

Auswirkungen der SGB VIII Reform auf den Bereich der Kindertagesbetreuung

Sabine Kümmerle – Alternativer Wohlfahrtsverband SOAL e. V. , Hamburg

Seit der Veröffentlichung der ersten Reformentwürfe zum SGB VIII sind zahlreiche rechtliche und inhaltliche Kommentare und Einschätzungen entstanden. Die meisten konzentrieren sich auf die Auswirkungen der geplanten Änderungen auf den Bereich der Hilfen zur Erziehung und der Eingliederungshilfe. Schließlich sind hier die größten Veränderungen geplant.

Die möglichen Auswirkungen auf den Bereich der Kindertagesbetreuung finden bisher wenig Beachtung. Verständlich, kommen die Ergänzungen und Änderungen in §22 im Vergleich zu den übrigen Reformvorhaben doch relativ harmlos daher. Es hat den Anschein, als würden nur Selbstverständlichkeiten neu mit in den Gesetzestext aufgenommen wie z.B. Elternarbeit oder alltagsintegrierte Sprachförderung. Die wahre Brisanz wird erst deutlich, wenn die Änderungen in Zusammenhang mit §36b gesehen werden. Wird das SGB VIII so umgesetzt wie geplant, werden auch auf Kitas deutliche Veränderungen zukommen.

„Kitapflicht“ durch die Hintertür?: §36b Abs.2

In den Bestimmungen des §36b, Abs. 2 und der darauf bezugnehmenden Paragraphen §76a, Abs. 2 und §78, Abs. 2 liegt die tatsächliche Brisanz der Neuregelungen für Kindertagesbetreuung. §36b, Abs. 2 regelt, dass auch Kindertagesstätten eine im Einzelfall geeignete und notwendige Hilfe sein können. Kindertagesbetreuung wird damit zu einer möglichen ambulanten Maßnahme der Hilfen zur Erziehung (HzE): *„Sofern infrastrukturelle Angebote oder Regelangebote insbesondere nach §§ 16 bis 18, §§ 22 bis 25 oder §13 im Hinblick auf den Bedarf des Kindes oder des Jugendlichen im Einzelfall geeigneter oder gleichermaßen geeignet sind, werden diese vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe als geeignete und notwendige Hilfe gewährt (...).“* D.h. künftig soll im Einzelfall der Kitabesuch oder der Besuch einer nachmittäglichen Jugendhilfeleistung im Rahmen der Schulkindbetreuung eine Maßnahme der Hilfe zur Erziehung ersetzen können.

Sicher ist, dass das Verhältnis von Eltern und Kita sich in diesem Fall verändern wird. Kita hat als niedrigschwelliges, freiwilliges Angebot einen hohen Vertrauensvorschuss auch bei den Eltern, die Unterstützung in ihrer Erziehungskompetenz benötigen. Durch eine quasi verordnete Maßnahme des Jugendamtes, verbunden mit den entsprechend notwendigen Absprachen zu Kooperation und bestimmten Zielsetzungen, verändert sich die Perspektive der Eltern auf Kita. Die Kita wird zu einer „Maßnahme“ des Staates. Die Fachkräfte der Kita geraten in ein neues Spannungsfeld zwischen der sozialpädagogischen Rolle und möglichen Kontrollerwartungen des Jugendamtes. Ungeklärt ist auch, welche Dokumentations- und Berichtspflichten an die örtlichen Jugendämter auf die Kita zukommen.

Wenn wie geplant ab 2023 der Rechtsanspruch auf „Leistungen zur Entwicklung und Teilhabe“ auf das Kind übergehen soll, stellen sich im Kontext von Kita als „Leistung“ weitere Fragen. Bisher gibt es einen Aushandlungsprozess mit den Eltern welche Hilfen in Anspruch genommen werden. Der Kitabesuch eines Kindes ist bislang grundsätzlich freiwillig. Wie gestaltet sich dieses Verhältnis aber nun mit dem Kind als Leistungsempfänger? Wird künftig dem Kind vom Jugendamt der Kitabesuch verordnet? Herrscht dann de facto für manche Kinder Kitapflicht? Wo bleibt das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern oder auch das Widerspruchsrecht?

Wie so einiges in der vorliegenden Arbeitsfassung des neuen SGB VIII, hat auch diese Regelung zwei Seiten. Es ist sicherlich in den allermeisten Fällen für das Kind wünschenswert, wenn es Zugang zu frühkindlicher Bildung bekommt und über weite Strecken des Tages in einer Kita verbringen kann. Die Eltern werden dadurch ggf. entlastet und bekommen Raum, für ihre eigenen Entwicklungsprozesse. Soweit die positiven Aspekte. Andererseits soll die Vorrangstellung der Regelleistung Kita dazu führen, dass damit bereits der Rechtsanspruch auf Erziehungshilfe erfüllt ist. Nicht mehr die gesamte Familie als System wird gezielt und individuell unterstützt, sondern von dem Regelsystem Kindertagesbetreuung wird erwartet, dies über die Betreuungsleistung für das Kind und die damit verbundene Zusammenarbeit mit den Eltern, gleich mit zu erledigen.

Aus diesem Blickwinkel bekommt aus Perspektive der Kita die Ergänzung von §22 Abs. 2 um die neue Formulierung „*Hierzu sollen sie den Erziehungsberechtigten einbeziehen...*“ eine neue Bedeutung. Sozialpädagogische Familienhilfe und Erziehungsberatung gehen weit über die heutige Aufgabe der Erziehungspartnerschaft zwischen Kita und Eltern hinaus und sind weder in Zeit- noch Geldressource im Kitasystem hinterlegt. Zudem ist der Großteil der Erzieher_innen und Leitungskräfte einer Kindertagesstätte dafür derzeit nicht ausgebildet.

Der Entwurf lässt im Dunkeln, welche fachlichen und personellen Voraussetzungen von einer Kita erwartet werden, bzw. welche ambulanten sozialpädagogischen Leistungen sie erbringen soll, um als „geeignete und notwendige Hilfe“ zu gelten. Würde die Nutzung eines Kitaplatzes quasi automatisch Erziehungshilfe ersetzen, müssten die Fallzahlen in den Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren durch den erheblichen Kitaausbau bereits eklatant gesunken sein. Das ist aber nicht der Fall. Vielmehr sind gerade oft die Kinder aus Familien, die Hilfebedarf haben, nicht in der Kita, oder es werden aus gutem Grund zusätzlich zum Kitabesuch Jugendhilfemaßnahmen gewährt, die dem konkreten Hilfebedarf der Familien entsprechen. Angesichts der Tatsache, dass schon seit einigen Jahren die Unterstützungsarbeit von Eltern einen immer größeren Raum einnimmt, liegt es nahe, dass es künftig neue, andere Leistungen im Zusammenhang der Kindertagesbetreuung geben wird. Dabei werden sich auch neue Modelle entwickeln, in denen Kitas neben der Kindertagesbetreuung, weitere ambulante und zugewendungsfinanzierte sozialräumliche Angebote vorhalten. Die Gesetzesnovelle überantwortet die Ausgestaltung der ambulanten

Jugendhilfeleistung der Kita nach §36b sowohl inhaltlich (Leistungs- und Qualitätsvereinbarung) als auch ressourcenseitig (Entgeltvereinbarung) dem Aushandlungsprozess zwischen Jugendhilfeträger und örtlichem Jugendamt.

Die Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder wird in der Gesetzesnovelle in § 77a (heute §74a) grundsätzlich und unverändert geregelt. Immer dann, wenn es sich um „ambulante“ Jugendhilfeleistungen einer Kita nach §36b handelt, greifen die Regelungen zur Kostenübernahme im neuen §76a, Abs. (2) und veränderten §78, Abs. (2) (heute §77). Dabei hat der öffentliche Jugendhilfeträger die ausdrückliche Wahlfreiheit der Finanzierungsart (§76c). Wie sich diese unterschiedlichen Finanzierungsoptionen in der Praxis auswirken werden, bleibt abzuwarten.

Auf eine unsinnige Formulierung in §22 sei hier noch hingewiesen: §22 Abs. 4 verordnet „Sprachliche Bildung soll alltagsintegriert den Erwerb von Sprachkompetenzen des Kindes sicherstellen“. Wie soll eine Kindertagesstätte bzw. deren Sprachbildungsbemühungen sicherstellen, dass ein Kind bestimmte Kompetenzen erwirbt? Kita kann die räumlichen, sächlichen und personellen Voraussetzungen bieten und Kinder in ihrer Sprachkompetenz unterstützen und stärken. Dass jedes Kind bei Eintritt in die Schule Sprachkompetenzen erworben hat, ist keine Garantieleistung, die Kita-Pädagog_innen erbringen können. Ebenso wenig würde irgendjemand von Schule verlangen, dass alle Kinder nach dem Schulbesuch die Hochschulreife erlangt haben müssen.

§45 auf den Kopf gestellt – Kontrolle statt Dialog

Ebenfalls weitgehende Veränderungen für den Kitabereich würden sich aus der Umsetzung der Neuregelung von §45 ergeben. Bisher hat jede Einrichtung grundsätzlich das Recht auf eine Betriebserlaubnis – sofern sie die fachlichen Voraussetzungen erfüllt und das Kindeswohl sicherstellt. Es gibt aus gutem Grund keine Handhabe des Jugendamtes, aufgrund von unbestimmten Kriterien oder Rechtsbegriffen eine Betriebserlaubnis zu versagen. Ebenso müssen sehr triftige Gründe vorliegen, um einer Einrichtung die Betriebserlaubnis zu entziehen. Diese Regelung stärkt die paritätische Stellung von Jugendhilfeträger und zuständiger Behörde. Sie ist aus der Erfahrung und aus der Perspektive nicht nur der Kindertagesbetreuung unbedingt richtig und notwendig!

Die geplante Neuregelung stellt dieses Prinzip nun auf den Kopf. Die Änderung der §§ 45 und 46 SGB VIII-E räumen der zuständigen Behörde weitreichende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten ein. Dadurch werden die freien Träger zu „Auftragnehmern“ gemacht, die auf das Wohlwollen des Geldgebers angewiesen sind und eine „Leistung“ zu erbringen haben.

Durch die Einführung des unbestimmten Rechtsbegriffes der „Zuverlässigkeit“ wird Raum geschaffen für die Beurteilung eines Trägers nach nicht näher definierten Kriterien. Hier ist Platz für Interpretationen: Könnte man kirchliche Träger als unzuverlässig bezeichnen,

aufgrund der Missbrauchsfälle in der Vergangenheit?¹ Was ist mit neuen Trägern, die sich noch nicht bewähren konnten oder sehr kleinen Trägern? Sind Träger, die sich gegen nicht sinnhaftes Verwaltungshandeln wehren oder ihre Rechte einklagen plötzlich auf der schwarzen Liste? In Hamburg gibt es viele Kitaträger, die durch kreative Protestaktionen immer wieder auf die Diskrepanz zwischen den Rahmenbedingungen (kein Geld für mittelbare Pädagogik) und den steigenden Anforderungen hinweisen. Das ist unbequem für Politik und Verwaltung, leider aber zum Wohle der Kinder notwendig.

Aus der historischen Perspektive der alternativen Bewegung, der Reformpädagogik und der Elterninitiativbewegung ist dieses Kriterium ein absolutes Rollback, das Tür und Tor für willkürliches Verwaltungshandeln öffnet. Kinder- und Jugendhilfe wird damit entdemokratisiert. Anstelle partnerschaftlicher Zusammenarbeit tritt Misstrauen sowie Über- und Unterordnung. Wenn es in der Vergangenheit nach den Vorstellungen der Behörden von „Zuverlässigkeit“ gegangen wäre, gäbe es wohl kaum die vielfältige Jugendhilfe und Kitalandschaft wie wir sie heute haben.

Die Behörden argumentieren unter anderem damit, dass sie mehr Handhabe brauchen, um die Qualität der Arbeit in den Einrichtungen zu sichern – zum Schutz der Kinder. Die vorliegende Änderung des SGB VIII an dieser Stelle ist allerdings das falsche Mittel zur Zielerreichung. Die gesetzlichen Regelungen können zudem nur so gut wirken, wie es die Ausstattung der Heimaufsichten zulässt.

Ursprünglich war die Verschärfung der Regelungen zur Erteilung einer Betriebserlaubnis bzw. die Erleichterung beim Entzug einer Betriebserlaubnis ausschließlich für den stationären Bereich angedacht, als Reaktion auf die Skandale um die geschlossenen Einrichtungen von Haasenburg und restriktive und entwürdigende Pädagogik auf dem Friesenhof etc.

Dabei ist deutlich festzuhalten, dass es **nicht** an mangelndem gesetzlichen Spielraum der Jugendämter durch die bestehenden §§45 ff lag, dass es in den genannten Einrichtungen so lange menschenverachtende Praktiken gab. Es lag vielmehr daran, dass sich keiner die Zeit genommen hat, fachlich genau hinzuschauen, die Konzepte zu hinterfragen oder den Beschwerden der Jugendlichen zu glauben. Es braucht hier keinen erweiterten rechtlichen Spielraum für die zuständigen Behörden über §45 und §46. Es braucht eine deutlich bessere personelle Ausstattung der zuständigen Trägerberatungen und Heimaufsichten sowie die entsprechende Fachlichkeit. Es braucht vor allem eine bundesweite Ächtung von Praktiken, die per se gewaltvoll sind und die Rechte der Kinder missachten.

¹ So könnte man die Aussagen in der Begründung zu „in der Vergangenheit unzuverlässigen Trägern“ und „Insbesondere kann es an Zuverlässigkeit fehlen, wenn der Träger aufgrund seines bisherigen Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass er seinen sich aus den §§ 46 und 47 ergebenden Mitwirkungs-, Duldungs- und Meldepflichten nachkommt (...)“ auch interpretieren.

Offenlegung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage des Trägers

In § 45 (2) werden die Nachweispflichten des Trägers deutlich erweitert. Dabei ist es nachvollziehbar, dass Personalschlüssel und Räumlichkeiten im Falle einer Prüfung transparent sein sollen. Nicht nachvollziehbar aus Sicht von Kindeswohl und Qualität ist allerdings wozu die finanzielle Lage von Kitaträgern offengelegt werden soll.

In Kommunen, die fehlbedarfsorientiert finanzieren, sind Kosten und Leistung klar abgerechnet. In Kommunen, die wie Hamburg oder Berlin nach einem pauschalen Gutscheinsystem finanzieren, müssen die Träger in der Lage sein, Rücklagen vorzuhalten um z.B. auf Marktschwankungen zu reagieren. Ein echter Erkenntnisgewinn entstünde durch eine Offenlegung nicht. Lediglich der Prüfaufwand seitens des öffentlichen Trägers würde deutlich erhöht.

Je nach Rechtsform gibt es ohnehin Offenlegungspflichten (Kapitalgesellschaften). Für Einzelunternehmer allerdings würde das mitunter bedeuten, dass sie ihre Steuererklärung offen legen müssten. Ein datenschutzrechtlich zweifelhaftes Vorhaben. Oder sollen hier privatgewerbliche Träger gezielt vom Markt gedrängt werden?

Als Fazit bleibt, dass die Neuregelungen des §45ff aus Sicht von Kindertagesbetreuung viele Fragen offen lassen. Deutlich ist aber jetzt schon, dass die Neureglungen vor allem auf eine veränderte Steuerung und somit eine neue Rollenverteilung zwischen Freien Trägern und zuständigen Behörden abzielen. Während in allen Bereichen auf Partizipation und dialogische Verfahren hingewirkt wird, um die Qualität zu erhöhen, wird hier per Gesetzesreform ein reaktionärer Rollback vollzogen, hin zu einem „wer bezahlt bestimmt“ Prinzip. Inhalte und Praxiserfahrung bleiben dabei auf der Strecke. Dieser Entwicklung müssen Verbände und Freie Träger unbedingt Einhalt gebieten.

Über den Alternativen Wohlfahrtsverband sozial & alternativ, SOAL e. V.

Der Alternative Wohlfahrtsverband SOAL e.V. ist in Hamburg seit 1985 die politisch und konfessionell unabhängige Alternative zu den traditionellen Wohlfahrtsverbänden. Seine Wurzeln hat SOAL in den sozialpolitischen, alternativen Bewegungen der 70er und 80er Jahre wie der Friedens-, Anti-Atomkraft-, Frauen- und Kinderladenbewegung. Basisdemokratische Mitbestimmung, emanzipatorische Entwicklung und Solidarität bilden die Grundlagen der Verbandsarbeit und unterscheiden SOAL von anderen Verbänden. Zu den Mitgliedern des Verbands zählen über 300 Einrichtungen aus den Arbeitsbereichen Ganztägige Bildung und Betreuung an Schulen, Kindertagesbetreuung, offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendhilfe und Hilfen zur Erziehung sowie weitere Träger aus dem sozialen Bereich. Für sie ist SOAL engagierte Interessenvertretung und bezieht klar Position für eine starke, inklusive Kinder- und Jugendhilfe, die die Rechte der Kinder- und Jugendlichen umsetzt. SOAL lehnt den vorliegenden Entwurf der SGB VIII Reform ab.