

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Diana Golze, Klaus Ernst, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 16/5552 –**

### **Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Finanzierung des Ausbaus der Kinderkrippen durch den Bund**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Der „Krippengipfel“ am 2. April 2007 von Bund, Ländern und Gemeinden hat sich grundsätzlich auf ein Bekenntnis zum Ausbau der Betreuungsangebote für Unter-Dreijährige auf eine Platz-Kind-Relation von 35 Prozent bis 2013 ausgesprochen. Damit will auch Deutschland das auf dem Barcelona-Gipfel der EU im Jahr 2003 festgelegte Ziel eines Angebots für 33 Prozent aller Unter-Dreijährigen erreichen. Die Bundesfamilienministerin erklärte, auch der Bund solle sich an der Finanzierung des Ausbaus beteiligen, wenn dafür das Grundgesetz geändert werden müsse, solle es daran nicht scheitern (Süddeutsche Zeitung, 9. Februar 2007).

Die Bundesfamilienministerin hat am 4. Mai 2007 ihr Finanzierungskonzept für den Ausbau der Kindertagesbetreuungsangebote konkretisiert und den Beitrag des Bundes auf einen Teil der Investitionskosten beschränkt. Ein weitergehendes Engagement des Bundes in Form einer Beteiligung an den Betriebskosten der neuen Krippen sei rechtlich nicht möglich (Süddeutsche Zeitung, 4. Mai 2007). Inzwischen wird nach Möglichkeiten gesucht, auch Betriebskosten durch Bundesmittel zu bezuschussen.

Nach Presseinformationen existiert ein unveröffentlichtes Gutachten im indirekten Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), welches die rechtlichen Möglichkeiten der Finanzierung des Krippenausbaus durch den Bund prüft (taz, 9. Mai 2007). Demnach sei Artikel 104b des Grundgesetzes (GG), der „Finanzhilfen für besonders bedeutende Investitionen der Länder und der Gemeinden“ erlaubt, um das wirtschaftliche Wachstum zu fördern, als Grundlage für die Übernahme von Investitionskosten durch den Bund geeignet. Auch die mit der Föderalismusreform neu geschaffene Voraussetzung einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes durch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 GG sei erfüllt. Die Übernahme von Betriebskosten der Krippen durch den Bund sei aber nicht möglich. Auch ein Stiftungsmodell, wie von der Union vorgeschlagen, wäre lediglich eine Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben der

föderalen Aufgabenverteilung und als solche verfassungsrechtlich problematisch (Agentur-Meldung vom 14. Mai 2007).

Nach Pressemeldungen vom 25. Mai 2007 erwägt die Bundesregierung die Einführung eines „Gutscheinmodells“ zur Krippenfinanzierung. Die Eltern sollten die Gutscheine entweder bei den Kommunen oder freien Trägern für Kinderbetreuung einlösen oder andere familienpolitische Hilfen dafür in Anspruch nehmen können („Der Tagesspiegel“, 25. Mai 2007). Laut einer Meldung der Tageszeitung „DIE WELT“ favorisiert die Familienministerin Ursula von der Leyen das „Gutscheinmodell“ („DIE WELT“, 31. Mai 2007).

1. Welche verfassungsrechtlichen Probleme existieren hinsichtlich einer Finanzierung der Kosten des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Unter-Dreijährige durch den Bund?

Nach dem Grundsatz des Artikels 104a Abs. 1 des Grundgesetzes tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die im Zweiten Kapitel, Dritter Abschnitt des SGB VIII geregelte Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege zählt zu den Aufgaben der Länder und ihrer Gemeinden. Das Grundgesetz eröffnet darüber hinaus verschiedene Wege für eine unmittelbare oder mittelbare Kostenbeteiligung des Bundes. Es ist der am besten geeignete auszuwählen.

2. In welcher Weise hat die Föderalismusreform 2006, namentlich die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen, das Verbot bundesgesetzlicher Aufgabenzuweisung an die Kommunen und die Regelung des Artikels 104b GG, die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes im Bereich der Kindertagesbetreuung verändert, und wie wirken sich diese Änderungen auf die heute diskutierten finanziellen Beteiligungsmöglichkeiten des Bundes am Ausbau der Kinderkrippen aus?

Mit dem durch die Föderalismusreform im Jahr 2006 neu eingeführten Artikel 84 Abs. 1 Satz 7 des Grundgesetzes ist eine direkte Zuweisung neuer Aufgaben an die Kommunen durch Bundesgesetz nicht möglich. Nach Artikel 104b des Grundgesetzes kann der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, soweit das Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Die Bundesregierung wird die Möglichkeiten der diskutierten finanziellen Beteiligung des Bundes am Ausbau der Kinderbetreuung auch in Ansehung der Föderalismusreform des Jahres 2006 nutzen.

3. Hat der Bund nach Auffassung der Bundesregierung die Gesetzgebungskompetenz für die Verankerung eines Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr, auch unter den Voraussetzungen der Erforderlichkeitsklausel Artikel 72 Abs. 2 GG?

Ja

4. Ist nach Auffassung der Bundesregierung mit der Verankerung eines Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für Unter-Dreijährige durch den Bund die Möglichkeit einer Kostenübernahme von dadurch verursachten Investitions- und Betriebskosten verfassungsrechtlich gegeben?

Nach Artikel 104b des Grundgesetzes ist eine Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren bereits vor Verankerung des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren möglich. Diesbezüglich verweise ich auf die Ant-

wort zu Frage 2. Eine direkte Beteiligung des Bundes an den Betriebskosten ist hingegen auch nach Einführung des Rechtsanspruchs verfassungsrechtlich nicht möglich.

5. Mit welcher Begründung kommt das im Auftrag des BMFSFJ erstellte Gutachten von Prof. Dr. Werner Heun zu dem Schluss, eine Kostenübernahme von Investitions- aber nicht der Betriebskosten sei verfassungsrechtlich möglich?
6. Warum ist auch eine Finanzierung über eine Stiftung laut Gutachten keine Lösung dieser Problematik?

Die Fragen 5 und 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die im Auftrag der Prognos AG im Rahmen deren Tätigkeit für das beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eingerichtete Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen erstellte verfassungsrechtliche Expertise von Herrn Prof. Dr. Werner Heun argumentiert folgendermaßen: Die Gewährung von Finanzhilfen für Investitionen der Länder und Gemeinden in den Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren sei prinzipiell mit Artikel 104b GG verfassungsrechtlich vereinbar. Der Investitionsbegriff des Artikels 104b Abs. 1 GG verlange, dass die vom Bund geförderten Investitionen Sachinvestitionen darstellen. Das bedeute, dass die Finanzierung von Investitionen zur Neueinrichtung von Plätzen in der Tagesbetreuung ebenso zulässig sei wie von Aufwendungen zur bedarfsgerechten Umwandlung überzähliger Kindergartenplätze in andere Betreuungsplätze und von Sanierungs- und Modernisierungsaufwendungen zur bedarfsgerechten Herrichtung vorhandener Tagesbetreuungsplätze. Dagegen fielen Aufwendungen zur Erweiterung des Angebots an Plätzen in der Tagespflege, laufende Betriebs- und Personalkosten sowie Kosten für die Qualifizierung und Weiterbildung des Betreuungspersonals nicht unter den Investitionsbegriff des Artikels 104b GG; ihre Finanzierung durch den Bund sei damit nach dieser Vorschrift verfassungsrechtlich unzulässig.

Als Empfänger der Finanzhilfen kämen allein die Länder in Betracht. Eine unmittelbare Zuwendung der Finanzhilfen an die Kommunen sei hingegen verfassungswidrig. Der Bund sei prinzipiell frei in der Entscheidung darüber, ob die Finanzhilfen im Wege eines zustimmungspflichtigen Gesetzes oder durch eine Verwaltungsvereinbarung auf der Grundlage des Bundeshaushaltsgesetzes geregelt werden sollen.

Die verfassungsrechtliche Expertise von Herrn Prof. Dr. Werner Heun beschäftigte sich nicht mit der Option der Einrichtung einer Stiftung.

7. Wann wird das in Frage 5 und 6 erwähnte Gutachten dem Deutschen Bundestag zur Verfügung gestellt?

Das Gutachten wurde für den internen Gebrauch in Auftrag gegeben und erstellt. Eine Veröffentlichung ist nicht geplant.

8. Stellt das in den Medien diskutierte und nach Presseangaben von der Familienministerin favorisierte „Gutscheinmodell“ (Eltern erhalten einen Gutschein, den sie gegen staatliche Angebote oder sonstige Erziehungs- und Betreuungsformen eintauschen können) eine verfassungskonforme Finanzierungsmöglichkeit der Betreuungsangebote durch den Bund dar?

Welche Gesetzgebungskompetenz berechtigt den Bund nach Ansicht der Bundesregierung zur Einführung eines „Gutscheinmodells“?

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Geldleistungsgesetz an die Eltern folgt aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. Artikel 104a des Grundgesetzes.

9. Erwägt die Bundesregierung, das von der CSU geforderte „Betreuungsgeld“ (eine Geldleistung als Alternative zur Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes) ebenfalls über das „Gutscheinmodell“ einzuführen?

Darüber hat die Bundesregierung noch nicht entschieden.

10. Seit wann ist der Bundesregierung bekannt, dass hinsichtlich eines finanziellen Engagements des Bundes beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Unter-Dreijährige verfassungsrechtliche Probleme bestehen, und in welcher Weise hat dieser Aspekt die Diskussion des Krippenfinanzierungskonzepts zwischen den Ressorts des Bundesministeriums der Finanzen und des BMFSFJ geprägt?

Von den Möglichkeiten der Verfassung für ein finanzielles Engagement des Bundes beim Ausbau der Kindertagesbetreuung ist die am besten geeignete auszuwählen. Eine Lösung wird gegenwärtig von den Ressorts gemeinsam ausgearbeitet.

11. Wurde die von der Bundesfamilienministerin im Februar 2007 in der „Süddeutschen Zeitung“ angesprochene Möglichkeit einer Grundgesetzänderung zur Ermöglichung eines finanziellen Engagements des Bundes geprüft, wenn ja, mit welchem Ergebnis?
12. Wurde in diesem Zusammenhang auch die Schaffung einer Grundlage für die direkte Zuweisung von zweckgebundenen Mitteln für Kinderbetreuungseinrichtungen vom Bund an die Kommunen geprüft, wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Die Fragen 11 und 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie in der Antwort zu Frage 2 bereits zum Ausdruck gebracht worden ist, eröffnet das Grundgesetz dem Bund die Möglichkeit, sich an den Kosten des Ausbaus der Kindertagesbetreuung zu beteiligen. Ziel der Föderalismusreform I war es im Übrigen, durch das Verbot des unmittelbaren Durchgriffs vom Bund auf die Kommunen das Konnexitätsprinzip im Verhältnis von Ländern und Kommunen zu stärken. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat deshalb davon abgesehen, die Möglichkeit einer direkten Zuweisung von zweckgebundenen Mitteln für die Kindertagesbetreuung vom Bund an die Kommunen zu prüfen. Der verfolgte Zweck kann nach Auffassung der Bundesregierung auch auf andere Weise, z. B. über ein Geldleistungsgesetz, erreicht werden.