

Julia Braune\*

## Aktuelle Debatte zur Gebührenfreiheit in der Kinderbetreuung

Anstoß der aktuellen Debatte um eine Gebührenfreiheit in der Kinderbetreuung war das auf Bundesebene eingebrachte Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – KiQuTG, das in der Öffentlichkeit besser unter der Bezeichnung „Gute-Kita-Gesetz“ bekannt ist. Nachdem der Bund im Rahmen dieser Gesetzgebung auf eine zunächst diskutierte Regelung zur Abschaffung der Kita-Beiträge verzichtet, und es vielmehr den Ländern freigestellt hat, die Mittel für eine Abschaffung der Gebühren zu verwenden, hat der Landesverband der SPD in Baden-Württemberg dies aufgegriffen, um für Baden-Württemberg eine Regelung zur Freistellung von Kita-Gebühren zu forcieren.



Eine gebührenfreie Kinderbetreuung: Vom Bund noch zurückgehalten, wird sie jetzt von der SPD für Baden-Württemberg forciert. Welche Geldbeutel sie tatsächlich schont, zeigt sich aber erst auf den zweiten Blick.

### Das Volksbegehren: Was bisher geschah

Die SPD Baden-Württemberg hat das Innenministerium darüber informiert, dass sich der Landesverband dazu entschlossen hat, ein Volksbegehren zur Einführung der Gebührenfreiheit von Kindertagesstätten zu initiieren. Das Verfahren zur Zulassung des Volksbegehrens wurde Anfang 2019 gestartet.

Gegenstand eines Volksbegehrens ist die Einbringung einer Gesetzesvorlage. Die SPD hat einen Gesetzentwurf zur

Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kinderpflege einschließlich Begründung ausgearbeitet.

Rechtsgrundlagen für ein solches Volksbegehren sind die Artikel 59 und 60 der Landesverfassung, das Volksabstimmungsgesetz für Baden-Württemberg (VAbStG) und die Landesstimmordnung (StO). Mittels eines Volksbegehrens besteht für wahlberechtigte Bürger des Landes die Möglichkeit, einen Gesetzentwurf in den Landtag einzubringen.

### Zulassungsverfahren

Nach § 27 VAbStG muss das Volksbegehren vom Innenministerium zugelassen werden. Dazu bedarf es eines schriftlichen Antrags, der von mindestens 10.000 zum Landtag wahlberechtigten Bürgern unterschrieben sein muss. Der Landesverband der SPD hat Anfang 2019 mit der Samm-

\* Julia Braune ist Referentin beim Gemeindetag Baden-Württemberg und unter anderem für den Bereich frühkindliche Bildung und Betreuung zuständig.

lung der Unterstützungsunterschriften für den Zulassungsantrag begonnen. Die Unterschriften sind nach § 25 StO auf Formblättern zu erbringen, die von den Antragstellern zu beschaffen sind. Die Gemeinden haben hierfür keine Zuständigkeit. Dem Zulassungsantrag muss ein ausgearbeiteter und mit Gründen versehener Gesetzentwurf beigefügt sein.

### Mitwirkung der Gemeinden

Die Formblätter müssen von im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Landtag wahlberechtigten Personen unterzeichnet sein. Zur Feststellung der Wahlberechtigung bedarf es für jeden Unterzeichner einer Bescheinigung der Wahlberechtigung durch das Bürgermeisteramt der Gemeinde der (Haupt-)Wohnung beziehungsweise der Gemeinde, in der sich der Wahlberechtigte gewöhnlich aufhält (Wohnungslose). Jeder Antragsteller muss das Formblatt persönlich und handschriftlich unterzeichnen; neben der Unterschrift sind Familienname, Vorname, Tag der Geburt und Anschrift (Hauptwohnung) sowie der Tag der Unterzeichnung lesbar einzutragen. Es darf nur eine Antragsunterschrift geleistet werden.

Bei den Bürgermeisterämtern gingen daraufhin die Formblätter nach der Anlage 8 oder 9 der StO zur Bescheinigung des Wahlrechts der Unterstützer ein. Die Bescheinigung muss kostenfrei erteilt werden (§ 26 StO). Sie darf für jeden Antragsteller nur einmal erteilt werden.

### Prüfung des Zulassungsantrags

Der Antrag muss mitsamt den erforderlichen Unterschriften und Unterlagen dem Innenministerium zur Zulassung vorgelegt werden. Die Listen mit den erforderlichen Unterschriften wurden dem Innenministerium Anfang Februar vorgelegt. Das Innenministerium muss den Antrag zulassen, wenn

- a) der Antrag vorschriftsmäßig gestellt ist und
- b) im Falle des § 27 Abs. 3 VABStG die Gesetzesvorlage dem Grundgesetz und der Landesverfassung nicht widerspricht (§ 29 VABStG).

Dies war nach Bewertung des Innenministeriums nicht gegeben.

### Der guten Vollständigkeit halber: Was wäre gewesen, wenn...

Hätte das Innenministerium das Volksbegehren zugelassen, wäre in einem nächsten Schritt das Volksbegehren selbst durchzuführen gewesen. Die Unterstützung des Volksbegehrens erfolgt durch Eintragung in Eintragungsblätter und Eintragungslisten, die in bestimmten Gemeinden hätten aufgelegt werden müssen. Das Innenministerium hätte im Falle der erfolgreichen Prüfung die Zulassung des Volksbegehrens öffentlich bekannt gemacht. Dabei wären gleichzeitig die Gemeinden, in denen Eintragungslisten aufgelegt worden wären, sowie die Fristen bekanntgegeben worden, innerhalb derer das Volksbegehren durch Eintragung unterstützt hätte werden können. Soweit kam es jedoch nicht. Das Innenministerium hat das Volksbegehren als nicht zulässig bewertet.

### Inhalte des von der SPD eingebrachten Gesetzentwurfes

Der vorgelegte Gesetzentwurf sieht eine gebührenfreie Grundbetreuung vor. Hierzu soll das Land die Träger der Einrichtungen und Kindertagespflegepersonen kostendeckend beim Erlass von Elternbeiträgen unterstützen. Die Unterstützung der Träger soll für eine Gebührenfreiheit für Kinder von der Geburt bis zum Tag vor der Einschulung des Kindes im Umfang von bis zu 35 Stunden (Grundbetreuung) gelten.

Wenn die Träger der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen Elternbeiträge für die Grundbetreuung oder für über die Grundbetreuung hinausgehende Betreuungszeiten, Mittagsverpflegung und sonstige Zusatzleistungen erheben, soll die Bemessung der Elternbeiträge so erfolgen, dass der wirtschaftlichen Belastung durch den Besuch der Einrichtung sowie der Zahl der Kinder in der Familie angemessene Rechnung getragen wird.

### Förderung der Betreuungsangebote durch das Land

Im Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass das Land die Gemeinden und örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege durch Zuweisungen nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes unterstützt. Wenn die Träger von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegepersonen auf die Erhebung von Elternbeiträgen verzichten, sollen sie auf Antrag einen Ausgleich in Höhe des nicht erhobenen Elternbeitrags vom Land erhalten. Die Antragstellung beim Land würde für alle Träger und Kindertagespflegepersonen über die Gemeinden erfolgen. Das Land würde den Gemeinden den beantragten Ausgleich, den diese wiederum an die Träger und Kindertagespflegepersonen weiterleiten, gewähren.

Die Kosten für die öffentlichen Haushalte werden mit rund 529 Millionen Euro jährlich angegeben. Davon entfielen rund 176 Millionen Euro auf die Gebührenfreiheit im Bereich der Kinder unter drei Jahren und rund 353 Millionen Euro auf den Bereich der Kinder ab drei Jahren bis zu ihrem Schuleintritt.

### Ablehnung durch das Innenministerium

Das Innenministerium hat die Ergebnisse der Prüfung sowie die Ablehnung des Antrages und Anfang März auch die konkreten Versagensgründe bekannt gegeben.

So bescheinigt das Innenministerium zwar die formelle Richtigkeit der Antragsstellung, allerdings widerspricht der eingereichte Gesetzentwurf dem Grundgesetz und der Landesverfassung.

Dem Antrag lag der Gesetzentwurf „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege“ zugrunde. Die Inhalte des Gesetzentwurfs

bedürfen der Auslegung, weshalb das Innenministerium auf diese näher eingeht. Im Ergebnis wurde der Antrag aus drei Gründen nicht zugelassen:

### 1. Die Gesetzesvorlage ist nicht mit dem Grundgesetz vereinbar.

Dem Land fehlt die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung. Wenn dennoch die Gesetzgebungskompetenz des Landes angenommen würde, läge ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 GG vor.

### 2. Ein Volksbegehren über die Gesetzesvorlage ist nicht mit der Landesverfassung vereinbar.

Es liegt ein Verstoß gegen den Abschluss von Volksbegehren über Abgabengesetze und das Staatshaushaltsgesetz nach Artikel 59 Absatz 3 Satz 3 LV vor.

Der Ausschluss erstreckt sich auf jede Gesetzgebung, die geeignet ist, den Gesamtbestand des Haushalts auch mit Blick auf den Anteil bestehender Ausgabenverpflichtungen wesentlich zu beeinflussen. Eine solche finanzwirksame Gesetzgebung liegt regelmäßig bei einer Störung des Gleichgewichts des Gesamthaushalts vor, durch die der Haushaltsgesetzgeber zu einer Neuordnung des Gesamtgefüges gezwungen wird. Dies ist nicht nur dann der Fall, wenn eine Volksabstimmung in den durch Gesetz festgestellten Haushaltsplan eingreift. Vielmehr trifft dies auch dann zu, wenn eine Volksabstimmung den von der Regierung aufgestellten und in die Beratungen des Haushaltsgesetzgebers gegebenen Haushaltsplanentwurf für das jeweils nächste Jahr oder die zeitlich weiter ausgreifende Haushaltsplanung beeinträchtigt, durch die – kraft rechtlicher Verpflichtung – bestimmte Haushaltseckwerte zukünftiger Haushalte festgelegt werden (BVerfGE 102, 176, 188).

Das Volksbegehren für eine gebührenfreie Kinderbetreuung hat demnach einen Gesetzentwurf zum Gegenstand, der gewichtige staatliche Ausgaben aus-

löst und damit den Haushalt des Landes wesentlich beeinflusst. Der Gesetzentwurf beziffert die Kosten für die öffentlichen Haushalte unter Bezugnahme auf Schätzungen des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport auf der Zahlenbasis von 2015 mit rund 529 Millionen Euro pro Jahr. Die durch das Gesetz verursachten Ausgaben betragen mithin rund 1 Prozent des Haushaltsvolumens. Sie liegen damit weit über den Prozentsätzen, die in der Rechtsprechung üblicherweise für eine wesentliche Beeinflussung des Haushaltsgleichgewichts genannt wurden.

### 3. Regelungskompetenzen zwischen Bund und Land

Das Innenministerium hatte bei der Beurteilung zu prüfen, inwiefern die Inhalte des Volksbegehrens rechtlich zulässig sind. Eine weitergehende inhaltliche Bewertung wird dabei nicht getroffen.

#### Reaktion der SPD

Die SPD hat nach erfolgter Ablehnung durch das Innenministerium Klage beim Verfassungsgerichtshof eingereicht. Der Verfassungsrechtler Joachim Wieland wurde als Prozessbevollmächtigter der SPD vor dem Verfassungsgerichtshof benannt. Auf der Homepage der SPD sind dabei folgende Aussagen zu finden:

*„Die drei zentralen Aussagen der Klageschrift sind nach den Worten Wielands wie folgt:*

- 1. Das Land ist zur Regelung befugt. Der Bundesgesetzgeber hat in der Begründung des Gute-Kita-Gesetzes ausdrücklich auf die fortbestehende Länderkompetenz zur Ausgestaltung von Elternbeiträgen hingewiesen.*
- 2. Die Landesverfassung lässt finanzwirksame Volksbegehren zu und schließt nur Abstimmungen über das Haushaltsgesetz aus.*
- 3. Die Gesetzesvorlage enthält kein Abgabengesetz, sondern regelt die Unterstützung*

*des Landes für Träger, die auf Elternbeiträge verzichten.*

*„Die Antragsteller vertrauen auf eine endgültige Klärung durch eine zeitnahe Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs und verzichten deshalb auf einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz“, erläuterte der Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht an der Universität Speyer.“*

#### Weiteres Vorgehen

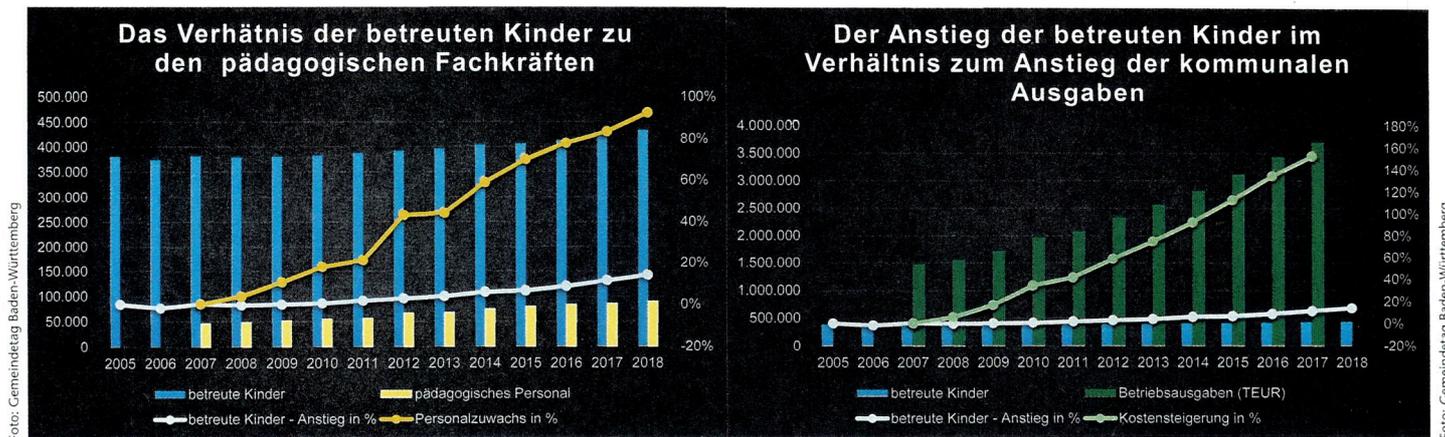
Das Verfassungsgericht wird die Klageschrift prüfen. Die zeitliche Dimension kann nur abgeschätzt werden. Sollte der Klage stattgegeben werden, wird in einem weiteren Schritt zunächst die Frage der Zulässigkeit des Volksbegehrens zu klären sein. Je nach Entscheidung wäre dieses anzugehen oder zu verwehren. Eine Gebührenfreiheit bleibt damit in der politischen Diskussion. Ob diese am Ende auch umzusetzen sein wird, bleibt offen.

#### Die Auswirkungen einer Gebührenfreiheit auf die Kinderbetreuung

Gebührenfreiheit ist eine aus Sicht der Betroffenen nachvollziehbare Forderung. Selbstverständlich muss jedem Kind der Zugang zur Frühkindlichen Bildung offenstehen, das soll nicht zuletzt der Rechtsanspruch auf Förderung sicherstellen. Die Argumente, die für die Gebührenfreiheit sprechen, sind nicht falsch, sie sind der Ausdruck eines Wunsches, der aber vor dem Hintergrund der Anerkennung der Realität differenzierter betrachtet werden muss.

#### Kostenentwicklung der Kinderbetreuung der vergangenen Jahre

Allein in den kommunalen Haushalten sind im Jahr 2015 rund 3,1 Milliarden Euro an Betriebsausgaben verbucht. Hinzu kommen noch die Investitionen, hier verzeichnet die Jahresrechnungstatistik für das Jahr 2015 Ausgaben in Höhe von 271 Millionen Euro. Nicht berücksichtigt sind dabei Investitionen und Betriebskostenanteile der soge-



nannten „freien Träger“ wie Kirchen und Vereinen. In deren Trägerschaft befinden sich in Baden-Württemberg etwas mehr als die Hälfte der Einrichtungen. Die Ausgaben der Kommunen für die Kinderbetreuung haben sich allein im Zeitraum von 2010 bis 2015 mehr als verdoppelt.

Bezogen auf die Anzahl der betreuten Kinder wird deutlich, wie viel Geld Land, Kommunen und Träger in den vergangenen Jahren in rein qualitative Verbesserungen der frühkindlichen Bildung investiert haben. Im Jahr 2005 wurden noch 380.769 Kinder betreut, diese Zahl wuchs linear auf 433.384 betreute Kinder im Jahr 2018 an. Von 2005 bis 2018 ist dies ein prozentualer Anstieg von 14 Prozent innerhalb von 14 Jahren. Bei den Ausgaben ist innerhalb der sechs Jahre zwischen 2010 und 2015 eine prozentuale Kostensteigerung um 59 Prozent festzustellen.

Angesichts der aktuellen Wirtschaftslage mag dies zunächst wenige abschrecken, aber es kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Steuereinnahmen der vergangenen Jahre immer in diesem Maße weitersteigen werden. Die Ausgaben werden allein aufgrund des wachsenden Bedarfes in absehbarer Zeit weiter erheblich ansteigen. Die frühkindliche Bildung und Betreuung muss dabei zukunftsfähig und finanzierbar bleiben.

Es wird nicht in Abrede gestellt, dass volkswirtschaftlich jeder Cent, der in

die frühkindliche Bildung gelangt, eine sehr lohnende Investition in die Zukunft unserer Gesellschaft ist. Aber auch hier gilt der Grundsatz: Jeder Euro kann nur einmal ausgegeben werden. Damit sind auch Elternbeiträge ein wesentlicher Baustein in die Förderung unserer Kinder.

**Wer muss seither Elternbeiträge bezahlen?**

Zunächst einmal alle Eltern, die ihr Kind in einer Einrichtung oder der Kindertagespflege fördern. Elternbeiträge sind eine finanzielle Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kinderbetreuung und leisten einen wertvollen Beitrag zum weiteren Ausbau der Angebote. Streng genommen könnten öffentliche Träger Elternbeiträge bis zur vollen Kostendeckung bemessen, solange sichergestellt ist, dass diese die Familien nicht zu sehr belasten. In Baden-Württemberg streben die Empfehlungen der Kommunalen Landesverbände und der Kirchen eine Beteiligung der Eltern in Höhe von 20 Prozent an den Betreuungskosten an. Diese sind nach Angebotsformen und der Anzahl der Kinder sozial gestaffelt.

Diese Kosten sollten aber für keine Familie ein Hindernis darstellen, ihre Kinder in eine Einrichtung zu bringen. Bereits heute kann jede Familie, die die Kinderbetreuungskosten nur schwer bewältigen kann, einen Antrag auf wirtschaftliche Jugendhilfe beim zuständigen Träger der Jugendhilfe stellen. Zu-

meist sind das die Landkreise. Dieser Träger prüft im Einzelfall, ob der Betrag ganz oder teilweise übernommen wird. Dabei werden das zur Verfügung stehende Einkommen, gegebenenfalls Vermögen, sowie die Ausgaben der Familie angemessen berücksichtigt. Bei SGB II- oder SGB XII-Empfängern ist von einer Kostenübernahme auszugehen. Mit dem „Gute-Kita-Gesetz“ (KiQUTG) gilt dies künftig auch für die Empfänger von Wohngeld und Kinderzuschlag.

Darüber hinaus kann ein Antrag für das Bildungs- und Teilhabepaket des Bundes gestellt werden. Dieses ermöglicht einen Zuschuss zum Mittagessen sowie Zuschüsse für Ausflüge oder die Mitgliedschaft in Vereinen.

Damit ist schon heute sichergestellt, dass die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer qualitativ hochwertigen Kinderbetreuung nicht von den finanziellen Ressourcen der Familie abhängt. Zudem sind die Betreuungskosten teilweise steuerlich absetzbar.

**Bessere Inanspruchnahme als Zielsetzung der Gebührenfreiheit**

Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen wird durch die Gebührenfreiheit steigen. Das ist eine der erklärten Zielsetzungen der Gebührenfreiheit. Allerdings ist damit noch lange nicht sichergestellt, dass dies den Kindern aus bildungsfernen Schichten zugutekommt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Betreuungsumfänge bis zu sieben



Foto: klimkin / pixabay.com

Der Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren ist im Ausbau. Die steigende Nachfrage nach Betreuungsangeboten in diesem Bereich wirkt sich zeitversetzt auch auf die Zahl der betreuten Kindern über drei Jahren aus.

Stunden in der Woche, die dann gebührenfrei werden sollen, auch als Bedarf angemeldet werden.

Es besteht keine Pflicht zum Besuch einer Kindertageseinrichtung, eine höhere Betreuungszeit ermöglicht den Familien aber mehr Flexibilität. Das könnte wiederum dazu führen, dass die gebuchten Betreuungszeiten nicht voll in Anspruch genommen werden und Gruppen nicht immer voll belegt sind. Damit müssen Kinder auf Betreuungsplätze warten, während andere Ihre Plätze nicht vollumfänglich nutzen.

Eine Gebührenfreiheit könnte sich so als „Brandbeschleuniger“ der im Eingangsartikel beschriebenen Entwicklungen erweisen. Es ist zu befürchten, dass die Platzknappheit zu einer nicht mehr zu bewerkstellenden Herausforderung werden kann.

#### **Bei einer landesrechtlichen Regelung der Gebührenfreiheit wäre die Konnexität sicherzustellen**

Sollte das Land – in Form einer Gesetzgebung oder eines Volksbegehrens – die Gebührenfreiheit einführen, sind die konnexitätsrelevanten Folgekosten

dauerhaft auszugleichen. Das Konnexitätsprinzip ist einfach erklärt: „Wer bestellt, bezahlt!“ Bezogen auf den Staat bedeutet dies: Wenn das Land die Gebührenfreiheit wünscht, sind die Kostenausfälle den Kommunen zu erstatten. In Bezug auf die Kinderbetreuung muss bei der Berechnung der damit eintretenden Kosten für das Land berücksichtigt werden, dass diese Kosten kontinuierlich ansteigen werden. Der Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren (U3) befindet sich nach wie vor im Ausbau. Die Zahl der zu betreuenden Kinder steigt weiter an, dementsprechend müssen auch mehr Kinder über drei Jahren (Ü3) betreut werden. Die Kostensteigerungen sind neben dem Ausbau zum einen auf steigende Personalausgaben, zum anderen auf kontinuierliche Qualitätsverbesserungen zurückzuführen und fließen in einem geringen Umfang in die bislang üblichen Elternbeiträge ein. Aus Sicht der Kommunen könnte man die Haltung einnehmen: Wenn alle Kosten verlässlich und dauerhaft ersetzt werden, steht einer Gebührenfreiheit nichts entgegen. Zum einen ist aber infrage zu stellen, ob dies seitens des Landes dauerhaft sichergestellt werden kann, zum anderen müsste ein solches Versprechen

in der Praxis aber auch tatsächlich einlösbar sein – das ist nicht gegeben.

#### **Kommunale Ebene wird als Ausfallbürge in die Pflicht genommen**

Die politischen Entscheidungen werden auf der kommunalen Ebene umgesetzt. Die Erfüllung des Rechtsanspruchs ist sicherzustellen. Das Scheitern der verbindlichen Einführung des Orientierungsplanes ist eines der besten Beispiele dafür, was gut gemeint, aber nicht umsetzbar ist. Wenn Plätze knapp werden, obliegt es den Verantwortlichen in den Kommunen vor Ort, gemeinsam mit den Eltern nach geeigneten Lösungswegen zu suchen.

#### **Kurzum**

Die Frage nach einer Gebührenfreiheit in der Frühkindlichen Bildung muss unter Würdigung aller betroffener Aspekte bewertet werden. Die Erfüllung des Rechtsanspruches auf Frühkindliche Bildung wird in den kommenden Jahren erhebliche personelle, räumliche und finanzielle Ressourcen beanspruchen. Die oberste Zielsetzung muss sein, allen Kindern einen qualitativ guten Platz in der elementaren Bildung zur Verfügung stellen zu können. Weiter ist dafür Sorge zu tragen, dass der Zugang zu dieser Bildung nicht an den finanziellen Möglichkeiten der Familie scheitert, die bewährten Unterstützungssysteme sind dabei auch in Zukunft Garant für diesen Zugang. Eine Gebührenfreiheit in der Frühkindlichen Bildung schafft weder ausreichend Plätze, noch bringt sie einen qualitativen Mehrwert. Bei allen heute bekannten Faktoren muss zunächst intensiv in den weiteren Ausbau der Plätze investiert werden, um allen Kindern eine gute Frühkindliche Bildung und einen Zugang zu den Angebotsformen zu ermöglichen. Der beste Gutschein hilft nichts, wenn es keinen Händler, gibt bei dem er eingelöst werden kann. ■

Az. 002.02