



Verband Katholischer
Tageseinrichtungen für Kinder (KTK)
– Bundesverband e.V.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Öffentliche Anhörung am 5. November 2018

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung
(BT-Drucksache 19/4947 vom 12.10.2018)

mit Stellungnahme
zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
„Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“
(BT-Drucksache 19/5078 vom 17.10.2018)

I. Allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfs

Der KTK-Bundesverband begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit nachhaltig und dauerhaft weiterentwickeln will. Ebenso begrüßt der KTK-Bundesverband die Intention der Bundesregierung, mit dem Gesetz die bestehenden Unterschiede zwischen den Ländern abzubauen und die Bedingungen für ein gutes Aufwachsen von Kindern, ihr Zugang zu guter Bildung und verlässliche Strukturen für Familien anzugleichen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Finanzierungsbeitragung des Bundes für die Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung wird vom KTK-Bundesverband als wichtige politische Weichenstellung bewertet, die seit Jahren überfällig ist. Um eine qualitativ hochwertige und gleichwertige Kindertagesbetreuung für alle Kinder sicherstellen zu können, sind Länder und Kommunen auf die finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen.

Eine gute Grundlage für die Finanzierungsbeitragung des Bundes bieten nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes die von der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Mai 2017 verabschiedeten Eckpunkte eines Qualitätsentwicklungsgesetzes. Diese sollen zur Umsetzung der im Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ verabschiedeten neun Handlungsfelder und der darin verankerten Qualitätsziele beitragen, die im November 2016 von der JFMK verabschiedet wurden. In den Eckpunkten der JFMK wird darauf abgestellt, dass der Bund sich grundlegend und dauerhaft an der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung beteiligt und dass die Länder Bundesmittel erhalten,

wenn diese entsprechend der Zielvereinbarungen mit dem Bund zweckgebunden eingesetzt werden.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ weist zentrale Regelungen auf, die vor diesem Hintergrund vom KTK-Bundesverband kritisch bewertet werden. In der vorliegenden Fassung wird das Gesetz zu keiner flächendeckenden Qualitätsverbesserung in der Kindertagesbetreuung führen und auch nicht dazu beitragen, dass bestehende Unterschiede der Länder in zentralen Strukturmerkmalen abgebaut werden, die für die Qualitätsentwicklung von wesentlicher Bedeutung sind. Drei Schwachstellen im Gesetzentwurf sind in diesem Zusammenhang besonders hervorzuheben:

1. Als besonders problematisch bewertet der KTK-Bundesverband, dass im vorliegenden Entwurf des Gesetzes keine dauerhafte, über 2022 hinausgehende Finanzierungsbeiträge des Bundes sichergestellt ist. Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes ist durch die Befristung der Finanzierungszusage des Bundes eine mittel- beziehungsweise langfristige Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität in der Kindertagesbetreuung nicht gewährleistet. Die Befristung der Zuschüsse des Bundes bis 2022 führt dazu, dass die Länder keine dauerhaften und keine zusätzlichen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ergreifen.

Damit entspricht der vorliegende Entwurf des Gesetzes auch nicht den von der JFMK verabschiedeten Eckpunkten und der im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD getroffenen Vereinbarung, diese Eckpunkte umzusetzen. In den Eckpunkten ist die Verstärkung der Bundesmittel enthalten.

2. In gleicher Weise kritisch bewertet der KTK-Bundesverband die im Gesetzentwurf aufgeführte Lösung, die Bundesmittel an die Länder über eine Änderung der Umsatzsteueranteile zu verteilen. Eine Finanzierung über Umsatzsteueranteile führt dazu, dass dem Bund keine Rückforderungen oder verbindliche Korrekturen möglich sind, wenn die Mittel nicht sachgemäß und zweckgebunden eingesetzt werden. Eine verbindliche Zweckbindung der Mittel für die Qualitätsentwicklung ist jedoch unabdingbar und nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes nur über ein Sondervermögen des Bundes zu erreichen, aus dem die Mittel für die Länder verteilt werden.
3. Für eine dauerhafte und nachhaltige Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung mit dem Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern herzustellen, sind angemessene und verbindliche strukturelle Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung erforderlich. Dazu gehören unter anderem ein besserer Fachkraft-Kind-Schlüssel sowie mehr Zeit für Leitungsaufgaben. Kritisch bewertet der KTK-Bundesverband, dass eine Verbesserung dieser strukturellen Rahmenbedingungen im Gesetzentwurf nicht als verbindlich umzusetzende Qualitätsziele geregelt ist.

II. Stellungnahme zu einzelnen Regelungen

1. Artikel 1

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege

(KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz - KiQuTG)

§ 1 Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

Die in § 1 definierten Ziele des KiQuTG werden vom KTK-Bundesverband begrüßt.

§ 2 Maßnahmen

Gesetzentwurf

Im Gesetzentwurf wird in Satz 2 darauf abgestellt, dass die in Satz 1 aufgeführten Handlungsfelder 1 bis 4 (bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot, guter Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, Leitungen der Tageseinrichtungen stärken) für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung von vorrangiger Bedeutung sind.

Des Weiteren wird in Satz 2 darauf verwiesen, dass auch Maßnahmen, die auf die Entlastung der Eltern bei den Gebühren für die Kindertagesbetreuung zielen, als förderfähig anerkannt werden.

Bewertung

Kritisch bewertet der KTK-Bundesverband, dass das Handlungsfeld 1 „ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ als Handlungsfeld von vorrangiger Bedeutung für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertageseinrichtung hervorgehoben wird. Um ein qualitativ hochwertiges und bedarfsgerechtes Angebot bereitstellen zu können, sind die Träger und Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung auf gute strukturelle Rahmenbedingungen angewiesen. Dazu gehören ein ausreichender und an wissenschaftlichen Erkenntnissen orientierter Fachkraft-Kind-Schlüssel, ausreichend qualifizierte Fachkräfte und mehr Zeitressourcen für Leitungsaufgaben. Diese strukturellen Standards sind von vorrangiger Bedeutung und bilden sich in den Handlungsfeldern 2 bis 4 ab.

In diesem Zusammenhang unterstützt der KTK-Bundesverband den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“. Der KTK-Bundesverband teilt die darin enthaltene Auffassung, dass ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel eine maßgebliche Voraussetzung für eine gute Qualität in der Kindertagesbetreuung darstellt, und als verbindliches Ziel in das Gesetz aufgenommen werden muss.

Kritisch bewertet der KTK-Bundesverband die in Satz 2 explizit als förderfähig hervorgehobene Bedeutung von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren. Die Entlastung der Eltern bei den Gebühren ist eine familienpolitische Maßnahme, die nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes nicht zu Lasten der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung gehen darf. Damit teilt der KTK-Bundesverband die im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dokumentierte Auffassung: „Investitionen der Länder in Richtung Beitragsfreiheit sollten deshalb erst dann vom Bund mitfinanziert werden, wenn die

Qualitätsanforderungen in dem jeweiligen Bundesland erfüllt sind.“ Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes gehören hierzu neben dem im Antrag geforderten besseren Fachkraft-Kind-Schlüssel auch ausreichende Leitungsressourcen.

Lösung

Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes ist es erforderlich, im Gesetz die Handlungsfelder 2, 3 und 4 als Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung aufzuführen und auf eine Priorisierung des Handlungsfeldes 1 zu verzichten.

In diesem Zusammenhang unterstützt der KTK-Bundesverband den Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“, im SGB VIII die Fachkraft-Kind-Relation zu definieren, diese über Mittel des Bundes zweckgebunden mitzufinanzieren und den Ländern eine Übergangsfrist einzuräumen. Bereits in der Öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Zur Verbesserung des Ausbaus und der Qualität der Kindertagesstätten“ am 10. November 2014 hatte der KTK-Bundesverband darauf hingewiesen, dass bundesweit eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels erforderlich ist, in dem Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Ausfallzeiten des Kita-Personals berücksichtigt sind. Verbindlich festzulegen ist dabei ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:2 für unter Einjährige, von 1:3 bis 1:4 für unter Dreijährige und von 1:9 für über Dreijährige.

Die in Satz 2 aufgeführte Regelung, dass Maßnahmen zur Entlastung von Eltern bei den Gebühren als förderfähig gelten, ist zu streichen.

§ 3 Handlungskonzepte und Finanzierungskonzepte der Länder

Gesetzentwurf

Im Gesetzentwurf wird darauf abgestellt, dass die Länder jeweils für sie erforderliche Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ermitteln. Dabei sollen anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren die jeweiligen Ausgangslagen in den Handlungsfeldern ermittelt werden.

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft sollen dabei in geeigneter Weise einbezogen werden.

Bewertung

Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes sind die im Gesetzentwurf aufgeführten Regelungen im Sinne von Handlungskonzepten und Finanzierungskonzepten zu unverbindlich und haben keine Bindewirksamkeit. Auch geht aus den Regelungen nicht hervor, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel nicht für bereits laufende Maßnahmen in den Ländern verwendet und ausschließlich für zusätzliche Maßnahmen eingesetzt werden dürfen.

Die Einbindung der örtlichen Träger der Jugendhilfe, der freien Träger, der Sozialpartner sowie der Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft bei der Analyse der Ausgangslage sowie bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele ist im Entwurf des Gesetz zu unverbindlich geregelt. Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes ist es sachdienlich, diese Einbindung verbindlich zu regeln, um an den tatsächlichen Weiterentwicklungsbedarfen orientierte Maßnahmen sicherzustellen.

Lösung

Der KTK-Bundesverband empfiehlt, in der Formulierung in § 3 Absatz 1 „die Länder analysieren anhand möglichst vergleichbarer Kriterien“ das Wort „möglichst“ zu streichen. Notwendig ist, die in § 3 aufgeführten Regelungen als Zielvereinbarungen fortzuschreiben, aus denen konkret messbare Ziele und Maßnahmen ableitbar sind. Ergänzend aufzunehmen sind daher Zielformulierungen aus denen hervorgeht, dass

- die Länder die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in die Auswahl der Handlungsfelder und Handlungsziele einbezogen haben;
- die Länder sich verpflichten, die vom Bund gewährten Mittel entsprechend der Zielvereinbarung und damit zusätzlich zu den vom jeweiligen Land gewährten Förderungen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung einzusetzen.

§ 4 Verträge zwischen Bund und Ländern

Gesetzentwurf

Die in § 4 aufgeführten Regelungen werden als Grundlage für das Monitoring und für die Evaluation über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung aufgeführt.

Bewertung

Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes reicht es nicht aus, die Verträge lediglich als Grundlage für das Monitoring und für die Evaluation heranzuziehen.

Lösung

Notwendig ist es, die unter § 3 dieser Stellungnahme aufgeführten Lösungsvorschläge im Sinne erweiterter Ziel- und Maßnahmenvereinbarungen in § 4 aufzunehmen beziehungsweise die in § 4 aufgeführten Regelungen durch diese Zielvereinbarungen zu ergänzen. Außerdem sollten Sanktionen oder Rückzahlungspflichten für den Fall möglicher Vertragsverletzungen beziehungsweise nicht zweckbezogener Verwendung der Mittel verbindlich festgeschrieben werden.

§ 5 Geschäftsstelle des Bundes

Keine Anmerkungen

§ 6 Monitoring und Evaluation

Gesetzentwurf

In Absatz 1 des § 6 wird darauf abgestellt, dass das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend erstmals 2020 und letztmals 2023 ein Monitoring durchführt. In Absatz 3 ist die Regelung enthalten, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes evaluiert und erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Deutschen Bundestag gegenüber berichtet.

Bewertung

Unter Punkt A. „Problem und Ziel“ des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass durch die gesetzlichen Regelungen eine nachhaltige und dauerhafte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unterstützt wird. Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes ist es nicht zielführend, 2023 letztmals ein Monitoring durchzuführen, da eine finanzielle Beteiligung des Bundes über 2022 hinaus erforderlich ist. Auch reicht es nicht aus, wenn die Bundesregierung den Bundestag einmalig nach Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Wirksamkeit informiert.

Lösung

Notwendig ist, in § 6 darauf abzustellen, dass das Monitoring über 2023 hinaus durchgeführt wird und dass die Bundesregierung den Deutschen Bundestag über die Wirksamkeit des Gesetzes alle zwei Jahre informiert, erstmalig zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.

2. Artikel 2

Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Gesetzentwurf

Mit Art. 2 werden Vorschriften des SGB VIII geändert. § 22 SGB VIII – Grundsätze der Förderung von Kindertageseinrichtungen – soll um einen Abs. 4 ergänzt werden. Danach sollen Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität weiterentwickelt werden. Das Nähere soll das Landesrecht regeln.

§ 90 SGB VIII soll geändert werden. Die Vorschrift regelt bereits heute, unter welchen Voraussetzungen eine Kostenbeteiligung für den Besuch von Kindertagesstätten gefordert werden kann. Bereits heute sollen Kostenbeiträge gestaffelt werden. Die Länder sind aber frei, anderes zu bestimmen und zum Beispiel auf eine Staffelung ganz zu verzichten.

Die Regelung soll nun verbindlich vorgeben, dass die Kostenbeiträge zu staffeln sind. Die Länder handhaben dies bislang sehr unterschiedlich. Zum Teil werden bei Überschreitung der sehr niedrigen Einkommensgrenze aus dem Sozialhilferecht (§ 85 SGB XII) sofort in voller Höhe Beiträge erhoben.

Bewertung

Der KTK-Bundesverband begrüßt die Ergänzung in § 22 SGB VIII und hält es insbesondere für sachgerecht, dass Qualität hier prozessual verstanden wird. Die Vorschrift sieht vor, dass die Qualität der Kindertagesbetreuung stets weiterentwickelt wird. So kann sie auf fachliche Entwicklungen ebenso wie auf neue gesellschaftliche Voraussetzungen reagieren.

Der KTK-Bundesverband unterstützt das Ziel, Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung sozialverträglich auszugestalten.

Lösung

Keine Anmerkung

3. Artikel 3 und Artikel 4

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Weitere Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Gesetzentwurf

Im Referentenentwurf wird in den Artikeln 3 und 4 darauf abgestellt, die vom Bund zur Verfügung stehenden Mittel über Umsatzsteueranteile zu finanzieren. Insgesamt sollen dabei knapp 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt werden.

In Artikel 4 des Referentenentwurfs ist geregelt, dass die Zuführung von Bundesmitteln letztmals 2022 erfolgt.

Bewertung

Nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes führt eine Finanzierung der Bundesmittel über Umsatzsteueranteile dazu, dass die den Ländern zur Verfügung gestellten Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen nicht verlässlich zweckgebunden für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung im Sinne eines zusätzlichen Effekts eingesetzt werden müssen. Es obliegt allein der Entscheidung der Landesparlamente, wie die Länder die zusätzlichen Steuermittel verwenden. Eine Verpflichtung der Länder, die zusätzlichen Mittel aus Umsatzsteueranteilen für die Qualitätsentwicklung zu verwenden, ist so rechtlich nicht bindend durchzusetzen.

Kritisch bewertet der KTK-Bundesverband auch, das bis 2022 lediglich 5,5 Milliarden Euro vorgesehen sind. Um den beabsichtigten Qualitätsentwicklungsprozess auf der Grundlage der im Gesetz aufgeführten Handlungsfelder und der darin verankerten Qualitätsziele sicherstellen zu können, ist eine erheblich höhere Finanzierungsbeitragung des Bundes erforderlich. Aktuelle Berechnungen der Bertelsmann Stiftung zufolge sind hierfür knapp neun Milliarden Euro jährlich notwendig.

Darüber hinaus bewertet der KTK-Bundesverband die im Gesetzentwurf aufgeführte Regelung kritisch, Bundesmittel lediglich bis 2022 zur Verfügung zu stellen. Diese Absicht entspricht weder der Intention des Gesetzes noch den von der Jugend- und Familienministerkonferenz verabschiedeten Eckpunkten, denen zufolge eine dauerhafte Finanzierung des Bundes erforderlich ist. Auch entspricht die zeitliche Begrenzung nicht der Vereinbarung des Koalitionsvertrags von CDU/CSU und SPD, der zufolge der Beschluss der JFMK umgesetzt werden soll.

Der Verzicht auf eine dauerhafte Finanzierungsbeitragung des Bundes wird im Ergebnis dazu führen, dass die Länder ihre Anstrengungen im Bereich der Qualitätsentwicklung der Kindertagesbetreuung nicht dauerhaft ausrichten, keine nachhaltigen Qualitätsverbesserungen anstoßen und/oder keine zusätzlichen Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung initiieren.

Lösung

Sinnvoll ist es nach Auffassung des KTK-Bundesverbandes, die Finanzierungsbeitragung des Bundes über die Einrichtung eines Sondervermögens zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu regeln. Dabei ist der Zweck des Sondervermögens dahingehend zu definieren, dass die darin enthaltenen Mittel zur Finanzierung von Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung herangezogen werden. Entsprechend sind damit verbundene Fragen eines

erforderlichen Wirtschaftsplans, des Haushaltsrechts, der Verwaltungskosten und der Auflösung des Sondervermögens zu klären.

Das Sondervermögen ist als dauerhafte Finanzierungsbeteiligung des Bundes auch über 2022 hinaus zu veranschlagen, den tatsächlich benötigten Finanzmitteln anzupassen und entsprechend der Kostensteigerungen in diesem Bereich aufwachsend zu gestalten.

Freiburg/Berlin, 30.10.2018

Frank Jansen
Geschäftsführer