortfaktor der kommunalen Entwicklung zu erkennen.
Familien halten das Gemeinwesen lebendig, und familiäre Stützungsnetze stellen gerade in
Zeiten beengter kommunaler Haushalte eine wichtige Entlastung dar. Nicht nur für Unternehmen,
sondern auch für die Kommunen gilt deshalb, dass sich familienfreundliche Investitionen auf
Dauer weit besser rechnen als eine kurzfristige Sparpolitik.

Dieser Effekt wird allerdings spürbar abgeschwächt, wenn familienpolitische Verbesserungen
durch die gleichzeitige Kürzung oder Streichung anderer für Familien notwendiger
Förderinstrumente finanziert werden. Dies gilt für die erwähnte Aufrechnung von infrastruktureller
und finanzieller Familienförderung. Es gilt allerdings auch für die im Gesetzentwurf zwar nicht
erwähnte, aber in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers bereits in Aussicht gestellte
Abschaffung der Eigenheimzulage zur Finanzierung von Bildungs- und Betreuungsangeboten. Mit
Blick auf die große familienpolitische Bedeutung der Förderung von Wohneigentum fordert der
Deutsche Familienverband das Bundesfamilienministerium daher eindringlich auf, sich einer
weiteren Konkretisierung dieser Überlegungen klar entgegenzustellen.

Berlin, den 26. April 2004