



## Wortprotokoll der 16. Sitzung

### Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Berlin, den 5. November 2018, 14:00 Uhr  
Paul-Löbe-Haus  
Saal 2.200

Vorsitz: Sabine Zimmermann (Zwickau), MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigiger Tagesordnungspunkt Seite 10

#### a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbe- treuung**

**BT-Drucksachen 19/4947, 19/5416**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

#### **Mitberatend:**

Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft  
Haushaltsausschuss (mb und § 96 GO)

#### **Gutachtlich:**

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Maik Beermann [CDU/CSU]  
Abg. Sönke Rix [SPD]  
Abg. Martin Reichardt [AfD]  
Abg. Matthias Seestern-Pauly [FDP]  
Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]  
Abg. Annalena Baerbock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

#### b) Antrag der Abgeordneten Annalena Baerbock, Katja Dörner, Dr. Anna Christmann, weiterer Abgeordne- ter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen**

**BT-Drucksache 19/5078**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Maik Beermann [CDU/CSU]  
Abg. Sönke Rix [SPD]  
Abg. Martin Reichardt [AfD]  
Abg. Matthias Seestern-Pauly [FDP]  
Abg. Norbert Müller (Potsdam) [DIE LINKE.]  
Abg. Annalena Baerbock [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



<b>Anwesenheitslisten</b>	<b>Seite 3</b>
<b>Anwesenheitsliste Sachverständige</b>	<b>Seite 9</b>
<b>Zusammenstellung der Stellungnahmen</b>	<b>Seite 52</b>



19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

OK

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
(13. Ausschuss)**  
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>CDU/CSU</b>		<b>CDU/CSU</b>	
Beermann, Malk		Behrens (Börde), Manfred	_____
Bernstein, Melanie		Bernstiel, Christoph	_____
Bräher, Silvia	_____	Hoffmann, Alexander	_____
Groden-Kranich, Ursula	_____	Koob, Markus	_____
Kartes, Torbjörn	_____	Lehrieder, Paul	
Kießling, Michael	_____	Maag, Karin	_____
Landgraf, Katharina		Noll, Michela	_____
Launert Dr., Silke		Pols, Eckhard	_____
Pantel, Sylvia		Rüddel, Erwin	_____
Patzelt, Martin	_____	Schön, Nadine	
Pilsinger, Stephan	_____	Schreiner, Felix	_____
Rief, Josef		Strocks, Stephan	_____
Weinberg (Hamburg), Marcus	_____	Tebroke Dr., Hermann-Josef	_____
Wissmann, Bettina Margarethe	_____	Winkelmeier-Becker, Elisabeth	_____

19. Oktober 2018

Anwesenheitsliste  
Reform ZT 4 - Zentrale Assistentenliste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-22251, Fax: +49 30 227-26139

Seite 1 von 3



07

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Aggelidis, Grigorios		Brandenburg (Rhein-Neckar) Dr., Jens	_____
Beurr, Nicole		Konrad, Carina	_____
Föst, Daniel		Suding, Katja	_____
Sensterm-Pauly, Matthias		Westig, Nicole	_____
<b>DIE LINKE</b>		<b>DIE LINKE</b>	
Achselwilm, Doris		Akbalut, Gökay	_____
Müller (Potsdam), Norbert		Bull-Bischoff, Birko	_____
Werner, Katrin		Möhring, Cornelia	_____
Zimmermann (Zwickau), Sabine		Pellmann, Sören	_____
<b>BÜBÖ/GR</b>		<b>BÜBÖ/GR</b>	
Baerbock, Annalena		Christmann Dr., Anna	_____
Dörner, Katja		Lazar, Monika	_____
Schauws, Uffe		Lehmann, Sven	_____
Walter-Rosenheimer, Beate		Schuls-Ascha, Kordula	_____

19. Oktober 2018

Anwesenheitsliste  
Refecat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36139

Seite 3 von 3



04

19. Wahlperiode Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Bahr, Ulrike		Diaby Dr., Karamba	_____
Breymaier, Lemi	_____	Kaiser, Elisabeth	_____
Ortleb, Josephine		Lindh, Helge	_____
Rix, Sünke	_____	Mast, Katja	_____
Rüthrich, Susann		Matheis, Hilde	_____
Schulte, Ursula	_____	Moll, Claudia	_____
Schwetza, Stefan		Nissen, Ulli	_____
Städler, Svenja		Ryglawski, Sarah	_____
Yüksel, Gülistan		Schulz (Spandau), Swen	_____
<b>AD</b>		<b>AD</b>	
Ehrhorn, Thomas		Büttner, Matthias	_____
Harder-Kühnel, Mariana Iris	_____	Eminger, Franziska	
Höchst, Nicole		Hertmann, Verena	_____
Pasemann, Frank	_____	Huber, Johannes	_____
Reichardt, Martin		Pohl, Jürgen	_____

19. Oktober 2018

Anwesenheitsliste  
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro  
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 3



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

öff

**Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
(13. Ausschuss)**  
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

**Fraktionsmitarbeiter**

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Lange, Jens	AFD	
Rhotert, Anja	CDU/CSU	
Spemann, Natascha	SPD	
Schepes, Petra	CDU/CSU	
Schmitt, Nadia	SPD	
Lehner, Stefan	DIE LINKE	
Wolke, Franka	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Datta, Anca-Lise	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Obereggsbacher, Julia	SPD	
König, Ingrid	CDU/CSU	

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <http://www.bundestag.de/datenschutz>.





0/4

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)  
Montag, 5. November 2018, 14:00 Uhr

Seite 3

**Bundesrat**

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern	MARAS	<i>Maras</i>	OPR/W
Berlin			
Brandenburg	BENSIE	<i>Bensie</i>	VR
Bremen			
Hamburg	REP	<i>Rep</i>	RR
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen	MUSEGADES	<i>Musegades</i>	PRs
Nordrhein-Westfalen	Beier	<i>Beier</i>	OPR
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen	GRÄFEL-HÖPPEL	<i>Gräfel-Höppel</i>	PRs
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen	SCHÜGG, CHRISTINA	<i>Schügg</i>	

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659  
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



**Unterschriftenliste der Sachverständigen**  
für 16. Sitzung – öffentliche Anhörung  
zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und  
zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung  
am 5. November 2018, 14.00 bis 17.10 Uhr, PLH, Saal 2.200

Name	Unterschrift
Matthias Dantlgraber	M. Dantlgraber
Frank Jansen	Frank Jansen
Prof. Dr. Bernhard Kalicki	Bernhard Kalicki
Prof. Dr. Gregor Kirchhof	G. Kirchhof
Heiko Krause	H. Krause
Maria-Theresia Münch	Maria-Theresia Münch
Dr. Johannes Resch	J. Resch
Anette Stein	Anette Stein
Prof. Dr. Susanne Viernickel	S. Viernickel
Regina Offer	Regina Offer

2. November 2018



Die **Vorsitzende**: Meine Damen und Herren, ich begrüße Sie zu unserer öffentlichen Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ und zu dem Antrag „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“. Dazu begrüße ich die Mitglieder des Ausschusses. Ich begrüße die Mitglieder aus den mitberatenden Ausschüssen. Für die Bundesregierung begrüße ich die Parlamentarische Staatssekretärin, Frau Caren Marks. Und ich begrüße die Besucherinnen und Besucher auf der Tribüne. Ich freue mich über das große Interesse.

Darüber hinaus begrüße ich unsere Sachverständigen für die heutige Anhörung, das sind Matthias Dantlgraber für den Familienbund der Katholiken, Frank Jansen für den Verband Katholischer Tageseinrichtungen, Professor Dr. Bernhard Kalicki, Deutsches Jugendinstitut, Professor Dr. Gregor Kirchhof, Universität Augsburg, Heiko Krause, Bundesverband für Kindertagespflege, Maria-Theresia Münch, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Dr. Johannes Resch vom Verband Familienarbeit, Anette Stein von der Bertelsmann Stiftung, Professorin Dr. Susanne Viernickel von der Universität Leipzig und Regina Offer als Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände – seien Sie herzlich willkommen.

Ich weise darauf hin, dass die Anhörung im Internet übertragen und in der Mediathek auf der Homepage des Deutschen Bundestages bereitgestellt wird. Es wird ein Wortprotokoll erstellt, das im Internet abrufbar sein wird. Außerdem sind Bild- und Tonaufzeichnungen anderer Personen nicht möglich, es sei denn, sie sind akkreditierte Journalisten. Ebenso bitte ich, während der Anhörung auf die Benutzung von Mobiltelefonen zu verzichten. Weiterhin weise ich darauf hin, dass die Stellungnahmen der Sachverständigen vor dem Sitzungssaal ausliegen und auch im Internet bereitgestellt sind.

Der Ablauf der öffentlichen Anhörung ist wie folgt vorgesehen: Zuerst haben wir Eingangsstatements von jeweils 5 Minuten. Ich würde mich freuen, wenn Sie diese Zeit auch nicht überschreiten. Bei

den anschließenden zwei Fragerunden sind jeweils 60 Minuten vorgesehen. Die Fragerunden sind entsprechend dem Stärkeverhältnis der einzelnen Fraktionen im Deutschen Bundestag zeitlich aufgeteilt. Zu Beginn der Wahlperiode hatten wir uns darauf verständigt, dass wir die Fragerunden bei der CDU/CSU und bei der SPD-Fraktion teilen, so dass wir dort zwei Blöcke haben. So werden wir das heute auch handhaben. Wir haben dann noch die freie Runde von 10 Minuten.

Wir beginnen mit der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ auf den BT-Drucksachen 19/4947 und 19/5416 und zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ auf der BT-Drucksache 19/5078. Zunächst bitte ich die Sachverständigen um ein kurzes Statement. Herr Dantlgraber, Sie machen den Anfang, bitte.

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete, der Familienbund begrüßt das Ziel des Entwurfs, die Qualität in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Die vielen positiven Auswirkungen der Kindertagesbetreuung können nur mit qualitativ hochwertigen Angeboten erreicht werden.

Es ist zu begrüßen, dass der Bund nun 5,5 Mrd. Euro für die Verbesserung der Qualität und der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung investieren möchte. Dieser Summe steht ein großer Investitionsbedarf gegenüber. Geschätzt wird, dass allein für die Herstellung einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation ein finanzieller Mehrbedarf in Höhe von rund 5 Mrd. Euro pro Jahr besteht. Insgesamt werden die jährlichen Kosten für den Qualitätsausbau auf 8 Mrd. Euro geschätzt. Möchte man zugleich das Ziel der generellen Beitragsfreiheit für alle Eltern erreichen, steigt der Mehrbedarf auf 15 Mrd. Euro pro Jahr. Das ist evident mehr als die maximal 2 Mrd. Euro pro Jahr, die aufgrund dieses Gesetzentwurfs investiert werden sollen.



Bereits aus diesen Zahlen ergibt sich daher die Notwendigkeit, klare Prioritäten zu setzen. Der Instrumentenkasten des Entwurfs führt alle Handlungsfelder und Maßnahmen auf, in denen Qualitätsverbesserungen wünschenswert wären. Der Bund kann und sollte aber mit den begrenzten vorgesehenen Mitteln nicht alle Bereiche der Qualitätsentwicklung fördern. Er sollte sich auf elementare Qualitätsmaßnahmen konzentrieren, die die Qualität nachweislich, das heißt durch wissenschaftliche Studien belegt, verbessern. Andere Qualitätsmaßnahmen sollte er den Ländern überlassen, die im Bereich der Kitaqualität in einer originären Verantwortung stehen.

Ein klarer Fokus des Bundes sollte auf der Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels liegen. Es ist wissenschaftlich nachgewiesen, dass sich ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel sehr positiv auf die Qualität der Kindertagesbetreuung auswirkt. Dass ausreichend qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen, ist eine Grundvoraussetzung für viele andere Qualitätsmaßnahmen. Sprachliche und ganzheitliche Bildung, ausreichend Zeit für Leitungsaufgaben, individuelle Förderung und individuelles Eingehen auf Kinder sind bei einem Mangel an Fachkräften nur schwer möglich. Und auch eine gute räumliche und sächliche Ausstattung hilft ohne das entsprechende Personal nichts. Daher ist ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel auch den Eltern besonders wichtig. In diesem Bereich sollten Mindeststandards geregelt werden. Darüber, wie diese Mindeststandards aussehen sollten, besteht in Wissenschaft und Verbänden weitgehend Einigkeit. Bei Kindern unter drei Jahren sollte der Fachkraft-Kind-Schlüssel 1:3 oder 1:4 betragen, bei Kindern über drei Jahren 1:8 oder 1:9. Den Ländern könnten angemessene Übergangsfristen gewährt werden, wenn es derzeit, z. B. aufgrund fehlender Fachkräfte, unmöglich ist, diese Werte vollständig zu erreichen.

Im Bereich der Entlastung der Eltern bei den Gebühren ist eine bundesweit verpflichtende Gebührenerstaffelung prioritär. Die Gebühren sollten sich an der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Eltern orientieren. Diese in § 90 Absatz 3 und 4 SGB VIII vorgesehene Regelung sollte unbedingt beibehalten werden. Darüber hinausgehende Ge-

bührentlastungen sollte der Bund der Verantwortung der Länder überlassen. Umfangreiche Investitionen in diesem Bereich gehen bei insgesamt begrenzten Mitteln zu Lasten der Qualitätsentwicklung. Hinzu kommt, dass viele Länder ohnehin weitere Entlastungen bei den Kitagebühren planen. Gerade deshalb ist die Gefahr groß, dass der Bund Maßnahmen bezahlt, die die Länder ohnehin vorgenommen hätten.

Aus dem gleichen Grund sollten auch keine bereits begonnenen Maßnahmen bezahlt werden. Auch das Verfassungsrecht verlangt, dass der Bund sich auf wesentliche, grundlegende Qualitätsmaßnahmen konzentriert, denn der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Kindertagesbetreuung nur, soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Das entscheidende Wort ist hier „soweit“. Daraus ergibt sich, dass einzelne geregelte Qualitätsmaßnahmen – und zwar jede einzelne Qualitätsmaßnahme – daraufhin überprüft werden müssen, ob eine erhebliche Auseinanderentwicklung droht, die das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt. Das ist nicht bei allen Handlungsfeldern des Instrumentenkastens der Fall. Den für die Kitaqualität entscheidenden Fachkraft-Kind-Schlüssel darf der Bund jedoch auch nach diesem strengen verfassungsrechtlichen Maßstab regeln.

Zusammengefasst: Politische und verfassungsrechtliche Erwägungen legen nahe, dass der Bund stärkere Prioritäten setzen und sich insbesondere auf die Sicherstellung eines guten Fachkraft-Kind-Schlüssels konzentrieren sollte. In diesem Bereich sollte der Bund den Ländern Mindeststandards vorgeben. Herzlichen Dank.

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Ich saß im November 2014 schon einmal hier, und zwar im Rahmen einer öffentlichen Anhörung zum Thema „Ausbau und Qualität in der Kindertagesbetreuung“. Wir sind damals zusammen angetreten, Arbeiterwohlfahrt, KTK, also mein Verband, und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, mit dem Ziel, ein Bundesqualitätsgesetz durchzusetzen. Das haben wir damals



leider nicht erreicht. Deswegen kommt uns heute der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gelegen.

Es ist aber seit dieser Zeit so viel passiert: Wir haben Dialogworkshops durchgeführt, bei denen es darum ging nachzuweisen, dass es verfassungsrechtlich möglich ist. Wir haben Finanzierungskonzepte entwickelt, die nachweisen, dass höhere Aufwendungen für diesen Bereich durchaus Sinn machen und auch finanzierbar sind. Es ist die Bund-Länder-Arbeitsgruppe ins Leben gerufen worden, die das Kommuniké „Frühe Bildung finanziell sichern und weiterentwickeln“ entwickelt hat mit den neuen Handlungsfeldern, die dann auch von der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im November 2016 verabschiedet wurden. Das haben wir als einen großen Erfolg bewertet, weil es damit erstmals gelungen ist, dass Bund und Länder sich auf gemeinsame Qualitätsziele verständigen.

Dann sind die Eckpunkte dieser Bund-Länder-Arbeitsgruppe auch von der Jugend- und Familienministerkonferenz verabschiedet worden. Das war nicht das, was wir wollten, Eckpunkte für ein Bundesqualitätsentwicklungsgesetz. Wir hätten gern ein Bundesqualitätsgesetz gehabt, in dem von vornherein Standards festgeschrieben werden. Aber es war zumindest ein Kompromiss, der so etwas wie ein kleiner Teilerfolg war. Und als dann Bundesministerin Dr. Franziska Giffey in ihrer ersten Rede vor dem Deutschen Bundestag angekündigt hat, dass sie noch vor der Sommerpause einen entsprechenden Gesetzentwurf in den Bundestag einbringen will, waren wir alle erfreut, sind am Ende aber enttäuscht von dem, was da vorgelegt worden ist.

Ich finde, bei dem ganzen Engagement der letzten Jahre hätten wir mehr erwarten dürfen als das, was jetzt in diesem Gesetzentwurf vorgetragen wird. Wir sind der Meinung – und wenn ich „wir“ sage, dann meine ich nicht nur meinen Verband, sondern ich blicke auf alle Wohlfahrtsverbände, auch auf die Gewerkschaften, die heute hier nicht am Tisch sitzen –, dass der vorliegende Entwurf, auf den ich im Detail in der schriftlichen Stellung-

nahme reagiert habe, der Bedeutung der Kindertageseinrichtungen nicht gerecht wird. Er spiegelt auch nicht die öffentliche Meinung wider, der zufolge wir sehr viel mehr Investitionen in diesem Bereich brauchen, und er stößt in weiten Kreisen auf Kritik. Einmal deswegen, weil damit keine flächendeckende Qualitätsverbesserung, so wie sie im Ziel beschrieben ist, anvisiert wird, und weil wir zudem in keiner Weise darauf hoffen können, dass die Unterschiede zwischen den Ländern abgebaut werden, obwohl das auch das als Ziel vorgegeben ist.

Der erste massive Kritikpunkt, den wir haben: Es ist im Gesetz keine dauerhafte Finanzierung vorgesehen. Sie begrenzen die Finanzierung auf das Jahr 2022. Die Gefahr, die wir sehen, ist, dass damit eine Qualitätsentwicklung mittel- und langfristig nicht gewährleistet ist und von den Ländern auch nicht zu erwarten ist, weil sie einfach keine abgesicherte finanzielle Grundlage dafür haben. Im Übrigen entspricht das auch nicht dem, was im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD steht, nämlich, dass sie die Eckpunkte der Jugend- und Familienministerkonferenz umsetzen wollen. Die dauerhafte Finanzierung ist einer der Eckpunkte, die die Konferenz damals vorgelegt hat.

Dass Sie das über Umsatzsteueranteile finanzieren wollen und nicht, wie ursprünglich einmal angedacht, über ein Sondervermögen, kritisieren wir in gleicher Weise, weil wir nicht daran glauben, dass die Mittel sachgemäß und zweckgebunden eingesetzt werden. Sie haben zudem keine Möglichkeiten, Mittel zurückzufordern, wenn nicht tatsächlich das umgesetzt wird, was in den Zielvereinbarungen steht. Letztendlich ist der Mittelersatz den Länderparlamenten überlassen.

Wir kritisieren auch, das gilt jetzt für meinen Verband, dass in diesem Gesetzentwurf nicht darauf abgestellt wird, angemessene verbindliche Rahmenbedingungen festzusetzen. Wir sind der Meinung, dass gerade der Fachkraft-Kind-Schlüssel eine der strukturellen Voraussetzungen ist, um überhaupt Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen abzusichern und diese auch effektiv durchführen zu können. Deswegen unterstützen wir den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE



GRÜNEN, im Gesetzentwurf verbindlich die Fachkraft-Kind-Relation entsprechend der Vorgaben, die in diesem Antrag formuliert worden sind, aufzunehmen. Vorrangig sind für uns die Faktoren der Handlungsfelder 2, 3 und 4: Fachkraft-Kind-Relation, Fachkräftegewinnung und Leitung. Am liebsten würden wir natürlich, wenn ich noch einmal auf das Bundesqualitätsgesetz, das wir ursprünglich im Visier hatten, blicke, auch die Leitungsressourcen als verbindliche Größe in dem Gesetz dokumentiert wissen. Aber der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN konzentriert sich auf die Fachkraft-Kind-Relation. Das ist ein zwingender Aspekt, der verbindlich aufgenommen werden muss.

Was wir ablehnen ist die Förderfähigkeit der Entlastung der Eltern bei den Beiträgen in § 2 Satz 2 des Entwurfs eines KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG-E). Wir glauben, dass hier viel zu viel Geld für strukturelle Verbesserungen im Kitabereich verloren geht. Das kann man auch über familienpolitische Maßnahmen und nicht zu Lasten der Strukturqualität in Kitas regeln.

Ein Punkt, auf den wir noch hinweisen wollen: In § 3 KiQuTG-E wird darauf abgestellt, dass die Trägerverbände und die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe in die Zielvereinbarung eingebunden werden sollen. Das ist eine Sollbestimmung. Wir meinen, dass das verbindlich geregelt werden muss. Ich darf darauf hinweisen, dass allein die freien Träger 60 Prozent der Kitas stellen. Wir haben sehr viel Ahnung davon, was in unseren Kindertageseinrichtungen an Entwicklung vorangetrieben werden muss.

Letzter Punkt: 5,5 Mrd. Euro sind eine große Investition für den Anfang, reichen aber nicht aus. Die Bertelsmann-Stiftung hat ermittelt, dass wir knapp unter 9 Mrd. Euro brauchen, um all das zu finanzieren, was hier dokumentiert ist.

**Prof. Dr. Bernhard Kalicki** (Deutsches Jugendinstitut): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Ein- und Zweijährige, den

wir betrieben haben und der keineswegs abgeschlossen ist, war ein notwendiger Schritt mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie mit Blick auf die Gleichstellung der Geschlechter, aber auch mit Blick auf die Potenziale der frühen Kindheit und die Stärkung des Bildungsauftrags.

Das Deutsche Jugendinstitut hält diesen Prozess der Investitionen in die Qualität der frühen Betreuung und Bildung neben dem noch nicht abgeschlossenen quantitativen Ausbau für unverzichtbar. Wir haben gestiegene Erwartungen an die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Wir brauchen eine nachhaltige Finanzierung des Systems und wir können uns nicht damit zufrieden geben, dass es von Zufällen abhängt, wo ein Kind aufwächst und welche Qualität es in einer Kindertagesstätte erlebt. Der Abbau der regionalen Disparitäten bei zentralen Qualitätsparametern ist also geboten. Das war Grundlage dafür, dass der Bund hier tätig wird. Uns überzeugt es durchaus, dass sich die Politik auf die Strukturparameter von pädagogischer Qualität konzentriert. Das ist ein sinnvoller Ansatz, weil dies politisch steuerbar ist, und es überzeugt auch, dass wir mit den Handlungsfeldern einen systemischen Blick haben und ein kompetentes Betreuungssystem aufbauen wollen. Klar ist, dass es ein langfristiger Prozess ist, den wir jetzt mit einem Bundesgesetz anschieben können.

Ich komme zu der Beurteilung des Gesetzentwurfs aus Sicht des Deutschen Jugendinstituts und konzentriere mich auf die wesentlichen Punkte.

Wir würdigen und schätzen es sehr, dass der Einstieg in die Mitfinanzierung durch den Bund vorgesehen ist. Es wurde überzeugend argumentiert, dass die Renditen auf Bundesebene anfallen, in den Rentenversicherungen, in der Wirtschaft. Die Investitionen in dieses Betreuungssystem liegen aber bei Ländern und Kommunen. Und auch das überzeugt uns an dem Gesetzentwurf, dass es um zusätzliche Mittel geht, die nicht Landesmittel oder andere Mittel ersetzen.

Die kritischen Punkte: Wir vermissen die Nach-



haltigkeit. Wir brauchen ein nachhaltig finanziertes System. Das war die Grundlage des Qualitätsprozesses, wie wir ihn alle gemeinsam gestartet haben, wie wir ihn begleitet haben und wie auch das Deutsche Jugendinstitut ihn fachlich begleitet hat. Hier bleiben wir doch deutlich hinter den kommunizierten und auch im Praxisfeld aufgebauten Erwartungen zurück.

Die fehlende Zweckbindung ist kritisch zu sehen. Wir reden über große Summen. Insofern ist es erstaunlich, dass mit dem Finanzierungsweg der Umsatzsteuerpunkte nicht sichergestellt wird, dass die Bundesmittel tatsächlich dem System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zugutekommen.

Zu dem Einwand, dass unter Umständen mit dem Finanzierungsweg über die Umsatzsteuer regionale Disparitäten noch verstärkt werden könnten. Wir sehen als Deutsches Jugendinstitut hier nicht unsere Kernexpertise, denken aber, es sollte noch einmal kritisch überprüft werden, inwiefern dieses Argument stichhaltig ist. Uns liegt sehr viel daran, das Konvergenzziel im Auge zu behalten, mit den Freiheitsgraden, die die Länder bekommen. In der Aushandlung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte mit dem Bund rückt dieses Ziel in den Hintergrund, weshalb wir uns für ein Monitoring stark machen, das auch länderübergreifend und dauerhaft angelegt ist und den systemischen Charakter des Zwischenberichts im Blick behält, sprich: alle Handlungsfelder berücksichtigt. Wir plädieren dafür, den Qualitätsentwicklungsprozess als einen langfristigen anzusehen. Monitoring und Evaluation sind grundgelegt. Das heißt, es gibt zwei Zeitpunkte für Evaluationsberichte, an denen das strategische Vorgehen noch einmal überprüft wird.

Ist es sinnvoll gewesen, die Wahlmöglichkeiten den Ländern zu überlassen und auf einheitliche Qualitätsstandards zu verzichten? Erreichen wir eine Konvergenz in wesentlichen Qualitätszielen? Hier hoffen wir, dass gegebenenfalls nachgesteuert wird. Herzlichen Dank.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg):  
Frau Vorsitzende, sehr geehrte Abgeordnete,

meine Damen und Herren, ich danke sehr für die Einladung und die Möglichkeit, heute mit Ihnen allen über das sog. Gute-Kita-Gesetz zu sprechen. Ich möchte, wie meine Vorredner und wie auch viele von Ihnen im Bundestag, betonen, dass das Anliegen, die Kinderbetreuung zu verbessern, ein zentrales Anliegen der Familienpolitik ist. Diesen Weg sollte man entschieden weitergehen. Nur der Gesetzentwurf darf in der vorgeschlagenen Fassung vom Bundestag nicht verabschiedet werden. Das Grundgesetz widerspricht dem deutlich. Deshalb sollte –das wurde ja auch schon von manchen in der Bundestagsdebatte gesagt – das Gesetzgebungsverfahren genutzt werden, um das Gesetz zu verbessern und verfassungskonform auszugestalten.

Bemerkenswert ist, dass sich die verfassungsrechtlichen Einwände, die ich gleich artikulieren möchte, mit manchen Kritikpunkten, die von ganz verschiedenen politischen Richtungen geäußert wurden, decken. So wurde in Teilen auch von den Vorrednern, aber auch in der Ersten Lesung im Bundestag, gesagt, dass ein Instrumentenkasten, der dann durch 16 Staatsverträge konkretisiert wird, die Kinder nicht erreichen und die Kinderbetreuung deshalb nicht verbessern wird.

Zudem wurde vor Bürokratismus gewarnt. In der Tat sehe auch ich hier einen großen Schwachpunkt. Sie wollen nach dem Gesetzentwurf eine besondere Stelle beim Bundesfamilienministerium einrichten. Dann soll ein Evaluations- und Monitoringsystem eingeführt werden. Außerdem sollen auch noch 16 Staatsverträge geschaffen werden. Das ist ein riesiger bürokratischer Aufwand, der teuer ist. Ich meine, dass diese ganzen Kapazitäten und Mittel besser in die Kindertagesbetreuung, in die Verbesserung der Qualität gesteckt werden sollten.

Die verfassungsrechtlichen Einwände verbinden sich mit dem auch hier schon artikulierten Ziel, Mindeststandards verbindlich durch den Bund vorzuschreiben. Der Bund hat nur einen ganz engen Gesetzgebungsraum in diesem Bereich. Herr Dantlgraber hat das schon skizziert, aber es ist dem Bund möglich, in elementaren Bereichen Mindeststandards zu setzen. Da spreche ich den



wichtigen Fachkraft-Kind-Schlüssel an. Man kann auch über Mindeststandards bei den Räumlichkeiten, bei der sprachlichen Bildung und an ein gewisses Zusammenwirken mit den Trägern der öffentlichen freien Jugendhilfe sowie den Eltern denken. Das wären die Nummern 2, 5, 9 und 10 des § 2 KiQuTG-E. Alle anderen Nummern sind nicht kompetenzgerecht.

Deshalb komme ich jetzt zu meinen vier verfassungsrechtlichen Einwänden: Der erste ist die Gesetzgebungskompetenz, die Herr Dantlgraber schon beschrieben hat. Wir sind hier im Bereich der öffentlichen Fürsorge. Hier darf der Bundestag nur tätig werden, soweit dies zur Erhaltung der einheitlichen Lebensverhältnisse erforderlich ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Maßstab in zahlreichen Entscheidungen konkretisiert und judiziert und hat dabei betont, es gehe hier darum, nach der Föderalismusreform die Länderkompetenzen vor Eingriffen des Bundes in einem justiziablen Maßstab zu schützen. Ich zitiere fast wörtlich. Und deshalb wurde ausbuchstabiert, dass der Bund nur Gesetze erlassen darf, soweit sich die Lebensverhältnisse in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder drohen, sich auseinanderzuentwickeln, oder entsprechende Benachteiligungen greifbar sind.

Unterschiedliche Regelungen der Länder bei der Organisation der Kindertagesstätten, Nummer 4 des § 2 KiQuTG-E, bei der ganzheitlichen Bildung, bei der Nutzung der Potenziale des Sozialraumes und des Abbaus geschlechterspezifischer Stereotype, das sind die Nummer 6 und die Nummer 10 des § 2 KiQuTG-E, bewirken keine solchen Unterschiede. Hier hat der Bund nicht die Gesetzgebungskompetenz. Man könnte jetzt erwägen zu argumentieren, „nun ja, es sind ja auch nur vage Vorgaben, also darf der Bund auch das Gesetz erlassen“. Das ist aber nicht richtig. Wenn er die Gesetzgebungskompetenz nicht hat, dann hat er sie nicht, dann gibt es keine Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Zudem braucht er auch die Kompetenz, um die erwogenen Staatsverträge zu schließen. Diese darf er auch nicht schließen, weil er die Kompetenz nicht

hat. Sie müssen sich das mal kompetenzrechtlich „auf der Zunge zergehen lassen“. Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz fordert eine bundeseinheitliche Regelung und der Gesetzentwurf schlägt vor, 16 verschiedene Staatsverträge zu schließen. Das passt kompetenzrechtlich nicht zusammen.

Schließlich verletzt die in § 4 KiQuTG-E vorgesehene Verpflichtung der Länder, die Staatsverträge zu schließen, deren Autonomie. Über diesen Abschluss entscheiden die Landesregierungen und die Landesparlamente. Auch die Abgrenzung der Verwaltungszuständigkeiten ist zwingendes Verfassungsrecht, auf das die Länder nicht einfach verzichten können. Hier soll eine seltsame Zwischenstufe durch das Monitoring- und Evaluationssystem betreten werden, das den landeseigenen Vollzug und die Auftragsverwaltung nicht mehr sauber trennt. Auch diese Vorgaben würden verletzt.

Meine abschließende Bemerkung ist die folgende: Der Bund lenkt nicht durch Zielvorgaben, die er mit den Ländern ausmacht. Er lenkt auch nicht durch ein Bewertungs- und Evaluationssystem und er lenkt erst recht nicht, das ist auch judiziert, durch „goldene Zügel“, also durch Finanzleistungen, die an irgendwelche Bedingungen geknüpft sind, außer wenn das Grundgesetz das vorsieht. Der Bund lenkt in unserem Föderalismus durch Recht. Der Bundestag ist jetzt am Zug, ein Gesetz zu erlassen, das verbindliche Qualitätsstandards vorsieht. Diesen müssten dann die Länder folgen, dann wäre die Betreuung für die Kinder verbessert. Ich danke für die Aufmerksamkeit.

**Heiko Krause** (Bundesverband für Kindertagespflege e. V.): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren. Herzlichen Dank für die Einladung. Ich denke, in vielen schriftlichen Stellungnahmen und sicher auch in den heutigen Statements der Verbände wird zum einen darauf hingewiesen, dass das Ziel des Gesetzes von allen geteilt wird, dass die zur Verfügung stehenden Mittel für die Erreichung des Zieles nicht ausreichen und dass eine dauerhafte Finanzierung über das Jahr 2022 hinaus erforderlich wäre. Auch weicht der Gesetzentwurf leider in wichtigen Punkten von dem im Zwischenbericht von Bund



und Ländern gefundenen Konsens ab. Frank Jan-  
sen und Bernhard Kalicki haben darauf schon hin-  
gewiesen.

Der Bundesverband für Kindertagespflege schließt  
sich dieser Einschätzung an. Ich möchte aber in  
meinem kurzen Statement auf einige Punkte ein-  
gehen, die die Kindertagespflege besonders betref-  
fen. Wir erkennen die Bemühungen der verschie-  
denen Bundesregierungen seit 2005 zum Ausbau  
eines bedarfsgerechten Angebotes für die Kinder-  
betreuung an. Da ist viel geschehen und auch viel  
investiert worden, auch die Anerkennung der Kin-  
dertagespflege durch den Bund ist gestiegen. Des-  
halb freuen wir uns auch, dass die Kindertages-  
pflege in die in § 2 KiQuTG-E genannten Hand-  
lungsfelder einbezogen ist, nicht nur in das Hand-  
lungsfeld 8.

Es ist gut, dass die Gleichstellung der Kindertages-  
pflege und Kindertageseinrichtungen im Gesetz-  
entwurf noch einmal hervorgehoben wird. Wir be-  
trachten es aber als kritisch, dass gegenüber der  
Bund-Länder-Vereinbarung von 2017 die Entlas-  
tung der Eltern von Beiträgen als neues Hand-  
lungsfeld dazu gekommen ist. Die Entlastung von  
zum Teil sehr hohen Beiträgen ist zwar ein wün-  
schenswertes Ziel, aber auf die Qualität der Be-  
treuung hat sie zunächst keine Auswirkung. Sys-  
tematisch würde dieses Ziel in ein separates Ge-  
setz gehören und sollte auch separat mit zusätzli-  
chen Mitteln finanziert werden.

Zu § 3 des Gesetzentwurfs: In der sehr weichen  
Formulierung in § 3 Absatz 1 KiQuTG-E, dass die  
Länder nach möglichst vergleichbaren Kriterien  
und Verfahren ihre Ausgangslage in den Hand-  
lungsfeldern analysieren, sehen wir die Gefahr,  
dass schon die Analyse nur sehr bedingt ver-  
gleichbar ist. Ziel des vorgesehenen Gesetzes sind  
nach § 1 KiQuTG-E – ich zitiere –, „bundesweit  
gleichwertige qualitative Standards“. Der Bundes-  
rat möchte diese Formulierung noch weiter ver-  
bessern. Wenn jedes Bundesland durch Analyse  
nach eigenen Verfahren Berechnungen vornimmt  
und manche Felder sogar ausnimmt, wird es eine  
Vergleichbarkeit nicht geben. Gerade die Kinder-  
tagespflege als kleines Handlungsfeld könnte

dann leicht „hinten runterfallen“. In die Aufzäh-  
lung der zu beteiligenden Partner an der Analyse  
in § 3 Absatz 1 KiQuTG-E sollten neben den örtli-  
chen Trägern der Jugendhilfe, freien Trägern, So-  
zialpartnern und Vertretern der Elternschaft auch  
Vereine und Verbände der Kindertagespflege auf-  
genommen werden, sicherlich nicht die einzelne  
Kindertagespflegeperson, aber Zusammen-  
schlüsse, die ja laut SGB VIII auch unterstützt und  
gefördert werden sollen. Wenn die Kindertages-  
pflege hier nicht einbezogen wird, hätte sie auch  
keine Stimme im Analyseverfahren.

Gleiches gilt für die Ausgestaltung und die Wahl  
der Handlungsfelder nach § 4 KiQuTG-E. Nach  
der jetzigen Fassung des Gesetzentwurfs könnte  
ein Bundesland die Auswahl der Handlungsfelder  
einschränken und zu einzelnen Feldern gar keine  
Maßnahmen vorsehen. Im Umkehrschluss könnte  
– und die Stellungnahme des Bundesrates legt das  
ja nahe – ein Land alle verfügbaren Mittel in ein  
oder zwei Handlungsfelder investieren. Auch hier  
sehen wir die Gefahr, dass gerade kleinere Hand-  
lungsfelder herausfallen könnten. Als problema-  
tisch empfinden wir auch die Priorisierung der  
Handlungsfelder auf die Nummern 1 bis 4 des  
§ 2 KiQuTG-E. Hier könnte man wiederum den  
Ländern entgegenkommen und auf eine Vorgabe  
verzichten. Wir finden es richtig, dass in § 4  
Satz 2 Nummer 4 KiQuTG-E die Bundesländer in  
den abzuschließenden Verträgen zur Unterstüt-  
zung von Qualität insbesondere zu Qualitätsma-  
nagementsystemen verpflichtet werden sollen. Wir  
gehen davon aus, dass auch hier die Kindertages-  
pflege mit einbezogen werden soll.

Zu § 6 des Gesetzentwurfs: Die Regelung zu Mo-  
nitoring und Evaluation halten wir für gut ausgestal-  
tet. Auch hier halten wir die Vorschläge des Bun-  
desrates für eine Verwässerung und würden emp-  
fehlen, sie nicht zu berücksichtigen. Ähnlich wie  
bei der Analyse gilt: Vergleichbarkeit kann nicht  
dadurch gestärkt werden, dass jedes Land eigene  
Formen der Überprüfung und Evaluation prakti-  
ziert.

Sie sehen, die wesentlichen Kritikpunkte richten  
sich eher an die Bundesländer als an den Bund.  
Ich weiß, es gibt leider keine vergleichbare Form



der Anhörung mit Vertretern des Bundesrates. Das wäre vielleicht eine wünschenswerte Ergänzung im parlamentarischen Verfahren. Der Bundesverband legt Wert darauf, dass bei den Kostenbeiträgen keine Unterschiede zwischen Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege gemacht werden. In der Begründung zu Handlungsfeld Nummer 8 wird ausdrücklich hervorgehoben, dass Maßnahmen erfasst werden, die gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle eröffnen; unterschiedliche Kostenbeiträge würden ungleiche Zugangsmöglichkeiten bedeuten.

Den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüßen wir im Grundsatz, es gibt aber einige kleine Abweichungen. Das finden Sie in unserer schriftlichen Stellungnahme.

**Maria-Theresia Münch** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, dass die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge hier als Sachverständige geladen ist und Stellung nehmen kann zu dem Gesetzentwurf.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es ausdrücklich, dass sich Bund und Länder gemeinsam auf den Weg gemacht haben, die Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu stärken und weiterzuentwickeln. Diesen partizipativen Prozess, in den Verbände, Gewerkschaften und Elternvertretungen eingebunden waren und der schließlich zu diesem Gesetzentwurf geführt hat, hatte der Deutsche Verein bereits im Jahr 2013 vorgeschlagen. Die Geschäftsstelle begrüßt die Intention, dass der Bund die Länder substanziell darin unterstützen will, die Qualität in den öffentlich geförderten Kindertagesbetreuungsangeboten zu verbessern und weiterzuentwickeln. Sie begrüßt es ebenfalls, dass der Gesetzentwurf versucht, die Länder dazu anzuregen, den partizipativen Prozess fortzuführen. Sie begrüßt es, dass der Gesetzentwurf versucht, sich in der Bestimmung der Handlungsfelder so weit wie möglich an die bislang gemeinsame Geschäftsgrundlage, den Zwischenbericht, zu halten und gleichzeitig den Ländern einen weitest möglichen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum lässt.

Allerdings findet die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nur einen Teil der zwischen Bund und Ländern getroffenen Vereinbarungen in diesem Gesetzentwurf wieder und sieht zentrale Aspekte kritisch. Da geht es zum einen um die fehlende Dauerhaftigkeit des Mittelflusses. Zwar könnte man dieses Gesetzesvorhaben als ersten Schritt ansehen, aber nachhaltige Maßnahmen, die über einen Projektcharakter hinausgehen, werden damit schwerlich angegangen werden können. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins teilt daher die Forderung des Bundesrates nach einer dauerhaften Unterstützung des Bundes.

Zum anderen ist die gewählte Finanzierungsform über die Umsatzsteuer kritisch zu bewerten, auch wenn sie wohl der finanzverfassungsrechtlich sicherste Weg ist. Sie ist deshalb kritikwürdig, weil sie kaum Steuerungsmöglichkeiten und auch keine Sanktionierungsmöglichkeiten zulässt. Wenn man die Stellungnahme des Bundesrates berücksichtigt, dann ist es durchaus fraglich, wie die Länder eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen, sprich: der Aufwuchsbedingungen, in den Kindertagesbetreuungsangeboten herstellen wollen.

Legt man, bildlich gesprochen, die Stellungnahme des Bundesrates und den Gesetzentwurf übereinander, dann muss die Frage gestattet sein, ob Bund und Länder noch das gemeinsame Ziel verfolgen, die Qualität in den Kindertagesbetreuungsangeboten merklich und nachhaltig zu verbessern. Angesichts der Tatsache, dass in den Ländern die zentralen Parameter der Strukturqualität wie Fachkraft-Kind-Schlüssel, ausreichende Fachkräfte, Leitungszeiten und auch die landesrechtlichen Rahmenbedingungen für Fachberatungen – also Faktoren, die sich unmittelbar auf die Qualität auswirken – bei aller verfassungsmäßig begründbaren Heterogenität durch eine weite Spreizung gekennzeichnet sind, kann von einer Gleichwertigkeit in den Aufwuchsbedingungen von Kindern in der Kindertagesbetreuung kaum gesprochen werden.

Umso erforderlicher ist es, den Fokus auf diese Qualitätsparameter zu legen und nicht auf die Beitragsfreistellung ganzer Jahrgänge, jedenfalls nicht



zum jetzigen Zeitpunkt. Dies ist notwendig, um bestehende Ungleichheiten nicht noch zu verstärken und die ohnehin schon geringen Mittel nicht noch weiter zu schmälern. Gleiches gilt auch für die Forderung des Bundesrates, die investiven Kosten zum Gegenstand dieses Gesetzes zu machen.

Die vorgesehene verpflichtende einkommensabhängige Kostenstaffelung ist für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins der deutlich bessere, weil zielführendere Weg. Kritisch ist auch die Altersbeschränkung zu sehen. Aber dazu kommen wir sicherlich noch.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins fordert zudem sicherzustellen, dass tatsächlich eine Vergleichbarkeit in der Analyse der Handlungsbedarfe und der Bewertung der erfolgten Maßnahmen gegeben ist. Auch setzt sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins mit Nachdruck dafür ein, dass in die Verständigung über die Handlungsbedarfe, Maßnahmen und Handlungsziele wie auch über die Bewertung der Erfolge die kommunalen Spitzenverbände wie auch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, Gewerkschaften, Eltern- und Kindervertretungen, also alle zentralen Akteure der Kindertagesbetreuung, verlässlich eingebunden werden.

**Dr. Johannes Resch** (Verband Familienarbeit e.V.): Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Vertreter der Bundesregierung. Unser Verband tritt schon seit 40 Jahren für die Gleichberechtigung von Eltern in der Gesellschaft ein, die nach unserer Vorstellung schon vor 40 Jahren nicht gegeben war. Wir treten ebenfalls dafür ein, dass alle Elterngruppen untereinander gleichberechtigt sind, das ist an die Bundesregierung gerichtet. Wir lehnen es ab, wenn die Bundesregierung sich das Recht herausnimmt, durch staatliche Vorgaben die einen Eltern anders zu behandeln als die anderen. Der Staat hat nicht das Recht, Eltern irgendwelche Vorgaben zu machen. Vielmehr haben über die Kinderbetreuung nach dem Grundgesetz zunächst die Eltern zu entscheiden. Wenn man von Kinderbetreuung spricht, so sollte man nicht nur die Kitas im Blick haben. Das ist von vornherein eigentlich irreführend. Man muss die Betreuung der

Kinder im Blick zu haben, wozu auch die elterliche Betreuung gehört.

Im Gesetzentwurf kritisieren wir zunächst einmal den Begriff Kita, der undifferenziert für die gesamte U6-Betreuung in Anspruch genommen wird. Wir sind der Meinung, dass U3-Betreuung und Kindergartenalter grundsätzlich anders beurteilt werden müssen. Der Begriff Bildung kann für den Kindergarten durchaus in Anspruch genommen werden, aber der Begriff frühkindliche Bildung für die U3-Betreuung ist nach unserer Überzeugung irreführend, weil im U3-Alter nicht die Bildung im schulischen Sinne im Vordergrund steht, sondern das Kind erst einmal Sicherheit gewinnen muss, um überhaupt bildungswillig und bildungsfähig zu werden.

Im Gesetzentwurf geht es um 5,5 Mrd. Euro, die für Kitas ausgegeben werden sollen. Das geht aber an der Entscheidungsfreiheit der Eltern vorbei, weil von vornherein die elterliche Betreuung nicht einbezogen wird. Die finanzielle Bevorzugung der Kitabetreuung, die ja ganz offensichtlich ist, ließe sich dann rechtfertigen, wenn nachweisbar wäre, dass Kitabetreuung generell der elterlichen Betreuung überlegen ist. Das ist aber nicht der Fall. Soweit es überhaupt Untersuchungen dazu gibt, ist eher das Gegenteil der Fall. Begründen lässt sich die Bevorzugung der Kitabetreuung eigentlich nur durch arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte oder durch Gesichtspunkte der Wirtschaft; im Sinne eines höheren Profits möchte man mehr Arbeitskräfte zur Verfügung haben. Aber das sind nach unserer Auffassung keine Maßstäbe, die es rechtfertigen, politische Maßnahmen zu ergreifen. Vielmehr sollte der einzige Maßstab bei der Kinderbetreuung das Kindeswohl sein. Und für das Kindeswohl gibt es keine Rechtfertigung einer bevorzugten Betreuung außerhalb der Familie.

Nun sagt die Bundesregierung, die Untersuchungen, die eine größere Gefährdung der sozialen Entwicklung durch außerfamiliäre Betreuung feststellen – sie wurden vor allem in den USA und in Kanada und auch in der Schweiz gemacht –, seien auf Deutschland nicht übertragbar. Wir halten das



für spekulativ. Es ist kein Grund ersichtlich, warum sie nicht übertragbar sein sollten. Wenn man gegenteiliger Auffassung ist, dann sollte man entsprechende Untersuchungen in Deutschland durchführen. Solche Untersuchungen werden aber vermieden – offensichtlich deshalb, weil man die Ergebnisse fürchtet.

Unsere Forderung ist ganz klar: Wir wollen ein Betreuungsbudget für die Eltern, über das die Eltern entscheiden können. Die Eltern haben das Recht und die Pflicht, den besten Weg für ihre Kinder zu suchen. Das kann die Kita sein, das kann eine andere außerhäusliche Betreuung sein. Das kann natürlich auch die elterliche Betreuung sein. Aber der Staat hat nicht das Recht, die einen Eltern finanziell anders zu behandeln als die anderen.

Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, wir halten selbstverständlich den Staat für verpflichtet, die Kinderbetreuung finanziell weitgehend zu übernehmen. Das folgt einfach daraus, dass heute Kinderbetreuung eine Investition für die ganze Gesellschaft ist und nicht mehr, wie das früher war, in die eigene Familie. Wenn also der Staat verlangt, dass die Kinder später als Erwachsene allen Eltern eine Rente zahlen und die Krankenversicherung finanzieren, dann muss er eben auch finanziell Verantwortung für die Kindererziehung übernehmen. Aber er darf daraus kein Recht ableiten, den Eltern irgendwelche Vorschriften zu machen, wie sie ihre Kinder erziehen sollen. Die einseitige Finanzierung von Kitas ist zweifellos eine starke Regulierung, die die Eltern bevormundet. Das halten wir für nicht vereinbar mit dem Grundgesetz.

Kinderbudgets zur Betreuung der Kinder werden auch vom Deutschen Familienverband, ein Schwesterverband von uns, gefordert, übrigens auch von Christina Schröder, der früheren Bundesfamilienministerin, die durch die Erfahrung mit ihren eigenen Kindern doch ihre Ansichten geändert hat. Wir stehen da also nicht alleine. Hier mache ich vielleicht einen exotischen Eindruck, aber in der Bevölkerung sieht das nicht so aus. Damit bin ich am Ende.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Ich möchte mich zunächst ganz herzlich für die Gelegenheit bedanken, hier heute zu dem Gesetzentwurf zu sprechen. Ich mache das auf der Basis einer zehn Jahre langen Arbeit, nämlich des Ländermonitorings frühkindlicher Bildungssysteme. Das machen wir seit zehn Jahren und wir nutzen die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, weil sie ja eine Vollerhebung in Deutschland ist. Mit dieser Statistik haben wir einen echten Schatz, der es uns möglich macht, seit zehn Jahren sowohl die Entwicklung in den 16 Ländern aufzuzeigen, als auch die Bundesvergleiche zu machen. All das, was ich in der Stellungnahme geschrieben habe, beruht auf dieser Unterlage.

Zunächst möchte ich noch einmal damit starten, dass es ja um ein Qualitätsentwicklungsgesetz geht und den Hinweis dazu geben, dass es sehr viele nationale und internationale Untersuchungen gibt, die zeigen, dass nur gute Kitas auch gute Bildungschancen eröffnen. Das ist wirklich etwas, das wir nicht vergessen dürfen. Deswegen setzt auch unser ganzer Ansatz in der Stellungnahme darauf, dass zunächst die Sicherung einer Qualität Priorität hat, die sich kindgerechte Qualität nennen kann. Es sind einige wenige sehr klare Indikatoren, die wir an dieser Stelle regeln können.

Wenn wir von einer kindgerechten Qualität sprechen, dann muss diese für alle Kinder in der gesamten Kindertagesbetreuung gewährleistet sein. Das bedeutet, dass tatsächliche finanzielle Hürden – so sie denn bestehen – abzubauen sind, um überhaupt den Zugang zu dieser guten Qualität zu bekommen. Insofern vertreten auch wir die Meinung, dass Eltern, Familien, die unterhalb der Armutsrisikogrenze leben – also sehr wenig Geld für ihre Familie insgesamt, und das heißt auch für ihre Kinder haben –, nicht nur von den Gebühren für eine Kita befreit werden sollten, sondern insgesamt auch von Zusatzgebühren wie beispielsweise für das Mittagessen, damit es tatsächlich keine Barrieren für Kinder gibt, die in Familien groß werden, in denen es wenig finanzielle Möglichkeiten gibt. Wir glauben aber, dass es eine finanzielle Absicherung geben muss, um tatsächlich eine Qualität dauerhaft zu sichern. Und deswegen sind wir der Meinung, dass wir zunächst noch die finanzielle Beteiligung der Mehrzahl der



Eltern benötigen, um eine gute, kindgerechte Qualität zu sichern. Erst dann, wenn wir das kindgerecht nennen können, kann man unseres Erachtens auch auf die Gebühren von allen Eltern verzichten.

Zu einer dauerhaften Finanzierung gehört auch die dauerhafte finanzielle Beteiligung des Bundes. Derzeit ist es kaum möglich, Maßnahmen zu treffen, die wirklich nachhaltig sind, denn wir reden insbesondere von Investitionen in mehr Personal und in mehr Qualifizierung des Personals. Das ist mit einer zeitlich befristeten Finanzierung nicht möglich.

Leitmotiv einer Bundesbeteiligung kann ja nur das Thema der Gewährleistung gleichwertiger Bildungschancen von Kindern sein und nicht, alles zu regeln, was auf der einzelnen pädagogischen Ebene einer Kita zu regeln ist. Das macht auch wenig Sinn, weil man das gar nicht top-down regeln kann. Es ist notwendig, dass Kindertagesbetreuung oder Kindertageseinrichtungen die Flexibilität haben, vor Ort darauf zu reagieren, welche Kinder sie haben, welche Familien sie haben und in welchem Sozialzusammenhang sie leben. Das kann man nicht top-down regeln.

Aber es gibt einige wenige Kriterien, die sehr wohl strukturell so zu regeln sind, dass überall in Deutschland die Kindertageseinrichtungen bzw. die pädagogischen Fachkräfte vergleichbare Rahmenbedingungen haben, um gute pädagogische Arbeit leisten zu können. Das ist dann noch nicht alles, der Rest ist aber sehr stark Sache der Länder, der Kommunen und insbesondere der Träger. Auf Bundesebene kann man den Personalschlüssel regeln. Dazu will ich noch einmal explizit sagen, dass der Personalschlüssel etwas anderes ist als der Fachkraft-Kind-Schlüssel. Wir kommen vielleicht später noch einmal dazu, aber es reicht nicht aus, nur den Fachkraft-Kind-Schlüssel zu regulieren. Sie müssen auch definieren, wie die mittelbare pädagogische Arbeitszeit aussieht. Wenn Sie das nicht machen, dann werden Sie keine vergleichbaren Situationen bundesweit schaffen. Deswegen ist es immer sehr wichtig, zwischen Fachkraft-Kind-Schlüssel und Personalschlüssel zu un-

terscheiden. Nur der Personalschlüssel ist aus unserer Sicht bundesweit sinnvoll zu regulieren. Beim Fachkraft-Kind-Schlüssel kommen Dinge dazu, die vor Ort flexibel eingesetzt werden müssen. Sie können ja gar nicht – jedenfalls kaum mit vertretbaren Mitteln – jede Stunde gewährleisten, dass ein bestimmter Fachkraft-Kind-Schlüssel vorgehalten wird. Das muss vor Ort entschieden werden. Damit Sie aber vergleichbare Rahmenbedingungen gewährleisten können, müssen Sie sagen, wie die Personalschlüssel aussehen, also die Fachkraft-Kind-Schlüssel und die mittelbare pädagogische Arbeitszeit.

Daneben ist die Leitung eine Schlüsselperson in der Kita, die für Qualität zuständig ist. Da unterscheiden sich auch Lebensbedingungen und Bildungschancen von Kindern, je nach dem, ob die Leitung zusammen mit dem Team eine gute Qualität sichern kann oder nicht. Das sind aus unserer Sicht die wichtigsten Kriterien, die sinnvollerweise strukturell gleich zu regeln sind, damit Bildungschancen nicht länger vom Wohnort abhängig sind, so wie wir es im Augenblick haben.

Noch ein kurzer Hinweis – darauf können wir später bestimmt eingehen –: Unsere Zehn-Jahre-Vergleiche zeigen, dass es nicht reicht, die Qualität insgesamt zu entwickeln; für diese Dinge brauchen wir bundesweit einheitliche Standards, weil sich in den letzten Jahren die Qualität insgesamt verbessert hat, die Qualitätskluft zwischen den Regionen und den Bundesländern aber geblieben ist.

**Prof. Dr. Susanne Viernickel** (Universität Leipzig): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren. Vielen Dank für die Einladung. Wir haben schon sehr vieles gehört, ich möchte mich in der kurzen Zeit, die mir zur Verfügung steht, auf zwei Perspektiven konzentrieren, die ich für eine zielorientierte Ausgestaltung dieses Gesetzes für absolut wesentlich halte. Das vorgesehene Gesetz ist ja im Übrigen auch mit sehr viel Geldeinsatz verbunden.

Die erste für mich entscheidende Perspektive ist die der Kinder, die täglich mehrere Stunden in



der Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege betreut werden. Wir sprechen hier über ca. 3 Mio. Kinder; Kinder, die in der Zeit, in der sie in einer öffentlich geförderten Bildungsinstitution sind, Bedingungen vorfinden sollten, die sie in ihrer individuellen Persönlichkeitsentwicklung und Leistungsentwicklung bestmöglich unterstützen. Das sind zum Beispiel großzügige, anregende Räume und Materialien. Vor allen Dingen aber sollten sie auf Pädagoginnen und Pädagogen treffen, zu denen sie Vertrauen aufbauen können, die sie umfassend in ihrer Entwicklung fördern und denen es gelingt, einen Geist von solidarischer Gemeinschaft entstehen zu lassen, der jedem Inklusionsziel zugrunde liegt.

Hierfür benötigen Fachkräfte eine gute Qualifikation, aber sie benötigen vor allen Dingen Zeit – Zeit, um sich Kindern individuell widmen zu können, Zeit, um zu beobachten, um sich im Team abzustimmen und um mit Eltern ins Gespräch zu kommen, eben Zeit für gute Pädagogik. In unserer Expertise für das Bundesfamilienministerium haben wir darauf hingewiesen, dass es wissenschaftlich abgesicherte Schwellenwerte gibt, Schwellenwerte für das zahlenmäßige Verhältnis von pädagogischen Fachkräften zu den zu betreuenden Kindern, ab dem die pädagogische Qualität auf ein Niveau zu sinken droht, das man nicht mehr entwicklungsförderlich nennen kann. Diese Schwellenwerte liegen bei ca. 1:4 für Kinder unter drei Jahren und bei 1:8 für Drei- bis Sechsjährige. Darauf basieren unsere wissenschaftlichen Empfehlungen für die Fachkraft-Kind-Relation im Alltag, auf die sich die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bezieht, wenn sie verbindliche Standards mit einer angemessenen Übergangsfrist einfordert. Das ist ein Vorschlag, der geeignet ist, die Strukturqualität in deutschen Kindertageseinrichtungen und auch der Kindertagespflege wirksam und nachhaltig zu verbessern und anzugleichen.

Frau Stein hat bereits darauf hingewiesen, nicht der Besuch einer Kindertageseinrichtung per se wirkt entwicklungsstimulierend. Wir haben nur bei hoher Qualität messbare Impulse für die kindliche Entwicklung und den späteren Schulerfolg zu erwarten. Daher sollten wir für dieses Gesetz Quantität, d. h. den Abbau von Zugangshürden

durch Beitragsentlastung und erweiterte Öffnungszeiten und Qualität strikt voneinander trennen. Beides zusammen hat in einem Gesetz nichts zu suchen. Die Beitragsentlastung ist familienpolitisch sinnvoll, aber an anderer Stelle zu regeln.

Die zweite Perspektive, die ich Ihnen darlegen möchte, ist eine finanzielle. Trotz der hohen Summen, die für die Förderung der Qualität früher Bildung im Gesetzentwurf vorgesehen sind, sind sich die meisten stellungnehmenden Experten - übrigens im Einvernehmen mit dem Bundesrat - darin einig, dass wir eine dauerhafte, über das Jahr 2022 hinausreichende finanzielle Beteiligung des Bundes brauchen, damit wir die Nachhaltigkeitsziele des Gesetzes nicht gefährden. Dieser Position schließe ich mich an.

Unter Steuerungsaspekten ist auch der vorgeschlagene Finanzierungsweg der Qualitätsinvestition über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung falsch, weil dem Bund unverhältnismäßig schwache Möglichkeiten bleiben, die zielkonforme Mittelverwendung zu überwachen und einzufordern. Darüber hinaus ist klar, dass das Geld bei weitem nicht für alle potenziell wünschenswerten Qualitätsverbesserungen ausreichen kann, Herr Dantlgraber hat darauf gleich am Anfang hingewiesen.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Weg, auf der Basis einer verbindlich gemachten Bestandsaufnahme und Ist-Analyse Prioritäten zu setzen, ist eigentlich sehr sinnvoll, wenn die unverzichtbare Basisabsicherung struktureller Qualitätsmerkmale gewährleistet ist. Das ist sie aber nicht in allen Bundesländern. Die zehn im Instrumentenkasten beschriebenen Handlungsfelder sind extrem breit gefasst. Daran ist besonders problematisch, dass wir für den Großteil der dadurch förderfähigen Maßnahmen gar keinen wissenschaftlichen Nachweis der Effekte haben. Ja, wir haben keinerlei Gewähr, dass die eingesetzten Gelder tatsächlich eine Verbesserung der Qualität bewirken. So wie es jetzt gestaltet ist, wird das intendierte „Gute-Kita-Gesetz“ zum „Geld-für-Alles-Gesetz“. Daher sollte – besser gesagt muss – bei begrenztem Finanzierungsvolumen prioritär in diejenigen Maßnahmen investiert werden, für die es auch empiri-



sche Belege gibt, dass sie tatsächlich eine Angleichung von Chancen und Lebensverhältnissen bewirken. Ich bitte Sie daher sehr, ich empfehle, ernsthaft danach zu schauen, ob Sie einer klaren Priorisierung von Maßnahmen, die wirklich Effekte erwarten lassen, zustimmen bzw. diese einfordern können, ob Sie sich für die Vorgabe mittelfristig verbindlicher Standards einsetzen können und inwiefern eine Umstellung auf eine Dauerfinanzierung mit mehr Steuerungsmöglichkeiten für den Bund im Rahmen der Möglichkeiten liegt. Vielen Dank.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank, dass auch wir die Gelegenheit bekommen eine Stellungnahme abzugeben. Ich bin heute für die drei kommunalen Spitzenverbände hier, die auch in die Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingebunden waren, die den Katalog der Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität mit erarbeitet hat. Es ist mir auch wichtig, zu Beginn zu betonen, dass wir natürlich die Initiative des Bundes begrüßen und dass es auch für uns ein wichtiges Ziel ist, den Qualitätsausbau bei der Kindertagesbetreuung weiter voranzutreiben. Ich möchte auch noch einmal darauf hinweisen, dass beim Ausbau der Quantität in den letzten Jahren enorm viel geleistet worden ist. Die Zahlen in der Kleinkindbetreuung kennen Sie wahrscheinlich, aber auch die Ganztagsbetreuung und auch die Schulkindbetreuung sind ausgebaut worden.

Grundsätzlich haben wir das Problem, dass wir sagen, wir brauchen die Unterstützung von Bund und Ländern bei der Qualitätsentwicklung, die wir ja alle gemeinsam für notwendig erachten, und zwar dauerhaft. Denn es gibt natürlich in vielen Bundesländern und in den Kommunen auch laufende Qualitätsentwicklungsprozesse. Natürlich tut sich da auch etwas, aber wir brauchen dauerhaft Unterstützung dabei, diese Aufgabe zu bewältigen.

Man muss sich auch die Maßnahmen klarmachen, die hier im Gesetz aufgelistet sind. Wir hatten ja damals in dieser Bund-Länder-AG auch entspre-

chende Unterstützung bei der Abschätzung des finanziellen Kostenrahmens. Das sind gut und gerne 15 Mrd. Euro jährlich, die wir brauchen würden, um diese bundeseinheitlichen Standards überall in dem gewünschten Ausmaß realisieren zu können. Das ist also sicherlich nicht ohne weiteres herstellbar.

Deswegen kommen wir zu dem Punkt, wie sollen die Maßnahmen ausgewählt werden? In allen Bundesländern, in allen Kommunen besteht Entwicklungsbedarf, aber eben ein sehr unterschiedlicher. Das hat nicht nur etwas damit zu tun, dass die Standards unterschiedlich ausgebaut sind, das hat auch damit zu tun, dass die Bedarfe unterschiedlich sind. Deswegen setzen wir uns dafür ein, dass die Kommunen und auch die kommunalen Spitzenverbände auf Länderebene eingebunden werden – nicht nur als Sollvorschrift, sondern als Mussvorschrift – bei der Frage, welche konkreten Maßnahmen im jeweiligen Bundesland mit dem Bund zur Weiterentwicklung der Qualität verhandelt werden sollen. Denn nur die Kommunen und sicherlich auch die freien Träger sind in der Lage, die Ressourcen, die man vor Ort hat, abzuschätzen. Es geht nicht nur um Personal, es geht auch um die Frage, welche Außengelände es gibt etc. und was man tatsächlich in den nächsten Jahren mit allen Anstrengungen, die erforderlich sind, realisieren kann. Aber es geht nur gemeinsam und nicht top-down, sondern bottom-up.

Eine Fachkräfteoffensive halten wir auch für notwendig. Das ist ein Thema, das Ihnen allen sicherlich bekannt ist. Wir haben ja die Situation, dass es vielerorts nicht möglich ist, bereits gebaute Einrichtungen in Betrieb zu nehmen, weil die Fachkräfte fehlen. Und wir müssen natürlich immer auch die Erfüllung der Rechtsansprüche mit im Blick haben. Also Qualität ist sehr wichtig, wir sind auch stolz darauf, dass der Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht auf Kosten der Qualität gegangen ist. Letztendlich muss sich hier noch viel tun. Deswegen lehnen wir eine Priorisierung bestimmter Maßnahmen ab. Wir sagen, es muss im Konsens zwischen Bund und dem jeweiligem Land und auch der kommunalen Seite festgelegt werden, was realisierbar ist und was auch jeweils am dringendsten ist. Zu der Elternbeitragsbefreiung ist hier schon einiges gesagt worden. Für uns



stehen auch die Qualitätsentwicklungsmaßnahmen im Vordergrund. Wir lehnen Elternbeitragsbefreiung nicht ab, es ist eben alles eine Frage der Prioritätensetzung.

Ich würde gerne noch die geplante Neuregelung des § 90 SGB VIII ansprechen, weil das noch nicht geschehen ist. Wir sehen da noch einige praktische Probleme. Für uns ist noch nicht ganz klar, wie das laufen soll. Für die Einrichtungen der Kommunen ist es klar, da kann die Kommune eine Beitragsstaffelung machen, aber was ist mit den Einrichtungen der freien Träger? Das ist die Mehrzahl der Einrichtungen. Sollen diese selbst die Einkommensverhältnisse bei den Eltern erheben? Sollen diese ihre Beiträge staffeln? Bisher ist es eher so, dass die freien Träger Beiträge bei den Eltern erheben und diese dann eine Kostenerstattung bei der Kommune beantragen können, also ein anderes Verfahren. Die Systeme sind hier unterschiedlich, deshalb bitten wir darum, auch auf diesen Paragraphen noch einmal einen Blick zu werfen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Wir kommen jetzt zur Frage- und Antwortrunde von 60 Minuten. Ich rufe die Fraktionen nacheinander auf und möchte Sie bitten, zu beachten, dass Frage und Antwort in dem Zeitbudget enthalten sind. Außerdem wäre ich Ihnen dankbar, wenn jede Fragestellerin und jeder Fragesteller maximal zwei Fragen an zwei Sachverständige richtet. Wir beginnen mit der CDU/CSU, zehn Minuten. Herr Beermann, bitte.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Vielen Dank an die Sachverständigen für ihre Ausführungen. Ich denke, das war an der einen oder anderen Stelle schon sehr erhellend, was Sie uns mit auf den Weg gegeben haben. Ihre Forderungen an die Politik, die Sie klar geäußert und priorisiert haben, sollten oder müssen wir für das parlamentarische Verfahren, das nun in Gang gesetzt wird, entsprechend ernst nehmen.

Ich würde ganz gerne mit einer Frage bzw. mit zwei Fragen beginnen. Mich interessiert das Thema Sondervermögen, Umsatzsteuer, auf das Sie in unterschiedlichen Punkten eingegangen

sind. Ich nehme auch mit, dass es die Mehrheit am liebsten hätte, wenn es ein Sondervermögen gäbe. Herr Jansen hat unter anderem erwähnt, dass die Rückforderung der Mittel nicht möglich ist. Herr Professor Dr. Kirchhof hat in seiner Stellungnahme erwähnt, dass ein Sondervermögen wohl nicht eingerichtet werden kann. Herr Dantlgraber ist aber der Meinung, dass es vielleicht unter bestimmten Voraussetzungen doch möglich ist. Deswegen stelle ich die erste Frage an Herrn Professor Dr. Kirchhof. Warum ist aus Ihrer Sicht die Einrichtung eines Sondervermögens nicht möglich? Und an Herrn Dantlgraber, welche Möglichkeiten sehen Sie eventuell doch für die Einrichtung eines Sondervermögens, damit wir besser steuern können?

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich danke Ihnen sehr für diese Frage. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz, aber auch für die Finanzverfassung klargemacht, dass der Bereich des Bundes von dem der Länder klar zu trennen ist. Das ist vor allem mit der Föderalismusreform in dem Kompetenzbereich auch gefestigt worden. Es geht hier um den Schutz der Länderbereiche. Es darf nicht passieren, dass der Bund – in der Literatur nennt man das – „mit goldenen Zügeln lenkt“; dass er also Gelder gibt und dann sagt, „aber nur unter diesen Bedingungen“, denn dann würden sich die Länder gleichsam die Kompetenzen abkaufen lassen. Wenn diese dann ihr Geld bekommen, sagen sie, „dann machen wir es halt“ – und keiner klagt. In Artikel 109 Absatz 1 Grundgesetz gibt es eine klare verfassungsrechtliche Regelung von Konnexitätsprinzip und Trennung der Haushaltswirtschaft. Es gibt Ausnahmen, diese müssen aber ausdrücklich in der Verfassung vorgesehen sein. Jetzt könnte, und so hat Herr Dantlgraber das angedeutet, hier die Ausnahme des Artikels 104b Grundgesetz greifen, der in der letzten Zeit reformiert wurde. Dort heißt es, „der Bund kann Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen gewähren, die zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“, aber nur im Bereich seiner Gesetzgebungskompetenzen. Das steht ausdrücklich drin. Das heißt, die Kompetenzfrage stellt sich bei dem Sondervermögen erneut. Wenn man stattdessen die Kompetenzfrage einmal beiseiteschieben würde und sagt, wir gehen halt nur in diesen kleinen Bereich, in dem



vielleicht eine Regelung möglich ist, dann müssten Sie begründen, dass es sich um besonders bedeutsame Investitionen zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums handelt

Wir sitzen hier im Familienausschuss. Dass das ein wichtiger Faktor für die Familienpolitik ist, darüber sind wir uns einig. Dass es auch wirtschaftliche Implikationen hat, ob wir eine Kindertagesbetreuung mit guter Qualität haben, das ist auch richtig. Aber eine Förderung des wirtschaftlichen Wachstums in diesen Maßnahmen zu sehen, das halte ich bei dem Ermessensraum, der dem Bund zugewiesen wird, für verfassungsrechtlich nicht vertretbar.

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Ich stimme Herrn Professor Kirchhof in vielen Punkten zu. Das betrifft unter anderem den Grundsatz, dass es nicht möglich ist, ein Sondervermögen zu errichten, es sei denn, es gibt eine ausdrücklich geregelte Ausnahme in der Verfassung. Dafür, das hatte ich auch in der Stellungnahme ausformuliert, kommt der Artikel 104b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 Grundgesetz, das sind Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums, in Betracht. Die entscheidende Frage ist meines Erachtens, ob man eine solche familienpolitische Maßnahme in die Förderung des wirtschaftlichen Wachstums einordnen kann. Ich meine das ist möglich.

Wir haben in den letzten Jahren viel von Ökonomisierung der Familienpolitik gesprochen. Ich muss allerdings sagen der Familienbund der Katholiken hat sich immer gegen den Begriff und auch gegen die Ökonomisierung gewandt. Andererseits haben gerade die Investitionen im Bereich der Kindertagesstätten eine starke Auswirkung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und natürlich auch auf das Angebot insbesondere an weiblichen Arbeitskräften. In der Gesetzesbegründung sind ja auch einige Verweise des Wirtschaftsministeriums enthalten, beispielsweise dass man sich einen Anstieg des Bruttoinlandsprodukts erhofft und andere Dinge mehr. Das heißt, es ist durchaus denkbar zu sagen, Familienpolitik ist ein Querschnittsthema und deshalb

könnte auch diese Vorgabe zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums greifen, allerdings nur im Rahmen der Gesetzgebungskompetenz. Insofern greift wieder die Einschränkung, die ich in meinem Eingangsstatement genannt habe. Schon allein die Gesetzgebungskompetenz fordert, dass man sich auf ganz elementare Maßnahmen beschränkt.

Wenn man hier also das Sondervermögen schaffen würde, dann müsste man aus zweierlei Gründen sehr darauf schauen, dass man wirklich nur elementare Dinge regelt. Einerseits, weil die Gesetzgebungskompetenz gewahrt werden muss, und andererseits weil es besonders bedeutsame Investitionen sein müssen. Das ist ein sehr strenger Maßstab. Wenn man das Sondervermögen einrichtet, dann muss man wirklich den § 2 KiQuTG-E, diesen Instrumentenkasten, radikal zusammenstreichen.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Eine ergänzende Frage an Professor Kirchhof. Sie sagten ganz klar, es ist verfassungswidrig. Wer kann klagen, wenn wir das trotzdem machen? Wenn wir 16 Länderverträge haben sollten und währenddessen festgestellt würde, dass diese Verträge verfassungsrechtlich nicht in Ordnung wären, wer müsste dann für den Schaden aufkommen? Wer haftet dann dafür, dass Leute eingestellt wurden, bzw. Verträge geschlossen worden sind? Und wie beurteilen Sie die Möglichkeit, mit allen Bundesländern einen einheitlichen Vertrag zu schließen und danach dauerhaft zu zahlen? Wäre das verfassungsrechtlich in Ordnung?

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Erst einmal noch eine Bemerkung zu der vorherigen Frage. Sie brauchen kein Sondervermögen, wenn Sie verbindliche Qualitätsstandards festlegen. Diese Standards müssten einfach erfüllt werden, dann hätten wir diese ganze finanzrechtliche Lenkungsproblematik nicht.

Jetzt zu den vielen Fragen, die Sie gestellt haben und die verfassungsrechtlich sehr kompliziert sind, die deute ich nur kurz an.



Das Problem an den ganzen Finanzaufweisungen des Bundes ist, dass keiner klagt, weil die Länder gerne das Geld nehmen. Deshalb ist auch die Verfassungsrechtsprechung immer strenger oder klarer geworden, um von vornherein den verfassungsrechtlichen Maßstab zu betonen. Wer könnte jetzt klagen, nicht bei den Finanzen, sondern bei den ganzen Verträgen? Hier wären erst einmal Organstreitverfahren möglich. Antragsbefugt wären die Bundesländer durch ihre Regierungen. Wenn andererseits jemand von dem Gesetz negativ betroffen wäre, z. B. wenn er aufgrund von Qualitätsstandards nicht eingestellt würde, der könnte dann auch individuell klagen, dann würde die ganze kompetenzrechtliche Frage auf den Weg gebracht.

Haftungsfragen klammere ich jetzt einmal aus. Die sind hoch komplex, weil es keine Haftung für legislatives Unrecht gibt, also ganz schwierig. Was machen wir mit diesen Landesverträgen? Noch einmal: Der Bund braucht die Kompetenz, diese Verträge zu schließen, und er hat sie nicht, das habe ich begründet. Ich wiederhole das noch einmal. Sie müssen bei Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz tatsächlich darlegen, dass es ein Gefälle gibt oder mit methodischen Standards Prognosen errichten, warum die Lebensverhältnisse beeinträchtigt werden. Danach muss begründet werden, warum es einer bundeseinheitlichen Regelung bedarf. Und dann kommt man auf die Idee, wir brauchen eine einheitliche Regelung aber 16 Staatsverträge. Das passt einfach nicht zusammen. Deshalb ist das kompetenzrechtlich so nicht möglich. Man könnte jetzt erwägen, wir schließen nur einen Staatsvertrag mit allen. Dann bleibt das Problem, dass im Falle des Ausscherens eines Landes der ganze Vertrag kippt. Sie können verfassungsrechtlich die Länder nicht verpflichten, einen Staatsvertrag zu schließen. Das verletzt die Autonomie der Länder.

Vor diesem Hintergrund möchte ich noch einmal betonen: Dieses ganze Gesetz, diese ganzen vagen Vorgaben des Instrumentenkastens bauen auf die Konkretisierung der Staatsverträge. Diese sind verfassungsrechtlich nicht möglich, Punkt eins. Punkt zwei – das ist aber jetzt Ihr Metier: Ich glaube Sie werden es nicht schaffen, diese 16 Verträge mit den Ländern zu schließen. Das ist eine

viel zu kritische Materie. Aber das ist nicht mein Fachbereich.

Könnte man nur einen Vertrag schließen? Also man kann verschiedene Verträge koordinieren, das gibt es auch. Die Länder schließen oft solche Gemeinschaftsverträge wie beispielsweise den Rundfunkstaatsvertrag. Mit dem Bund ist das untypisch, denn Sie brauchen die Kompetenz. Wenn Sie die Kompetenz haben, dann setzen Sie doch bitte verbindliche Standards, dann haben Sie die ganzen Probleme nicht.

Abg. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Frau Stein und Herrn Dantlgraber. Was sind aus Ihrer Sicht die prioritären Handlungsfelder und warum?

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Wir haben es in unserer Stellungnahme dargestellt. Das sind vier ganz konkrete Dinge, nämlich erstens der Personalschlüssel, der die Fachkraft-Kind-Relation plus die mittelbare pädagogische Arbeitszeit umfassen würde. Es ist zweitens Zeit für Leitung, also Kitaleitungsressourcen. Drittens die Aus- und Fortbildung der Fachkräfte, also die Rahmensetzung, was Standard sein soll und viertens die entsprechende berufsbegleitende Fachberatung, die auch notwendig ist. Das sind die vier Punkte, die aus unserer Sicht ganz maßgeblich zu regulieren sind und Auswirkung haben auf die Kitaqualität und damit auch die Lebenschancen von Kindern.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Herrn Dantlgraber kann ich leider nicht mehr das Wort erteilen. Wir kommen zur Fragerunde der AfD-Fraktion, 8 Minuten. Es beginnt der Herr Reichardt, bitte.

Abg. **Martin Reichardt** (AfD): Zunächst einmal auch von unserer Seite vielen Dank für die sehr sachkundigen Vorträge. Ich habe folgende Fragen: Durch das Gesetz sollen die Länder verpflichtet werden, umfangreiche Analysen vorzunehmen, Handlungs- und Finanzierungskonzepte zu erstellen, dem Bund Fortschrittsberichte zu übermitteln und sie sollen sich einem Qualitätsmanagement und Monitoringsystem zur Evaluation durch den Bund unterwerfen. Das Bundesministerium will



umgekehrt durch seine sogenannte Geschäftsstelle, die wahrscheinlich eher eine Länderaufsichtsstelle werden wird, die entsprechenden Berichte erstellen. Wahrscheinlich wird die Geschäftsstelle dann auch die Vertragsverletzungsverfahren gegen die Länder durchführen müssen, falls diese den Verpflichtungen nicht nachkommen. Herr Professor Kirchhof hat sich ja schon dazu geäußert, deshalb geht meine Frage an Herrn Dantlgraber und Herrn Jansen: Glauben Sie, dass durch das sogenannte Gute-Kita-Gesetz den offiziell verfolgten Konzepten zur besseren Rechtsetzung und zum Bürokratieabbau Rechnung getragen werden kann?

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Ich halte dieses Verfahren aus Analyse, Vertragsabschluss und Unterstützung durch die Geschäftsstelle auch für ziemlich aufwändig. Dabei ist nicht gewährleistet, dass aus diesem großen Aufwand auch wirklich im Ergebnis etwas herauskommt, dass der Bund sich dadurch also Steuerungsmöglichkeiten eröffnet. Insofern würde ich das auch kritisch sehen. Die Alternative wäre das schon angesprochene Verfahren, dass man über gesetzliche Mindeststandards direkt verbindlich steuert. Das wäre, glaube ich, besser als so ein langwieriges Verfahren.

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Ich habe schon darauf hingewiesen, dass mir eine Steuerung durch verbindliche Qualitätsstandards natürlich auch lieber wäre. Da gibt es dieses ganze Verwaltungsgebaren nicht. Aber ich möchte in dem Zusammenhang, wenn es dazu nicht kommen sollte, auch noch einmal an das Kinderförderungsgesetz-Monitoring erinnern. Ich bin der Meinung, dass das ein gutes Instrument ist, das in effektiver Weise und sehr schnell entsprechende Ergebnisse liefert. Allerdings kann ich im Moment nicht sagen, inwieweit das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vergleichbar ist, das müsste man noch einmal prüfen.

Abg. **Martin Reichardt** (AfD): Genau, nach Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz sind die Pflege und die Erziehung der Kinder natürliche Aufgabe der El-

tern. Anders als im Schulwesen gibt es im Vorschulalter keinen staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag. In der Bildung und Erziehung sind also letzten Endes die Eltern die angesprochenen Auftraggeber. Halten Sie es vor diesem Hintergrund für angebracht, wenn ein Bundesgesetz den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype durch die Kindergärten verordnen will, wenn man doch davon ausgehen kann, dass das Erziehungsziel der meisten Eltern ein Heranwachsen ihrer Kinder im Rahmen ihrer natürlichen Geschlechtlichkeit zum Ziel hat? Ich frage hier insbesondere Herrn Professor Kirchhof und Herrn Dantlgraber.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Der Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz wurde ins Spiel gebracht. Sie haben dabei einen wichtigen Begriff nicht genannt. In Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz steht nämlich, dass Pflege und Erziehung der Kinder zuvörderst das Recht der Eltern sind. Bevor ich darauf eingehe, will ich noch kurz auf eine Bemerkung von Herrn Resch zu sprechen kommen. Man muss aufpassen wenn man hier scharfe Kritik äußert, denn das Konzept, das das Bundesverfassungsgericht und das Grundgesetz vorsehen, beinhaltet eine Wahlfreiheit. Wahlfreiheit heißt aber auch, dass ich meine Kinder in jungen Jahren durch Dritte betreuen lassen kann.

Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz betont die Elternverantwortung, sie sollen entscheiden. Das ist das Konzept, das dahinter steckt. Zu dem Punkt, den Sie konkret ansprechen, nämlich den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype, fehlt dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Das kann er nicht regeln.

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Auch ich bin der Meinung, dass die Erziehung in erster Linie Aufgabe der Eltern ist. Dieser Verantwortung widersprechen Kitas nicht, weil die Eltern sozusagen Herren des Verfahrens bleiben, wenn sie das Kind in die Kita bringen. Es gibt da ganz unterschiedliche Meinungen, ob es notwendig ist, den geschlechterspezifischen Stereotypen entgegenzuwirken. Wenn die Eltern damit einverstanden sind, würden wir sagen, dass es in Ordnung ist, wenn es diese Angebote gibt. Dass dies verbindlich vorgegeben wird,



halten wir vor dem Hintergrund der Vielfalt der Meinungen und unterschiedlicher Regelungen in den Regionen nicht für angemessen.

Abg. **Martin Reichardt** (AfD): Dann stelle ich noch eine Frage, das passt ganz gut. Und zwar geht es noch einmal um die Frage nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes. Danach ist ja die Kindertagesbetreuung originäre Aufgabe der Länder. Wie bewerten Sie den Umstand, dass die Länder durch das vorgesehene Gesetz verpflichtet werden sollen, mit dem Bund Verträge über eine weitere Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung zu schließen, um dann in den Genuss der finanziellen Förderung des Bundes zu gelangen? Erkennen wir hier nicht, dass das föderale Prinzip und die föderale Ordnung der Bundesrepublik durchbrochen werden sollen? Diese Frage geht noch einmal an Herrn Professor Kirchhof, aber auch an Herrn Professor Kalicki.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich danke noch einmal. Also wir müssten hier in der Tat zwei kompetenzrechtliche Fragen, oder sogar drei, auseinanderhalten. Die erste ist: Was fällt unter den Begriff der Fürsorge? Das ist der Artikel 74 Nummer 7 Grundgesetz. Der ist relativ weit zu verstehen. Der entscheidende Maßstab ist hier der Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz und da ist die Bundeskompetenz sehr eng. Wenn Sie auf diesen Vertragsschluss zu sprechen kommen, greife ich auf das zurück, was ich vorhin schon gesagt habe. § 4 KiQuTG-E stellt fest, dass die Staatsverträge von Bund und den Ländern zu schließen sind. Diese Verpflichtung verletzt die Autonomie der Länder. Die Länder entscheiden, ob sie einen Vertrag schließen, einen Staatsvertrag, nämlich die Landesregierung und die Landesparlamente.

**Prof. Dr. Bernhard Kalicki** (Deutsches Jugendinstitut): Ich kann es ganz kurz machen. Ich sehe beim Deutschen Jugendinstitut nicht die verfassungsrechtliche oder juristische Expertise, diese Frage zu beantworten.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Wir kommen damit zur Fragerunde der SPD, da hat Herr Rix das Wort.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Von unserer Seite vielen Dank an die Sachverständigen, nicht nur für die schriftlichen, sondern auch für die mündlichen Ausführungen. Ich hätte als erstes eine Frage an Frau Professor Viernickel und Herrn Professor Kalicki. Einige haben die grundsätzliche Frage nach dem Sinn und Unsinn von Kindertagesstätten aufgeworfen. Nicht Sie beide, aber andere hier im Raum haben das getan. Könnten Sie als Sachverständige uns noch einmal erläutern, welche positiven Auswirkungen frühkindliche Bildung und Kindertagesstättenbetreuung insbesondere auch für Kinder, die aus einem benachteiligten Umfeld kommen, tatsächlich haben können.

**Prof. Dr. Susanne Viernickel** (Universität Leipzig): Das mache ich sehr gerne. Da liegt uns auch wissenschaftlich gesehen wirklich eine breite Basis vor, auf der man die Frage ganz gut beantworten kann. Wir können zum einen sagen, dass Kinder, die sehr früh in eine Tageseinrichtung gehen, die ein Mindestmaß an Qualität bietet, keinerlei negative Effekte auf ihre Entwicklung zu erwarten haben, auch wenn sie sehr früh und relativ regelmäßig in die Kindertageseinrichtung gehen. Auch die Befürchtung, die Bindung zwischen Mutter und Kind könnte darunter leiden, hat sich in keiner Weise bestätigt, etwa dass dort eine Schwächung eintrete. Das ist nicht der Fall. Im Gegenteil, nationale und internationale Untersuchungen zeigen, dass bei entsprechender Qualität der Betreuung Kinder große Vorteile haben. Das ist messbar sowohl im Bereich der Sprache und der kognitiven Entwicklung als auch im Bereich der sozialen und emotionalen Entwicklung. Auch da sieht man Vorteile einer frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung in einer Institution, in einer öffentlichen Einrichtung.

Das lässt sich zum Teil auch noch im Längsschnitt nachweisen. Professor Wolfgang Tietze hat das in Deutschland gemacht, wo man dann noch in der zweiten und dritten Grundschulklasse positive Effekte findet. Das ist grob zusammengefasst eigentlich das, was ich dazu sagen kann. Also aus meiner Sicht und der Kenntnis der wissenschaftlichen Studien, die es dazu gibt, besteht kein Grund zum Zweifel. Es stellt sich lediglich die Frage, wie stark sind die Effekte und wie können wir diese noch positiver unterstützen durch eine Investition



z. B. in die strukturellen Rahmenbedingungen?

**Prof. Dr. Bernhard Kalicki** (Deutsches Jugendinstitut): Die empirische Bildungsforschung zeigt, dass der Bildungserfolg wesentlich für die soziale Platzierung ist, für die Frage, welchen Status, welchen Erfolg Menschen im Leben haben. Was wir sehr gut wissen ist, dass Kinder nicht mit gleichen Startchancen eingeschult werden. Deshalb drängt sich die Frage auf, welche Maßnahmen können im Vorschulalter, in der frühen Kindheit greifen? Die Lernpotenziale von Kindern sind enorm und wir haben zahlreiche Hinweise, dass Kinder, die früh an Bildung teilhaben können, – insbesondere aus vulnerablen Zielgruppen, also Kinder, die zuhause wenig oder schlecht Deutsch sprechen – in ihrer Sprachentwicklung profitieren, und die Verkehrssprache ist die Währung des Bildungssystems.

Wir haben für den Bildungsbericht Analysen gemacht, welches Maß an Bildung Eltern in der Familie vermitteln. Da geht es beispielsweise um Vorlesen, Museumsbesuche und anderes mehr. Entgegen der ersten Erwartung ist es so, dass, wenn beide Eltern erwerbstätig sind, diese Bildungsanregung in der Familie am stärksten ist. Wenn ein Elternteil nicht erwerbstätig, sondern zu Hause ist, ist sie etwas geringer und am niedrigsten, wenn beide Eltern nicht erwerbstätig sind. Ich frage mich, wer soll denn Zeit haben, sich um das Kind zu kümmern, mit ihm zu spielen? Nein, es fehlen die Ressourcen in den Familien, deshalb dieses familienergänzende, familienstabilisierende Angebot.

Man kann auch noch einmal den Gleichstellungsaspekt herausgreifen. Die Lebensbedingungen für junge Familien sind so, dass es häufig die Frau ist, die zurücksteckt, die ihre Erwerbskarriere unterbricht. Das gefährdet und destabilisiert Partnerschaften und Familien. Deshalb müssen wir dieses Konzert von Betreuung, familienunterstützender Sorge, Erziehung und Bildung sehen. Das ist sehr klug angelegt im SGB VIII. Insofern ist es der richtige Ansatz, hier auf Qualität und auch auf Ausbau und Zugang zu setzen.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Eine Frage an Herrn Professor Dr. Kirchhof. Sie sagen, wir dürften den Ländern zu diesem Zwecke kein Geld zukommen lassen, weil die Verfassung oder weil es die rechtliche Lage nicht zulässt, oder zumindest ist das, was wir im Gesetz beschrieben haben, nach Ihrer Auffassung nicht der richtige Weg. Können Sie uns einen alternativen Weg aufzeigen, wie wir als Gesetzgeber Mittel gebunden für diesen Zweck ausgeben sollen? Wir sind hier – zumindest überwiegend – im Saal der Meinung, dass wir den Ländern gerade bei dieser so wichtigen Aufgabe auch finanziell entgegenkommen wollen, und nicht einfach nur sagen wollen, „wir ändern jetzt die Gesetze, lassen Euch mit der Finanzierung aber allein“.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich kann dieses Anliegen des Sonderfonds sehr gut verstehen. Man möchte nicht nur einfach Geld geben und weiß nicht, wie es eingesetzt wird. Das ist ganz klar und dieses Anliegen unterstreiche ich. Nur, ich habe es vorhin schon begründet, dieser Sonderfonds ist nicht möglich. Der Weg, den das Gesetz mit der Zuweisung über den allgemeinen Steuerfinanzschlüssel jetzt wählt, ist möglich, das ist überhaupt kein Problem. Ich stimme zu, wenn man die Kindertagesbetreuung und deren Qualität langfristig verbessern will, dann braucht man auch langfristige Finanzzusagen. Dann kommt natürlich sofort Ihre Frage, wie wird garantiert, dass das Geld richtig eingesetzt wird. Und dann bin ich wieder bei den verbindlichen Standards. Diese müssen erfüllt werden. Wenn ein Land diese Standards schon erfüllt hat, dann ist es sozusagen ein Bonus, den es finanziell bekommt. Wer diese Standards nicht erfüllt hat, der muss dann Geld dafür einsetzen. Das wird dann dieses Geld des Bundes sein, das aber im allgemeinen Haushalt untergekommen ist.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Eine ergänzende Frage. Können Sie uns eine Empfehlung geben, dass wir – ich sage mal – an der „Finanzströmungsgesetzgebung“ etwas verändern, um so etwas möglich zu machen?

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Da müssten Sie das Grundgesetz ändern. Artikel



104b Grundgesetz sieht das nach meiner Auffassung nicht vor. Die Trennung der Finanzen ist aus den genannten Gründen strikt. Wenn Sie also etwas machen wollten, dann müssten Sie das Grundgesetz ändern.

Die **Vorsitzende**: Damit kommen wir zur Frage-  
runde der FDP mit sieben Minuten, Herr Seestern-  
Pauly, bitte.

Abg. **Matthias Seestern-Pauly** (FDP): Herzlichen  
Dank an die Sachverständigen für Ihre Vorträge  
und auch Ihre schriftlichen Stellungnahmen, die  
Sie uns zur Verfügung gestellt haben. Meine erste  
Frage geht an Herrn Krause. In verschiedenen Vor-  
trägen ist gerade schon deutlich geworden, welche  
Aspekte anvisiert werden, dazu konkret: Welche  
Auswirkungen auf die Qualität der Bildung, Erzie-  
hung und Betreuung erwarten Sie von dem Gesetz  
bzw. welche Befürchtungen haben Sie? Welche  
Maßnahmen würden Ihrer Meinung nach ganz  
konkret zu einer tatsächlichen Verbesserung in  
Bezug auf die Qualität der Bildung, Erziehung  
und Betreuung führen?

**Heiko Krause** (Bundesverband für Kindertages-  
pflege e. V.): Ich hatte darauf hingewiesen. Wir als  
Bundesverband begrüßen sehr, dass die Kindertage-  
spflege hier einbezogen ist. Darüber hinaus be-  
grüßen wir, im Rahmen des ganzen Prozesses,  
Frank Jansen hat ihn geschildert, einbezogen wor-  
den zu sein. Was wir befürchten ist eine unter-  
schiedliche Umsetzung in den Ländern. Beispiel:  
Einbeziehung der Akteure in § 3 Absatz 1  
KiQuTG-E, dort geht es z. B. um öffentliche Trä-  
ger, freie Träger, Sozialpartner, also Arbeitgeber  
und Gewerkschaften, und die Eltern. Sie alle sol-  
len einbezogen werden. Vertreter der Kindertages-  
pflege werden dort nicht genannt. Sie müssen also  
nicht verpflichtend einbezogen werden und wer-  
den, wenn sie nicht einbezogen werden, entspre-  
chend nicht für die Analyse in dem Bundesland  
herangezogen. Einige Bundesländer werden das  
wahrscheinlich tun. Sie werden Vertreter der Kin-  
dertagespflege hinzuziehen. Andere werden das  
nicht tun, dann wird diese Stimme auch nicht ge-  
hört werden. Das heißt, wir befürchten, dass die  
durchaus auch im Bereich der Kindertagespflege  
zu beobachtende Spaltung – es gibt Bundesländer,

die die Kindertagespflege stärker fördern, es gibt  
welche, in denen sie weniger gefördert wird –wei-  
ter ausgebaut wird.

Welche Maßnahmen halten wir für notwendig?  
Zum einen, der Bundesverband hat an vielen Stel-  
len darauf hingewiesen, dass die Qualifikation der  
Kindertagespflegepersonen in den letzten Jahren  
zwar deutlich gesteigert worden ist, dass da aber  
durchaus noch Luft nach oben ist, beispielsweise  
durch das kompetenzorientierte Qualifizierungs-  
handbuch Kindertagespflege, Stichwort 300 Un-  
terrichtseinheiten als Qualitätsstandard für die  
Erstqualifizierung in der Kindertagespflege. Ganz  
wichtig ist aus unserer Sicht auch der Bereich der  
Fachberatung. Die Fachberatung ist ein ganz zen-  
trales Element, weil wir keine Träger und oftmals  
auch keine Kolleginnen und Kollegen in der Kin-  
dertagespflege haben, mit denen der Austausch  
möglich wäre. Da ist die Fachberatung zu stärken.  
Und wir haben bei den Fachberaterinnen und  
Fachberatern oftmals Situationen von einer Fach-  
beraterin oder einem Fachberater für 100 Tages-  
pflegepersonen. Wie soll diese eine wirksame  
Fachberatung leisten? Das ist z. B. sehr wichtig.  
Der dritte Punkt ist die Anschlussfähigkeit der  
Kindertagespflege an pädagogische Berufe. Kin-  
dertagespflege kann ein Einstieg sein, es kann  
auch ein lebenslanger Beruf sein, obwohl es kein  
formaler Beruf ist. Es sollte auch Wechselmöglich-  
keiten geben. Einige Bundesländer wie z. B. Ham-  
burg oder Berlin haben solche Anschlussmöglich-  
keiten, allerdings nicht alle. Ganz wichtig ist in  
diesem Punkt die Gleichrangigkeit der Kindertage-  
spflege im U 3-Bereich, die ja auch im Gesetz  
festgelegt ist, sie muss sich auch in diesen Punk-  
ten ausdrücken. Vielen Dank.

Abg. **Matthias Seestern-Pauly** (FDP): Jetzt hätte  
ich noch eine Frage an Herrn Professor Dr. Kirch-  
hof, und zwar in Anlehnung an das, was in der  
letzten Fragerunde von Herrn Rix schon angespro-  
chen worden ist. Welche konkreten Anpassungen  
werden Ihrer Meinung nach notwendig, um es  
verfassungskonform auszugestalten? Sie haben  
ausgeführt, dass Sie aus verfassungsrechtlicher  
Sicht große Bedenken haben, das Gesetz in der jet-  
zigen Form verabschieden zu können. Wo müsste  
ganz konkret nachgesteuert werden?



**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich würde, das ist aber auch eine politische Aussage, den ganzen Evaluations-, Beratungsbereich und den Bereich der Staatsverträge einfach sein lassen. Das ist ein unglaublicher bürokratischer Aufwand, der das Ganze so in die Länge ziehen wird, dass die politischen Erfolge lange nicht ersichtlich sein werden und die Kinder nicht erreicht werden. Ich würde versuchen, in den engen Grenzen der Bundeskompetenz verbindliche Qualitätsstandards zu formulieren. Ich habe das vorhin schon gesagt, das wäre für mich – durch den Hinweis von Frau Stein versuche ich, das jetzt anders zu formulieren – der Personalschlüssel, dass man den etwas konkreter fasst. Man kann auch das Mindestmaß an Räumlichkeiten, an Bildung und am Zusammenwirken mit den Eltern und der öffentlichen Fürsorge regeln. Das wären die Nummern 2, 5, 9 und 10 des § 2 Satz 1 KiQuTG-E. Aber dann nur absolute Mindeststandards. Wenn Sie das geregelt haben und dann langfristig Geld zuweisen, dann haben Sie auch kein Problem, ob das Geld richtig eingesetzt wird, weil diese Mindeststandards müssen – das wurde zu Recht auch schon gesagt – wahrscheinlich mit Übergangsregeln eingehalten werden, sonst bekommt man das so schnell nicht hin.

Will man nur die Finanzverfassung ändern, um dann im Familienbereich tätig zu werden, dann ist das gefährlich. Denn Sie müssen auch die Kompetenzordnung nach den Gesetzgebungskompetenzen sehen. Das Bundesverfassungsgericht und die Föderalismusreform haben gerade die Familienkompetenzen und den Kulturbereich der Länder gestärkt, aber die öffentliche Fürsorge eben doch in Teilen dem Bund geöffnet. Eine Verfassungsreform, die dann nur Artikel 104b Grundgesetz regelt, und sagt, „wir dürfen auch im Familienbereich etwas regeln“, würde dann wieder an dem Eingangssatz scheitern, dass wir die Kompetenzen brauchen. Dass Sie dafür eine Zweidrittelmehrheit bekommen, das halte ich für schwierig. Deshalb wäre der andere Weg wichtig. Aber es ist möglich. Sie können über entsprechende Verfassungsänderungen auch versuchen, an den Geldflüssen zu arbeiten, aber dann bitte vorsichtig.

Abg. **Matthias Seestern-Pauly** (FDP): Ich habe noch eine Frage an Frau Offer. Sie sind gerade

schon auf die Sozialstaffel eingegangen. In Ihrer Stellungnahme haben Sie sich auch den Ausführungen des Bundesrates vollumfänglich angeschlossen. Hätten Sie denn überhaupt Vorstellungen, wie eine Sozialstaffel für die Kommunen verträglich umgesetzt werden könnte?

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Die jetzt bestehenden Regelungen sind, denke ich, von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich und sehr komplex. Es gibt die Welt der freien Träger, die Einrichtungen der freien Träger und der Kirchengemeinden und die der öffentlichen Träger, also der Kommunen. Das muss man einfach sehen. Deswegen haben wir darauf hingewiesen, dass wir da ein großes praktisches Problem sehen, wenn eine Kirchengemeinde, die eine Kita hat, demnächst das Einkommen der Eltern abfragt, eine eigene Beitragsstaffelung durchsetzen soll und wir für jeden Träger dann wiederum schauen, wie wir ihm die dadurch entstehenden Kosten ausgleichen. Auch das ist ein enormer bürokratischer Aufwand und man muss sich fragen, ob das sinnvoll ist.

Die **Vorsitzende**: Wir kommen zur Fragerunde der Fraktion DIE LINKE. Herr Müller hat das Wort.

Abg. **Norbert Müller** (DIE LINKE.): Herzlichen Dank den Sachverständigen für die interessanten Stellungnahmen und Ausführungen. Es hat sich schon vieles geklärt, das ist meistens so, wenn man zum Schluss der Runde kommt. Ich habe dennoch noch einige offene Fragen. Zunächst würde ich von Herrn Jansen gerne wissen, wenn KTK, AWO, Verdi und GEW, die über vier, fünf Jahre die Qualitätsworkshops gemacht haben, ein Bundeskitaqualitätsgesetz mit einigen festen Standards schreiben könnten, was uns auch Herr Kirchhof nahegelegt hat – was würden Sie als Gesetzentwurf aufschreiben?

Und dann hätte ich eine zweite Frage an Frau Offer. Sie haben in Ihrer Stellungnahme durchaus eine Variante nahegelegt, die in dem ganzen Feld der Beitragsbefreiung einfacher zu handhaben wäre. Wir wissen, dass es hier Schwierigkeiten



gibt, dass am meisten die durchschnittlichen Einkommen belastet sind. Das kennen wir alles, und wir haben alle Post von Eltern. Wir wissen, wie es in den Kommunen aussieht. Das ist sozial ein schwieriges Feld. Es ist ja nicht nur so, dass die Leute alle unglaublich viel Geld haben und dann mal 30 Euro für so einen Platz bezahlen. Meistens ist das Gegenteil der Fall. Ihr Vorschlag ist – wenn ich es richtig verstanden habe –, sich flächendeckend an den Kosten für das Mittagessen zu beteiligen und darüber einen finanzierbaren, sinnvollen Weg zu finden. Können Sie das vielleicht noch einmal ausführen?

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Wir sind mit dieser Forderung nach einem Bundesqualitätsgesetz schon einmal angetreten. Damals haben wir damit die Idee und die Notwendigkeit verbunden, diesen Flickenteppich an unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Deutschland aufzuheben, weil es da sehr gravierende Unterschiede gibt. Außerdem sind wir fest davon überzeugt, dass eine gute Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern nicht nur im Länderinteresse liegt, sondern ein nationales Interesse ist. Das bestätigt ja auch die gesellschaftliche Bedeutung, die Kitas mittlerweile haben. Was wir gerne festgeschrieben haben wollten und nach wie vor als KTK, GEW und AWO wollen, ist, dass in einem solchen Bundesqualitätsgesetz Rahmenstandards festgesetzt sind, die länderübergreifend von allen umzusetzen sind.

Das bezieht sich in erster Linie auf den Personalschlüssel – ich korrigiere mich jetzt mit dem Fachkraft-Kind-Schlüssel, das ist richtig. Ich hatte das Gleiche gemeint, so wie von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert, 1:2 für unter Einjährige, 1:3 bis 1:4 für unter Dreijährige, 1:9 für über Dreijährige. Wir lagen damals in unserem Bündnis für ein Bundesqualitätsgesetz bei 1:8 für die über Dreijährigen, wir hatten das also noch etwas schärfer formuliert. Darüber hinaus hätten wir gerne in einem solchen Qualitätsgesetz auch den Anspruch auf Fachberatung als verbindliche Rahmenbedingung festgeschrieben. Das ist nicht überall gegeben. Bei den freien Trägern ist es meistens so, bei den kommunalen dagegen nicht. Wir hätten außerdem gerne einen Anspruch auf mindestens 20 Tage

Fortbildung und auf eine Verbesserung der Leitungsressourcen festgelegt. Zu Letzterem liegen auch entsprechende Berechnungen vor.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ich denke, wir müssen hier unterscheiden. In dem jetzt vorgesehenen § 90 SGB VIII geht es auch um die Beitragsbefreiung für Eltern im Niedrigeinkommensbereich. An dieser Stelle haben wir auf eine Doppelung zum Bildungs- und Teilhabepaket hingewiesen, in dem eine Förderung der Mittagsverpflegung mit Eigenanteil der Eltern vorgesehen ist. Wir haben auf die Komplexität dieser Probleme hingewiesen und haben gesagt, dass wir hier einen Landesrechtsvorbehalt brauchen, so wie der Bundesrat es auch gesagt hat. Nicht deshalb, weil wir das Ziel torpedieren wollen, sondern damit jeweils gangbare Wege gefunden werden, wie man das unbürokratisch umsetzen kann.

Etwas anderes ist, weil Sie gerade auf die Eltern in mittleren Einkommensschichten hingewiesen haben, die Beitragsbefreiung für alle Eltern oder auch die Staffelung, die letztendlich auch finanzierbar sein muss, das ist bei den Maßnahmen zusätzlich genannt. Für die Staffelung brauchen wir im föderalen Staat meines Erachtens wirklich die Länder. Ich denke, dass wir das nicht bundesweit nach einem einheitlichen System hinbekommen, weil es in den Ländern unterschiedliche Finanzierungs- und Refinanzierungssysteme und auch eine sehr bunte Landschaft der Einrichtungsträger gibt.

Hinsichtlich der Mittagsverpflegung wollten wir einfach darauf hinweisen, dass es zwei Förderinstrumente gibt, und man deshalb prüfen sollte, wie man das Geld am sinnvollsten einsetzt, damit nicht hinterher nebeneinander mit Anträgen „herumgearbeitet“ wird. Man muss einfach sehen, dass hier ein komplexes System reformiert wird und da muss man schon genauer hinschauen.

Abg. **Norbert Müller** (DIE LINKE.): Eine Frage an Herrn Professor Dr. Kirchhof. Die Frage haben Sie jetzt schon mehrmals bekommen, Sie sind aber immer ein bisschen ausgewichen. Zu dem Stichwort Grundgesetzänderung passt ja die Frage nach dem Kooperationsverbot. Eigentlich bewegen wir



uns gerade in diesem Feld und noch ist zumindest nichts in Dritter Lesung beschlossen worden. Es würde mich schon interessieren, ob es – möglicherweise kennen Sie ja den Gesetzgebungsprozess – nicht eine Variante gibt, beim Kooperationsverbot eine saubere Lösung zu finden, die genau das klärt. Ich verstehe ja, dass Sie sagen, man schafft eine gesetzliche Grundlage für den Fachkraft-Kind-Schlüssel, damit geht man in den Bundesrat. Dort wird jede Bundesregierung scheitern, wenn sie kein Geld mitgibt, weil alle Länder sagen, „herzlichen Dank, den Ausbau durften wir schon bezahlen, jetzt ist es auch mal gut“. Deswegen würde mich interessieren, ob Sie über den Weg der Änderung des Kooperationsverbots noch eine Möglichkeit sehen, auch die Finanzierung verfassungssicher zu klären.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Beim Kooperationsverbot – ich sage es mal anders: Bund-Länder-Verträge werden normalerweise in den Bereichen der Artikel 91 ff. Grundgesetz geschlossen, nicht in denen der anderen Gesetzgebungskompetenzen.

Die **Vorsitzende**: Wir kommen zur Fragerunde von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit sechs Minuten. Frau Baerbock, bitte.

Abg. **Annalena Baerbock** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank auch von unserer Seite für die fundierten Stellungnahmen und die Klarstellung, mit welchen Maßnahmen man dieses Gesetz grundgesetzkonform machen kann. Ich hätte noch eine Frage zu den Qualitätsstandards, weil wir jetzt zum einen gehört haben, dass diese essentiell dafür sind, dass das Gesetz überhaupt grundgesetzkonform ist. Auf der anderen Seite geht es aber auch um die Situation in den Kitas. Deswegen würde ich Frau Professor Dr. Viernickel gerne fragen, wenn wir weiter die Situation haben, dass es diese großen Unterschiede gibt, die dann für nicht mehr gleichwertige Lebensverhältnisse in den einzelnen Bundesländern und Kitas sorgen, welche Konsequenzen dies mit Blick auf die Qualität und den Alltag in den Kitas hat, auch mit Blick auf die Frage der Personalgewinnung, weil das hier oft als Gegenargument angeführt wird.

Welcher Zusammenhang besteht eigentlich zwischen der Fachkraft-Kind-Relation bzw. dem Personalschlüssel und der Gewinnung von Fachpersonal?

Meine weitere Frage an Herrn Professor Dr. Kirchhof richtet den Blick noch einmal auf die verbindlichen Standards. Sie hatten gesagt, wenn man verbindliche Standards festschreibe, dann gebe es kein Problem mit der Finanzierung, weil man dann rechtlich auf der sauberen Seite sei. Das betreffe die Nummern 2, 9 und 10 in § 2 Satz 1 KiQuTG-E. Bei Nummer 2 haben wir im jetzigen Gesetzentwurf ja nur eine grobe Beschreibung – „gute Qualität“. Wie verbindlich müsste denn der verbindliche Standard sein? Muss es die Fachkraft-Kind-Relation 1:3 sein und dann später 1:8 oder welchen Spielraum würden Sie da von rechtlicher Seite sehen?

**Prof. Dr. Susanne Viernickel** (Universität Leipzig): Zu der Entwicklung der Kinder habe ich bereits Ausführungen gemacht, das kann ich gerne noch einmal zusammenfassen. Wir wissen aus wissenschaftlichen Studien relativ gut, dass es ein paar Faktoren gibt, die von den Strukturbedingungen her einen Einfluss auf das haben, was in der Kita wirklich an pädagogischer Qualität geleistet wird, also die pädagogischen Prozesse beeinflusst. Das ist unter anderem der Personalschlüssel, das sind Gruppengrößen und das ist die Qualifikation des Personals. Wenn das unter Niveau bzw. eher schlechter ausgestaltet ist, dann ist das Risiko erhöht, dass die Fachkräfte nicht pädagogisch angemessen arbeiten können. Das kann Ihnen jede Fachkraft bestätigen.

Aus anderen Studien wissen wir aber auch, dass Kinder nicht die Förderung erhalten, die sie benötigen und dass Fachkräfte nicht erkennen, wenn Kinder z. B. Entwicklungsverzögerungen haben oder wenn es ihnen nicht gut geht. Es sind also Risiken damit verbunden. Was sind das für Risiken? Auch das versucht man zu quantifizieren und man kann sagen – jedenfalls gilt das für eine Studie, die in Deutschland mit Verweis auf einige Studien im europäischen Raum durchgeführt wurde –, dass Kinder, die in einer Einrichtung mit einer hohen Qualität betreut werden, im Vergleich



zu gleichaltrigen Kindern, die in einer Einrichtung mit einer sehr niedrigen Qualität betreut werden, bis zu einem Jahr in ihrer Entwicklung davon profitieren. Ich spreche jetzt über die pädagogischen Prozesse.

Die Strukturen selbst haben keinen Einfluss auf die Entwicklung von Kindern, nur mittelbar, vielleicht über Lärm. Aber sie haben mittelbaren Einfluss darauf, dass die Qualität der Pädagogik nicht gewährleistet werden kann. Das ist sehr wichtig. Wir wollen hier auch nicht ideologisch argumentieren.

Das zweite Interessante ist, dass die schlechten Strukturen nicht nur einen Einfluss auf die Kinder, sondern auch auf die Fachkräfte haben. Wir haben selbst eine Studie in Nordrhein-Westfalen durchgeführt, die für dieses Bundesland repräsentativ ist. Wir konnten zeigen, dass Fachkräfte, die unter schlechten Rahmenbedingungen arbeiten, im Vergleich zu Fachkräften, die unter guten Rahmenbedingungen arbeiten, ein zweieinhalbfach erhöhtes Risiko für eine geringe Arbeitsfähigkeit und erhöhte Risiken für körperliche und psychische Erkrankungen haben. Das konnten wir auch über ärztliche Diagnostik absichern, das ist also nicht nur ein Bauchgefühl. Das ist ein circa zweieinhalbfach erhöhtes Risiko. Was bedeutet das? Es bedeutet, dass Fachkräfte ausfallen, dass die anderen, die noch da sind, die Arbeit mitmachen, dass sich dieser Teufelskreis nach unten fortsetzt, und die, die dann so viel mitgearbeitet haben, dann vielleicht sofort krank werden, wenn die Kollegin oder der Kollege wieder kommt, was wiederum die Strukturen verschlechtert und die Fachkraft-Kind-Relation. Viele Fachkräfte steigen auch aus diesen Gründen aus diesem Job aus. Ich kann das für die akademisch ausgebildeten Fachkräfte sagen, die ich jetzt seit mittlerweile zehn Jahren ausbilde. Viele von denen bleiben ein, zwei Jahre, dann sagen sie: „So habe ich mir das nicht vorgestellt. Ich kann hier nicht die Qualität liefern, die ich gerne liefern würde. Ich mache etwas anderes.“

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich danke für die nochmalige Frage nach der Gesetzgebungskompetenz und möchte noch einmal

betonen, dass sie heikel ist. In dem Gesetzentwurf wird eine Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages aus dem Jahre 2009 zitiert. Diese ist deutlich restriktiver als das, was ich Ihnen gesagt habe. Sie verkleinert den Raum des Bundes so, dass fast nichts mehr zu regeln ist. Aber nach meiner Auswertung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist es möglich. Und da haben Sie sehr recht, der Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz sagt dann auch, dass nicht alles geregelt werden darf, sondern dass man eine konkrete Antwort geben muss, damit sich die Lebensverhältnisse nicht in einer das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigenden Weise auseinanderentwickeln. Sie müssen also diese Sachlage gesehen haben und darauf dann antworten. Das kann, da gebe ich Ihnen sehr recht, keine allgemeine Antwort sein. Das müssten dann konkrete Personalschlüssel sein. Die Frage der Höhe ist jetzt nicht meine Expertise, auch wenn ich dazu Vorstellungen habe.

Wenn ich noch kurz ergänzen darf: Finanziell gibt es drei Möglichkeiten. Entweder die allgemeinen Steuerquellen; den Artikel 104b Grundgesetz, der nicht greift. Oder Sie versuchen, über Gemeinschaftsaufgaben etwas Neues zu regeln. Das ist aber im Familienbereich als klassische Länderkompetenz sehr, sehr schwierig. Sie müssen auch aufpassen, dass Sie den Ländern nicht zu viele Kompetenzen nehmen.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen wieder zur Fragerunde der CDU/CSU-Fraktion mit zehn Minuten, Herr Beermann bitte.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine nächste Frage geht an Herrn Dantlgraber. In Ihrer Stellungnahme sprechen Sie verfassungsrechtliche Bedenken zu § 2 KiQuTG-E in der Weise an, dass sich insbesondere durch die Möglichkeit, in die Beitragsfreiheit zu investieren, die Unterschiede im Bundesgebiet noch vergrößern könnten. Können Sie diese Bedenken vielleicht noch einmal konkret erläutern?

In der mündlichen Stellungnahme hat auch Herr Jansen auf die Beitragsfreiheit hingewiesen und gesagt, dass er dort gerne andere Priorisierungen



hätte. Vielleicht können Sie, Herr Jansen, noch einmal darauf eingehen, was Sie in den Vordergrund stellen, bevor es zur Beitragsfreiheit kommt. Danke.

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Nach Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz, der jetzt schon häufiger genannt worden ist, ist eben der Bundesgesetzgeber nur ermächtigt, das Gesetz zu erlassen oder hat nur dann die Kompetenz, wenn es zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist.

Meines Erachtens ergibt sich daraus, dass es nicht möglich ist, ein Gesetz zu erlassen, das absehbar dazu führt, dass die Einheitlichkeit zukünftig abnimmt. Ich finde das droht, wenn man die generelle Beitragsfreiheit und gleichzeitig Qualitätsinvestitionen finanziert. Denn dann werden – je nach unterschiedlicher politischer Auffassung – die einen Bundesländer, die bisher schon auf Reduzierung der Gebühren für die Eltern gesetzt haben, ihren Weg weiterbeschreiten und werden noch weniger Gebühren verlangen. Andere, die Qualitätsmaßnahmen für prioritär erachtet haben, werden auf diesem Weg weitermachen. Im Ergebnis hat man schließlich durch dieses Bundesgesetz eine noch größere Vielfalt als bisher. Das kann meines Erachtens kompetenzrechtlich nicht sein, wenn die Kompetenz dadurch begründet wird, dass gleichwertige Lebensverhältnisse geschaffen werden sollen.

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Ich möchte darauf hinweisen: Wir sind nicht grundsätzlich gegen die Beitragsfreiheit. Ich finde schon, dass Kindertagesbetreuung heute eine Bedeutung hat, bei der man auch die Forderung aufstellen darf, dass die Kindertagesbetreuung beitragsfrei sein muss. Aber wir möchten es nicht in diesem Gesetz verankert wissen, weil wir die Befürchtung haben, dass dadurch viel Geld aufgebraucht wird, das ja ohnehin schon nicht ausreicht, um das, was in den Handlungsfeldern mit den ganzen Qualitätszielen anvisiert wird, überhaupt umzusetzen. Darin sehen wir eine große Gefahr und deswegen bitten wir darum, das

herauszunehmen und an anderer Stelle familienpolitisch zu leisten.

Wenn ich jetzt noch einmal darauf blicke, was wir denn priorisieren, meine ich, schon drauf hingewiesen zu haben. Zunächst einmal finde ich, dass in diesen ganzen zehn Handlungsfeldern oder in denen, die jetzt nicht die harten Faktoren darstellen, wichtige Qualitätsziele für die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung und auch für die Bewertung der Kindertagesbetreuung zugrunde gelegt sind. Das bezieht sich auf Dinge wie die sprachliche Bildung, die Gestaltung der Räume, die ganzheitliche Bildung und so weiter. Aber all das erreichen wir definitiv nur dann, wenn die strukturellen Bedingungen in den Kindertageseinrichtungen stimmen. Das, was in unseren Einrichtungen heute passiert, ist keine schlechte Arbeit, aber es geht zu Lasten der pädagogischen Fachkräfte. Wenn wir das mittelfristig und dauerhaft sichern wollen, brauchen wir andere strukturelle Rahmenbedingungen, die sicherstellen, dass diese ganzen qualitativen Ziele in den Handlungsfeldern außerhalb der harten Faktoren tatsächlich auch umgesetzt werden können. Wir priorisieren die Fachkraft-Kind-Relation bzw. den Personalschlüssel. Wir setzen auf bessere und mehr Leitungsressourcen. Das sind die wesentlichen Punkte, die wir haben.

Abg. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Zunächst habe ich eine Frage an Frau Stein. In Ihrer Stellungnahme nehmen Sie Bezug auf die Gesamtkosten der Finanzierung für zusätzliches Personal, Beitragsfreiheit und so weiter. Haben Sie bei Ihren Berechnungen bezüglich der Beitragsfreiheit nur die Länder einbezogen, in denen noch Beiträge gezahlt werden? Welche Berechnungsgrundlage oder Methode wenden Sie da an? Wie hoch wären denn die Kosten, wenn für alle Eltern Beitragsfreiheit eingeführt werden würde?

Dann noch eine Frage an Herrn Professor Kirchhof. Vielleicht könnten Sie noch einmal ausführen, welche verfassungsrechtlichen Möglichkeiten es gibt, das Gesetz verfassungsgemäß zu gestalten. Ich glaube, man hat Ihnen bei der Frage der Zuständigkeit am Ende das Wort aus Zeitgründen ab-



geschnitten. Und wir haben ja auch verfassungsrechtliche Bedenken bezüglich des Monitorings. Wie könnte man die Spezialregelung im Bereich Monitoring verfassungskonform ausgestalten?

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Die Kosten, die wir Anfang des Jahres bezüglich der Beitragsfreiheit berechnet haben, beziehen sich darauf, was es kosten würde, wenn man Beitragsfreiheit zusätzlich einführen würde. Das waren etwas über 7 Mrd. Euro pro Jahr, die dafür nötig wären. Diese Berechnungen sind gemacht worden auf Basis einer repräsentativ angelegten Befragung von allen Eltern in Deutschland, das waren 7,3 Mrd. Euro.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich fange mal hinten an. Es ist so, dass auch die Verwaltungszuständigkeiten im Grundgesetz klar getrennt sind; ähnliche Rechtsprechung, man kann da nichts abbedingen. Da gibt es den Artikel 84 Grundgesetz, den landeseigenen Vollzug. Da hat der Bund nur eine Rechtsaufsicht. Das ist ganz konsequent. Der Bund erlässt die Gesetze, also kann er auch schauen, ob diese Gesetze von den Ländern gesetzeskonform vollzogen werden. Der Punkt ist nur folgender: Wenn ich bestimmte Maßnahmen ergreifen will, dann brauche ich die Zustimmung des Bundesrates. Das zeigt schon, dass in Artikel 84 Grundgesetz die Länder geschützt werden sollen. Dann haben wir die Auftragsverwaltung, die ist hier aber nicht einschlägig. Da hat dann der Bund die Rechts- und Fachaufsicht, also kann er auch die Sachentscheidung treffen. Die Wahrnehmungsverantwortung, also das Handeln nach außen, bleibt immer bei den Ländern. So ist das bei uns aufgeteilt. Das ist in anderen Ländern ganz anders, und das ist zwingendes, nicht abdingbares Verfassungsrecht.

Ich frage mich jetzt, wie dieses seltsame Monitoringsystem mit diesen Berichtspflichten da hineinpasst. Ich sehe nicht, wie das gelingen kann. Denn das ist teilweise mehr, teilweise weniger, je nachdem, wie man das dann konkret ausgestaltet, jedenfalls ist es ein Novum, das diese Dichotomie, die verfassungsfest vorgegeben ist, so nicht widerspiegelt. Das ist das eine. Deshalb eine klare Aussage gegen dieses Monitoringsystem. Es kam ja

auch schon in anderen Stellungnahmen zum Ausdruck, es gibt allgemeine Berichte darüber. Es gibt auch allgemeine Verwaltungsstrukturen in den Ländern, die Berichte abgeben können. Es gibt Externe, die Berichte machen, auf die kann man auch zurückgreifen.

Das Zweite ist noch einmal die Kompetenzfrage. Die haben wir jetzt schon breit diskutiert. Ich möchte nur einen wichtigen Punkt ergänzen. Wenn der Bund die Kompetenz nutzt, dann muss er sich mit Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz zum einen juristisch auseinandersetzen, aber er muss auch – und das hat das Bundesverfassungsgericht klar judiziert – tatsächlich erklären, warum sich die Lebensverhältnisse auseinanderentwickelt haben. Er muss also Tatsachen aufbereiten und er muss Prognosen nach methodischen Standards liefern, warum da eine bestimmte Entwicklung droht und wie er darauf reagieren will. Das Bundesverfassungsgericht gibt dem Bundestag aber einen weiten Prognosespielraum, so die hier sehr gefestigte Rechtsprechung. Das muss der Bund leisten. Ich meine, das kann er in den genannten engen Bereichen auch. Aber das müsste man bringen. Noch einmal: Die Gesetzgebungskompetenz ist heikel. Das muss man einfach so sagen.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Noch eine Frage an Herrn Dantlgraber. Und zwar haben Sie in Ihrer Stellungnahme gefordert, dass die Länder im Rahmen der Investitionsprogramme einen Eigenanteil erbringen sollen. Sehen Sie da die Gefahr, dass die Bundesmittel an die Stelle von Landesmitteln treten könnten? Wie könnte eine entsprechende Forderung im Gesetz möglicherweise aussehen?

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Im Grunde genommen ist die Antwort die, die ich vorher gegeben habe. Man könnte sich überlegen, ob man doch ein Sondervermögen „riskiert“, sage ich jetzt mal. Das ist sehr heikel. Ich habe vorher skizziert, was die Anforderungen dafür sind und Herr Professor Kirchhof hat da eindeutig widersprochen. Ich denke trotzdem, dass man da argumentieren kann, gerade, wenn man auch den Instrumentenkasten reduziert. Dann wäre eine Beteiligung der Länder



am Sondervermögen möglich, weil man das dann so regeln kann, wie beim Ausbau der Quantität, dass der Bund einen bestimmten Prozentsatz der Investitionen tätigt, Beispielsweise waren das beim letzten Mal 54 Prozent. Die Länder müssen dann einen entsprechenden Anteil dazu legen. Das ist natürlich vorteilhaft, weil dann insgesamt fast doppelt so viel Geld für die Qualität zur Verfügung stünde. Allerdings, verfassungsrechtliche Risiken würde ich auch sehen. Nur ich würde es nicht ganz so kategorisch ablehnen wie Herr Professor Kirchhof.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Eine Frage noch an Frau Münch vom Deutschen Verein. In Ihrer Stellungnahme haben Sie noch einmal konkret die Wichtigkeit der Priorität der Qualität auch mit Blick auf die Wünsche der Eltern beschrieben. Wie bewerten Sie hier das Handlungsfeld der Beitragsfreiheit im Rahmen der Verbesserung von Qualität und Teilhabe?

**Maria-Theresia Münch** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Der Deutsche Verein steht da unisono mit den bereits geäußerten Ansichten der anderen Verbände, dass die Beitragsfreiheit zum jetzigen Zeitpunkt die Ungleichheit in der Phase des Aufwachsens nur befördern würde. Eine generelle Beitragsfreiheit von ganzen Jahrgängen würde die Ungleichheit, die schon gegeben ist, noch befördern. Deswegen spricht sich der Deutsche Verein zum jetzigen Zeitpunkt und im Rahmen dieses Gesetzes nicht dafür aus, die Beitragsfreiheit auch noch über Bundesmittel zu befördern.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Jetzt haben wir die Runde der SPD mit 6 Minuten, Herr Rix bitte.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Ich würde gerne noch eine Frage an Frau Münch und an Frau Stein richten. Sie haben aufgrund Ihrer Tätigkeiten die Länder sehr gut im Blick und wissen, wie unterschiedlich dort die Standards insgesamt aufgestellt sind. Und wir wissen, wenn wir jetzt tatsächlich verbindliche Standards durch den Bund festlegen würden, dass wir die auch durch den Bundesrat mitbeschließen lassen müsste. Sehen Sie in naher Zu-

kunft denn eine Chance, eine Mehrheit im Bundesrat dafür zu bekommen, wenn es um Qualitätsfestlegungen geht?

**Maria-Theresia Münch** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Das ist ein bisschen wie ein Blick in die Glaskugel. Also, wenn man sich die Stellungnahme des Bundesrates zu Gemüte führt, glaube ich nicht, dass es in absehbarer Zeit schnell möglich wäre, mit den Ländern Standards zu verhandeln, zum Beispiel in der Personalausstattung gerade vor dem Hintergrund der großen Heterogenität. Wenn man sich beispielsweise den Personalschlüssel in Baden-Württemberg für Kinder unter 3 Jahren anschaut, liegt der bei 1:1,31 und in Mecklenburg-Vorpommern liegt er bei 1:6,0, glaube ich.

Gleichzeitig finde ich schon, dass man die Länder daran erinnern sollte, dass sie sich einmal auf einen gemeinsamen Weg begeben haben. Wie schnell das geht, kann ich nicht einschätzen. Ich glaube, dass es schwierig ist. Und wenn, würden wie gesagt nur Mindeststandards möglich sein. Dagegen würde sich der deutsche Verein vermutlich verwahren, jedenfalls gegen Mindeststandards in dem Sinne, dass man dann bei dem höchsten Personalschlüssel, der mit den wenigsten Kosten verbunden ist, anfangen würde.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Wie schnell das geht, kann ich natürlich auch nicht sagen. Ich glaube, es ist uns allen klar, dass es sehr, sehr schwierig ist.

Trotzdem würde ich noch einmal darauf hinweisen wollen: Es gibt diesen Zwischenbericht, in dem sich Bund und Länder vor allen Dingen darauf verständigt haben zu beschreiben, wie fachliche Standards aussehen müssten. Da ist sehr eindeutig beschrieben, was beispielsweise kindgerechte Personalschlüssel wären. Daran würde ich sie erinnern. Insofern muss man sich darüber verständigen, welche Übergangsfristen es geben kann, um diese Standards zu erreichen. Denn das, was Frau Münch gerade gesagt hat, macht es ja sehr deutlich: In einem Bundesland werden doppelt so viele Kinder unter 3 Jahren betreut, wie in



einem anderen. Das zeigt die extremen Unterschiede. Das zeigt aber auch, wie schwierig es ist. Und da muss man, glaube ich, wirklich sehr ernsthaft darüber reden, wie schnell es machbar ist, sich da anzugleichen. Ich glaube, darauf sollte man sich fokussieren, denn das wird Jahre dauern. Das sollte man vielleicht auch offen eingestehen und dadurch deutlich machen, dass es eine Zeit braucht.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Daran anknüpfend eine Frage an Frau Stein und Frau Viernickel: Welchen Fachkräfteschlüssel oder besser Personalschlüssel, das ist ja der richtigere Begriff, würden Sie denn empfehlen, den der Gesetzgeber tatsächlich vorgeben sollte, wenn er in ansehbarer Zeit eine Mehrheit in den Ländern hätte?

**Prof. Dr. Susanne Viernickel** (Universität Leipzig): In der Diskussion ist oft der Personalschlüssel und die Fachkraft-Kind-Relation durcheinander geworfen worden. Es sind auch öfter Zahlen genannt worden, die eigentlich dem einen und nicht dem anderen zugeordnet werden sollten. Also, die wissenschaftlichen Empfehlungen, nicht für Mindeststandards, sondern für wünschenswerte Standards, sind 1:2 bei den unter Einjährigen, 1:4 bei den bis zu Dreijährigen und 1:9 für Drei- bis Sechsjährige in der Fachkraft-Kind-Relation, also im pädagogischen Alltag. Wir wissen, dass wir ca. 15 bis 18 Prozent Ausfallzeiten rechnen müssen. Wir wissen weiter, dass wir mittelbare pädagogische Arbeitszeit in einer Höhe von 20 Prozent –wahrscheinlich eher noch ein bisschen mehr – brauchen. Dann sind wir eigentlich bei 35 Prozent, die da noch aufgeschlagen werden müssten, um auf den Personalschlüssel zu kommen.

Das heißt, wir sprechen doch über massive Anstrengungen und wir sprechen über sehr viel Geld, wenn wir an diese wünschenswerten Standards herangehen. Ich traue mich jetzt nicht zu sagen, was denn aus meiner Sicht noch vertretbare Mindeststandards wären. Da müsste ich mich besser vorbereiten. Aber sie müssen natürlich nicht gleich in diesem Maße gegeben sein, sondern ich wäre froh, wenn es eine schrittweise Verbesserung gäbe.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Wir haben da seit vielen Jahren eine sehr klare Empfehlung, die wir auf der Basis internationaler Forschung ermitteln haben. Das ist im Bereich der unter Dreijährigen – also wir haben das nicht getrennt nach den einzelnen Altersjahrgängen – ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1:4 plus 25 Prozent Zeitanteile für die mittelbare pädagogische Arbeitszeit. Das zeigen auch immer wieder neue Studien, dass das sehr realistisch ist. Das ist also dann ein Personalschlüssel von 1:3 bei den unter Dreijährigen. Und bei den älteren Kindern, also ab drei Jahre bis Schuleintritt, ein Personalschlüssel von 1:7,5. Das wäre ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 10 Kindern pro Fachkraft.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Ich würde jetzt gerne nachfragen, ob Sie auch schon einmal berechnet haben, wieviel Geld das kosten würde.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Ja, das haben wir berechnet, deswegen kann ich das kurz sagen. Also insgesamt für Deutschland sind das knapp 5 Mrd. Euro, die wir bräuchten, um das bundesweit einheitlich umsetzen zu können.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit kommen wir jetzt zur zweiten Fragerunde von 60 Minuten und die CDU/CSU beginnt mit Herrn Beermann bitte.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Ich hätte noch einmal eine Frage an Frau Stein. Und zwar geht es um die Forderung des Bundesrates. Der fordert ja, dass auch Maßnahmen förderfähig sein sollen, die von den Ländern bereits seit dem 12. März 2018 umgesetzt werden. Maßnahmen und Regelungen zur Beitragsfreiheit sogar dann, wenn sie vor dem 12. März 2018 in Kraft getreten sind. Wie bewerten Sie diese Forderung, insbesondere mit Blick auf die Regelung zur Beitragsfreiheit, die jetzt im Gesetzentwurf aufgenommen ist?

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Insgesamt betrachten wir diese Forderung tatsächlich sehr kritisch und zwar deswegen, weil wir in den letzten Jahren immer wieder berechnet haben, was es kosten wird, kindgerechte Personalschlüssel zu er-



möglichen und eine ausreichende Leitungsausstattung umzusetzen. Allein für diese beiden Punkte würde man rund 8 Mrd. Euro pro Jahr an zusätzlichen Mitteln benötigen. Eine komplette Beitragsfreiheit würde weitere 7 Mrd. Euro kosten, dann wäre man insgesamt bei 15 Mrd. Euro. Das erscheint im Augenblick unrealistisch. Wir haben jetzt eine zusätzliche Finanzierung durch den Bund in Höhe von ca. 2 Mrd. Euro; macht eine Lücke von fast 7 Mrd. Euro pro Jahr, wenn man beides machen will, also komplette Beitragsfreiheit plus kindgerechte Personalschlüssel und Leitungsausstattung. Das halten wir für ausgesprochen schwierig, wenn man das so zusammenkoppelt, weil es uns nicht finanzierbar erscheint.

Abg. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Eine Frage an Herrn Krause. Es geht um den Verwaltungsmehraufwand und die Kosten für die Geschäftsstelle. Wie bewerten Sie dies und auch das Kosten-Nutzen-Verhältnis? Ich stelle die Frage auch an Frau Stein.

**Heiko Krause** (Bundesverband für Kindertagespflege e. V.): Angesichts der Aufgabenstellung, die die Geschäftsstelle hat, halten wir das für angemessen. Wir sind jetzt nicht die Experten, was die Kostenberechnung betrifft, aber wir haben ja Erfahrung mit entsprechenden Geschäftsstellenregelungen und glauben, dass das den Aufgaben entsprechen würde.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Grundsätzlich halten wir ein zentrales Monitoring der gesamten Investitionen und auch der Weiterentwicklung für notwendig. Allerdings gibt es ja schon sehr viel. Sie wissen, dass wir einiges machen. Es gibt eine ganze Reihe in den Ländern. Es gibt vor allen Dingen die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, die jedes Jahr für jedes Kind und für jede Fachkraft erhoben wird. Es wäre sicherlich nicht so kompliziert, diese in einigen Bereichen noch weiterzuentwickeln, also an den Punkten, an denen es auch um Standards geht; und dann könnte man das mit relativ geringen Mitteln auch regelmäßig evaluieren. Das sollte man natürlich tun, denn wie will man ansonsten feststellen, ob es eine Weiterentwicklung im positiven Sinne gibt?

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Ich wollte bei Ihnen noch einmal nachfragen, Herr Professor Kirchhof. Wir wollen ja alle etwas Gutes, aber wenn ich das jetzt richtig verstanden habe, können wir als Bund Geld geben, wir können auch sagen, was wir gerne hätten, aber wir haben mitnichten auch nur im Ansatz irgendeine Kontrollmöglichkeit – außer auf „Goodwill“ –, ob das auch alles so ausgeführt wird, wie wir das gerne hätten. Die andere Variante ist ja, dass wir uns wirklich mit allen 16 Ländern verständigt und geeinigt haben und alle guter Hoffnung sind, und dann steigt ein Land aus. Was ist dann mit den 15 anderen Verträgen?

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Sie sprechen wieder einen ganz zentralen verfassungsrechtlichen Punkt an. Wenn man die Rechtsprechung zu den Staatsverträgen anschaut, dann wird immer wieder betont, dass es Ausstiegsmöglichkeiten geben muss. Denn die Landesparlamente können sich nicht so langfristig selbst binden, eine Neuwahl muss ja auch politisch etwas Neues bewirken können. Also im Vertrag – wenn es über diese Vertragsbindung gehen muss, die ich, gelinde gesagt, strukturell sehr skeptisch sehe – brauchen wir Ausstiegsmöglichkeiten, und da genau stellt sich dieses Szenario. Was ist aber, wenn ein Land aussteigt und dann das ganze System hinkt oder vielleicht sogar zusammenbricht? Das haben Sie ganz zurecht benannt.

Die Handhabe sehe ich anders. Aber ich bin halt auch Jurist. Wenn es verbindliche Rechtsstandards gibt, dann werden diese von den Ländern eingehalten – Punkt. Das ist der Rechtsstaat. Wenn die Länder das nicht machen sollten, dann haben Sie die Instrumentarien der Rechtsaufsicht im Bereich des Artikels 84 Grundgesetz. Da gibt es zwar teilweise nur konkrete Maßnahmen, nämlich Einzelanweisung und Verwaltungsvorschriften. Dafür braucht man die Zustimmung des Bundesrates. Aber die weitere Struktur bleibt ja bestehen, und zur Not gibt es Menschen, die klagen, wenn solche verbindlichen Rechtsvorgaben nicht eingehalten werden. Deshalb wäre ich da nicht so zurückhaltend wie Sie, aber das Problem haben Sie richtig benannt.



Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Ich würde gerne noch eine Frage an Frau Offer stellen. Sie haben in Ihrer Stellungnahme verdeutlicht, dass eine entsprechende Änderung bezüglich der Staffelung bei den Elternbeiträgen einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeuten würde. Vielleicht können Sie einmal kurz darstellen, was Sie damit konkret meinen und welcher Verwaltungsaufwand sich konkret dahinter verbirgt?

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Das ist jetzt gerade thematisch ein ziemlicher Sprung. Bei der Staffelung der Elternbeiträge muss zunächst ausgehend von den jeweils in den Ländern bestehenden Systemen gedacht werden. Deswegen kann ich das jetzt auch nicht konkret für alle darstellen. Aber für die Staffelung müssen wir zunächst Kriterien entwickeln, diese sind ja nicht im Gesetz vorgegeben. Es müssen Zumutbarkeitskriterien entwickelt werden und es muss die Frage geklärt werden, was mit den Einrichtungen der freien Träger und der Kirchengemeinden ist.

Denn die Kommunen können das für die kommunalen Einrichtungen vielleicht staffeln, aber so wie wir das Gesetz gelesen haben, nicht für die freien Träger. Also stellt sich nicht nur die Frage, dass die Kommunen entscheiden müssen, welche Kriterien sie heranziehen, wie die Staffelung aussehen soll und wie sie auch das Ergebnis finanzieren, sondern eben auch noch die Frage, wie staffeln die freien Träger oder soll das irgendwie durch die Kommune angeboten werden? Da stellen sich für uns einfach offene Fragen. Wir vermuten allerdings, dass das ein ziemlicher Aufwand wird, wenn man außerdem noch sieht, dass es bisher unterschiedliche andere Systeme gegeben hat.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Herr Professor Kirchhof, bei Ihnen möchte ich noch einmal nachfragen. Eben sagte Herr Dantlgraber, dass die Eltern ja wählen könnten, wenn der Bund Inhalte, also sexuelle Vielfalt oder Ähnliches, vorschreibe. Wenn der Bund das aber vorschreibt, dann kann man ja nicht wählen, dann müssten das alle ausführen. Ihren Ausführungen zufolge ist das für meine Begriffe rechtlich nicht haltbar, das ist das eine. Das andere ist, wie sieht es denn dann aus,

wenn ich überhaupt inhaltliche Vorgaben mache? Also egal in welche Richtung, dürfte es diese nach Ihren Ausführungen gar nicht geben, also unabhängig von den anderen Dingen.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ja, in der Tat, es geht wieder um die Wahrung der einheitlichen Lebensverhältnisse, darüber haben wir schon viel gesprochen. Es muss konkret dargelegt werden, dass das vorgesehene Gesetz da auf eine erhebliche Schieflage reagiert, tatsächlich und methodisch sauber in Prognosen. Bei den unterschiedlichen inhaltlichen Anforderungen von dieser Uneinheitlichkeit der Lebensverhältnisse auszugehen, halte ich für unglaublich schwierig, aber das habe ich auch schon in der Stellungnahme und vorhin gesagt. Deshalb sollte die heikle Bundeskompetenz mit absoluten Mindeststandards geregelt werden – Ausrufungszeichen! Wenn das dann verbindliches Recht ist, gibt es auch für die Länder keine Wahlmöglichkeiten mehr. Diese Mindeststandards haben dann die Folge, dass sie bundesweit gelten und sozusagen ein Cluster über alle Kindertagesbetreuungen legen. Wenn jemand etwas anderes möchte, dann ginge das nicht. Wenn das dann wirklich nur Mindeststandards der Qualität sind, dann wird auch keiner etwas dagegen haben.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Es geht um das Elternrecht, denn das wären verbindliche Standards vom Bund, die eigentlich in das Elternrecht eingreifen würden. Ich hatte Sie so verstanden, dass es deshalb nicht geht.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Sehr gerne spreche ich noch einmal über Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz, weil er wirklich in beide Richtungen wirkt. Dieser setzt auf die Elternverantwortung und sagt einerseits, wir sollen Drittbetreuung nicht verteufeln, die Eltern entscheiden und tragen auch die Verantwortung. Aber andererseits heißt es auch, wir dürfen nicht präzeptoral das Erziehungsrecht auf eine Seite drängen, die so von den Eltern nicht gewollt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat hier auch sehr klar judiziert. Es hat nämlich gesagt, dass die Eltern strukturell am besten wissen, was dem Wohl ihrer Kinder dient. Das Wohl des Kindes ist ein offener Begriff,



viele sprechen von einem „Suchbegriff“. Die Frage ist, wer füllt diesen aus? Da sagt Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz ganz klar, zunächst die Eltern. Denn was für das eine Kind gut ist, kann für das andere Kind schlecht sein, das ist immer anders.

Aber das ist jetzt keine klare Aussage gegen irgendwelche Fremdbetreuung, das muss man auch sagen, nur gegen inhaltliche Konzepte, die genau darin differieren. Jetzt verstehe ich Ihre Frage richtig, aber um auch noch einmal den anderen Bereich einzublenden, das widerspricht nicht den Qualitätsmindeststandards, sondern das bedingt sich fast schon, weil diese Drittbetreuung selbstverständlich qualitativ gut sein muss. Da muss man in der Tat aufpassen. Also es ist nicht nur die Kompetenz, sondern es ist auch Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz, da gebe ich Ihnen recht.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit kommen wir zur Fragerunde der AfD-Fraktion mit acht Minuten. Frau Harder-Kühnel, bitte.

Abg. **Mariana Iris Harder-Kühnel** (AfD): Herzlichen Dank auch meinerseits an die Sachverständigen. In der Diskussion um die Wahlfreiheit in der Kinderbetreuung wird ja immer betont, dass in Deutschland niemand gezwungen würde, sein Kind in Kindertagesstätten zu geben. Wer sein Kind selbst betreuen möchte, der könne das ja tun, dagegen würden viele Eltern nicht den gewünschten Betreuungsplatz finden. Um tatsächliche Wahlfreiheit zu schaffen, müsse deshalb die Betreuung immer weiter ausgebaut werden. An Sie, Herr Dr. Resch, geht die Frage, Sie beziehen hier eine abweichende Position. Eltern sollten die Ressourcen für die Betreuung selbst erhalten, es solle also quasi eine Subjektförderung anstelle der Objektförderung geben, wie sie der Gesetzentwurf hier vorsieht. Wie kommen Sie zu der Behauptung, dass auf diese Weise Wahlfreiheit geschaffen wird? Könnten Sie skizzieren, wie ein alternativer Ansatz ganz praktisch aussehen könnte?

**Dr. Johannes Resch** (Verband Familienarbeit e.V.): Wahlfreiheit besteht nach unserer Auffassung natürlich nur dann, wenn die Eltern entscheiden können, wie das Geld verwendet wird, sonst ist es

eben keine Wahlfreiheit. Die heutige Situation bedeutet, „nimm 1.000 Euro für die Krippe oder geh leer aus“, das ist keine Wahlfreiheit; das ist eine Wahl zwischen „friss oder stirb“. Das heißt, die Eltern müssen entscheiden, was mit dem Geld zu tun ist. Sie können ihre eigene Erwerbsarbeit verringern, indem sie das Geld selbst verwenden, sie können damit die Kita beauftragen, sie können also irgendeine Fremdbetreuung anderer Wahl finanzieren. Das heißt, wir sind nicht – das will ich noch einmal ganz klar sagen – gegen die Kitabetreuung, aber wir sind auch nicht für die Kitabetreuung, weil wir der Meinung sind, das müssen allein die Eltern entscheiden. Wir maßen uns nicht an, die Eltern zu bevormunden. Wir wollen nicht denselben Fehler machen wie der Staat, der den Eltern sozusagen Vorschriften macht und wenn die Eltern sich nicht daran halten, ihnen dann kein Geld gibt. Das heißt, wir wollen, dass die Eltern selbst entscheiden können, weil sie nach dem Grundgesetz und auch nach mehreren Urteilen des Bundesverfassungsgerichts am besten in der Lage sind, zu entscheiden, was für ihr individuelles Kind am besten ist. Das kann der Staat überhaupt nicht entscheiden.

Der Untersuchung mit den Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder kann man natürlich nicht nur, wie die Frau Stein das machte, die positiven, die guten Kitas zugrundelegen. Das ist ja eine Auswahl. In der NUBBEK-Studie (Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit) wird ja z. B. gesagt, dass die guten Kitas eine Minderheit sind. Das heißt, wenn wir die Auswirkungen der Kitabetreuung und der elterlichen Betreuung untersuchen wollen, dann müssen wir alle Kitas mit allen Eltern vergleichen, sonst führt das nicht zu vernünftigen Ergebnissen.

Zu den sozial benachteiligten Familien. Die NICHD-Studie (National Institute of Child Health and Development) in Amerika zeigte ja, dass sich gerade bei sozial benachteiligten Familien die Fremdbetreuung zusätzlich negativ auswirkt, weil belastete Kinder, die ohnehin schon im Elternhaus unter Stress leiden, noch einmal eine zusätzliche Belastung erleiden, wenn sie von den Eltern getrennt werden. In Ausnahmefällen, in denen die elterliche Betreuung tatsächlich sehr mangelhaft



ist, mag das anders sein, aber die Gesetzgebung hat sich am Durchschnitt zu orientieren und nicht am Ausnahmefall. Die Gesetzgebung darf also nicht einfach gute Kitas zugrunde legen, solange es diese nicht gibt, sondern sie muss alle Kitas zugrunde legen.

Noch ein Satz zur Destabilisierung der Familie. Sicherlich haben die letzten Jahrzehnte zur Destabilisierung der Familie geführt, weil die elterliche Erziehungsleistung nicht anerkannt wird. Hier muss ich ganz klar sagen, hier hat sich seit Jahrzehnten ein paternalistisches Denken eingeschlichen. Alle politischen Gedankengebäude von rechts bis links gehen von der Minderbewertung der elterlichen Erziehungsaufgabe und der Überbewertung der Erwerbsarbeit aus. Das ist ein menschliches Denken, das nicht der Realität entspricht. Ich würde sagen, es geht nicht um die Gleichstellung der Eltern im Erwerbsleben, dann sind Eltern immer benachteiligt, weil die Erziehungsleistung nicht berücksichtigt wird – es geht um die Gleichstellung der Erziehungsarbeit mit der Erwerbsarbeit. Das ist unser Ziel, und nur das kann zur Gleichberechtigung führen.

Abg. **Mariana Iris Harder-Kühnel** (AfD): Noch eine Frage an Herrn Dr. Resch. Es war die Rede von Bindung, die Voraussetzung dafür sei, dass Kleinkinder bildungsfähig würden und soziale Kompetenzen entwickelten. Sie haben auf Bedingungen in den Kindertagesstätten, z. B. die Trennung von den Eltern etc., verwiesen, die das Entstehen von Bindung erschwerten. Dagegen wird behauptet, die Neuroforschung zeige, dass Kinder schon früh mit multiplen Betreuungsarrangements zurechtkommen würden. Warum, Herr Dr. Resch, betonen Sie so sehr die Bedeutung der sicheren Bindung für Kleinkinder?

**Dr. Johannes Resch** (Verband Familienarbeit e.V.): Bindung ist natürlich ein Schlagwort, das könnte man auch anders bezeichnen. Ich spreche mehr von der Entstehung von Sicherheit und Geborgenheit. Das Kind muss in den ersten drei Jahren einfach subjektive Sicherheit entwickeln. Wenn das geschieht, sind das die besten Voraussetzungen für spätere Bildungsfähigkeit und Bildungswillig-

keit. Das heißt, Bindung ist in den ersten drei Lebensjahren wesentlich wichtiger als Bildung. Wenn es keine Bindung gibt, wird es auch später keine Bildung geben. Dass sich ein Kind nach ein paar Wochen an die Kita gewöhnt, ist durchaus möglich, es passt sich eben an. Das heißt aber nicht, dass diese Anpassung vom Kind selbst gewünscht ist, es ist einfach eine notwendige Anpassung an die Bedingungen.

Es gibt viele Untersuchungen in den letzten zehn Jahren, die die Stressbelastung der Kinder prüfen, indem der Cortisonspiegel im Speichel gemessen wird. Da zeigt sich ganz deutlich, dass in der Regel – Ausnahmen kann es ja geben – ein Kind in der Kita lange Zeit einem Dauerstress ausgesetzt ist, was bei elterlicher Betreuung weniger oder nicht der Fall ist. Und Dauerstress wirkt sich so aus auf die Kinder, dass sie sich irgendwie an den Dauerstress gewöhnen, aber zum Nachteil der seelischen Entwicklung, das heißt zum Nachteil der Entwicklung einer inneren Sicherheit. Also Stress ist nicht schlecht, er ist sogar lebensnotwendig, um sich auf akute Notsituationen vorzubereiten, aber wenn diese Notsituation den ganzen Tag oder Wochen und Monate anhält, dann hemmt das die Entwicklung des kindlichen Gehirns.

Wir wissen von bildgebenden Verfahren, dass sich z. B. der Hippocampus bei Kindern, die nicht maximal von den Eltern betreut werden, weniger entwickelt. Es gibt amerikanische Untersuchungen, dass Kinder, die bemuttert werden, eine viel bessere Entwicklung des Hippocampus durchlaufen, dieser wird einfach größer. Und der Hippocampus ist eigentlich eine medizinische Größe für die Beurteilung der Lernfähigkeit des Kindes. Ein Kind, das geborgen aufwächst, hat eben mehr Kapazitäten, sein Gehirn so zu entwickeln, dass es später optimal bildungsfähig ist. Wenn das nicht der Fall ist, dann verkümmern die Hippocampi mit entsprechenden Folgen, die sich dann später in der Lernfähigkeit und Lernwilligkeit der Kinder äußern.

Die **Vorsitzende**: Wir kommen jetzt zur Frage-  
runde der SPD mit sieben Minuten, es beginnt  
Sönke Rix, bitte.



Abg. **Sönke Rix** (SPD): Ich bleibe bei den Alternativvarianten, die zum jetzigen Gesetzentwurf diskutiert werden, und würde gerne Frau Offer und Frau Münch nach ihrer Bewertung fragen. Im Falle einer bundesgesetzlichen Festlegung von Standards, meinetwegen beim Personal, denn das halte ich auch tatsächlich für die effektivste Maßnahme, mehr Personal zur Verfügung zu stellen: Welche Herausforderungen sehen Sie denn insbesondere auf die Kommunen zukommen? Wenn wir nicht so direkt festlegen, wo das Geld hin kommt – deshalb habe ich vorhin auch so nach der Verfassungsänderung gefragt –, haben wir doch häufig auch die Erfahrung, dass das Land zwar die Zusatzeinnahmen über die Umsatzsteuerepunkte gerne annimmt, aber ob es dann tatsächlich bei den Kommunen ankommt, die direkt vor Ort für die Kitas Verantwortung tragen, das wird zumindest manchmal bezweifelt. Wie sehen Sie das, Frau Offer und Frau Münch?

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Das Thema mit der Festlegung von Personalstandards hat wirklich zwei Seiten. Das eine ist die fiskalische Seite: Kommt denn das Geld auch vor Ort bei den Kommunen an? Deswegen hatten wir gesagt, wir finden zwar auch, dass das System des Monitorings und der Evaluation sehr bürokratisch ist, aber wir brauchen schon ein System, in dem darauf geachtet wird, dass das Geld nicht anderswo versickert, sondern dass es wirklich in der Weiterentwicklung der Qualität der Kitas ankommt. Insofern ist das die andere Seite der Medaille.

Grundsätzlich hat das aber auch die Dimension – darauf möchte ich wirklich aufmerksam machen –, dass es nicht nur eine Frage des Geldes ist. Wir können dieses Personal im Moment auf dem Markt ja nicht bekommen. Und wir strengen uns seit Jahren an. Der Ausbau der Kindertagesbetreuung läuft ja nun seit weit mehr als zehn Jahren auf Hochtouren und wir strengen uns Jahr für Jahr an, Personal zu gewinnen und mehr Personal auszubauen, aber wir müssen einfach sehen, dass Personal eine begrenzte Ressource ist und dass wir hier mit andern Berufsfeldern konkurrieren, in denen auch Fachkräftemangel besteht. Insofern kann man nicht vom grünen Tisch aus so einfach Standards festlegen und sagen, „wir kommen zur

Überzeugung, die sind es jetzt, das wäre das Ideal“, und dann sagen wir, „dann haben wir eben in Mecklenburg-Vorpommern nur noch die Hälfte der Plätze, die Hälfte der betreuten Kinder und die anderen schicken wir nach Hause“. Das kann es nicht sein.

Es besteht auch ein Rechtsanspruch. Das war ja politisch ausdrücklich gewollt. Der Anspruch ist verankert, damit müssen wir irgendwie auch umgehen. Wir sehen die Notwendigkeit des Qualitätsausbaus, wir sehen, dass das natürlich in vielen Fällen auch eine Frage von Personal ist, aber es wäre schade, wenn wir die ganze Diskussion jetzt verkürzen würden. Sie wissen, hier sind zehn Maßnahmenfelder aufgeführt und es gibt verschiedene Hebel, die wichtig sind. Wir haben auch ganz unterschiedliche Herausforderungen, wir haben eine unterschiedliche Sozialstruktur, die Einrichtungen sind unterschiedlich, ob altersgemischt oder nicht. Wir müssen uns tatsächlich viel stärker an der Realität, an den Bedürfnissen und an den Ressourcen orientieren und können nicht so mit einem Federwisch sagen, da wird jetzt um einen idealen Personalschlüssel gefeilscht – und dann stehen die Eltern da und finden womöglich keinen Platz.

**Maria-Theresia Münch** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): Ich habe dem gar nicht so viel hinzuzufügen außer vielleicht noch den Hinweis, dass ausreichendes Personal vorhanden sein muss. Damit meine ich nicht nur die Fachkräfte, die in den Einrichtungen sind, sondern auch diejenigen, die die Erzieherinnen und Erzieher ausbilden. Also wir müssen eine Qualifizierungsoffensive in den Blick nehmen. Das ist das eine, das andere hat Frau Stein schon angesprochen. Wenn man Standards setzt, braucht es wohlüberlegte Übergangsfristen, bis dieses Ziel erreicht werden kann. Ich kann mir nicht vorstellen, dass man innerhalb von vier, fünf oder sechs Jahren genügend Personal gewinnen kann, um diese Standards zu erfüllen.

Noch ein kleiner Hinweis: Im Rahmen der konzeptionellen Planung sollte man auch einmal das Thema multiprofessioneller Teams andenken.



Was erfordert pädagogische Facharbeit und welche Qualifikationen können diese Arbeit unterstützen? Der Deutsche Verein wollte diese Frage eigentlich nicht diskutiert sehen, aber er weiß um die Realität in den Einrichtungen. Vielen Dank.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Ich habe noch eine Frage an Herrn Kalicki und Herrn Jansen. Wir haben jetzt gerade angefangen, über die Fachkräftesituation zu diskutieren. Meine Frage an sie beide ist, wie beurteilen Sie die derzeitige Situation im Hinblick auf eine schnelle Verbesserung der Personalsituation? Zweite Frage: Welche Maßnahmen empfehlen sie uns insgesamt in der Politik, damit wir tatsächlich möglichst schnell zu einer ausreichenden Zahl von Fachkräften kommen?

**Prof. Dr. Bernhard Kalicki** (Deutsches Jugendinstitut): Die Frage der Personalgewinnung ist eine heftige Barriere für das Ziel, Kindern eine günstigere, eine dichtere, dialogsicherere Pädagogik zu bieten. Auf der Länderebene sehen wir erhebliche Bemühungen der Gewinnung und Bindung von Fachkräften. Sehr prominent ist das in Baden-Württemberg erfundene und jetzt mittlerweile häufig aufgegriffene Instrument der praxisintegrierten Ausbildung. Also ein Modell, das eine Vergütung vom ersten Tag an vorsieht, gleichzeitig aber auch die Tätigkeit schon in der Einrichtung sicherstellt und eine stärkere Bindung an den Träger verspricht. Die vorhandenen Daten zeigen, dass das sehr attraktiv ist.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen jetzt zur Fragerunde der FDP mit sieben Minuten. Herr Seestern-Pauly bitte.

Abg. **Matthias Seestern-Pauly** (FDP): Meine erste Frage geht an Herrn Jansen, die zweite an Frau Offer. Es ist ja angesprochen worden, dass die Umsetzung einer Sozialstaffel für die freien Träger potenziell zu erheblichen Problemen führen könnte. Meine Frage dazu lautet: Wie bewerten Sie eine Sozialstaffel grundsätzlich, auch in Gegenüberstellung mit einer allgemeinen Beitragsfreiheit? Zweitens: Welche Ansätze sehen Sie, eine Sozialstaffel auch für die freien Träger möglichst unbürokratisch auszugestalten?

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Wenn wir zwischen Staffelung und Beitragsfreiheit wählen müssten, dann würden wir uns in jedem Fall für die Beitragsfreiheit entscheiden, vorausgesetzt sie läuft nicht über dieses Gesetz und dessen Finanzierung. Also Beitragsfreiheit ja, Staffelung dann als Nächstes. Das ist sozial nur gerecht. Und ich glaube schon, dass wir als freie Träger mit den Kommunen auch zu entsprechenden Vereinbarungen, wie das zu regeln ist, kommen. Was ich mir nicht vorstellen kann, und ich hoffe da spreche ich für alle freien Träger, ist, dass die Eltern uns ihre Einkommensverhältnisse anzeigen müssen, denn das tut der pädagogischen Beziehung nicht gut.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Das sehen wir genauso. Die Lösung kann nicht sein, dass jeder freie Träger, jede Einrichtung da selbst losmarschiert. Aber wir plädieren dafür, dass mit einem Landesrechtsvorbehalt die Möglichkeit besteht, entsprechende Landesregelungen zu treffen, um die Sozialstaffelung hinzubekommen. Das würde es wesentlich einfacher machen, als wenn man das jetzt bundesweit hinbekommen muss. Das wäre für uns ein wichtiger Punkt.

Abg. **Nicole Bauer** (FDP): Wie bewerten Sie die Frage, ob der vorliegende Gesetzentwurf gleichermaßen Verlässlichkeit für die Eltern, für die Träger und für die Kommunen bietet. Die Frage geht an Frau Offer und an Herrn Krause.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Meinen Sie das nur bezogen auf die Staffelung?

Abg. **Nicole Bauer** (FDP): Nein, im Endeffekt auf das komplette Gute-Kita-Gesetz.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Das hatte ich schon in meinem Eingangsstatement ausgeführt. Wir begrüßen, dass es jetzt zu einem konkreten Gesetz und zu einer konkreten Initiative kommt. Wir haben jahrelange Diskussionen dazu geführt.



Der Hauptknackpunkt dabei ist, dass es hier um dauerhafte Qualitätsverbesserungen geht, und die müssen auch dauerhaft finanziert werden. Es geht auch um ein großes Volumen. Das, was der Gesetzentwurf jetzt vorsieht, das ist ein wirklich substanzieller Beitrag des Bundes. Aber er ist nicht ausreichend, um alle Maßnahmen und alle Ziele zu erreichen. Wir haben die Erwartung, dass der Bund sich an den Ausgaben und Kosten dauerhaft beteiligt. Das ist für uns ein ganz wichtiger Punkt, ob das nur eine auf vier Jahre befristete Geschichte sein soll oder ob hier die notwendigen dauerhaften Verbesserungen auch dauerhaft gemeinsam finanziert werden.

**Heiko Krause** (Bundesverband für Kindertagespflege e. V.): Das hängt zunächst einmal davon ab, wie die 16 Verträge ausgestaltet werden. Da es ja unterschiedliche Handlungsfelder und unterschiedliche Schwerpunkte gibt, wird es auch eine ganz unterschiedliche Verlässlichkeit für die Akteure geben, für Eltern, freie Träger oder Kindertagespflegepersonen. Das zweite hat Frau Offer schon gesagt. Wirkliche Verlässlichkeit kann es natürlich nur geben, wenn es auch eine Verlässlichkeit bei der Dauerhaftigkeit der Finanzierung gibt. Ansonsten gilt Verlässlichkeit bis zum Jahr 2022. Insofern würden auch wir dafür plädieren, dass bestimmte Standards in allen Bundesländern verbindlich sind und entsprechend angewendet werden.

Das nächste Problem der Verlässlichkeit ist auch schon genannt worden. Das ist die Frage, wie kann ich für die Umsetzung denn die benötigten Fachkräfte bekommen? Man kann in ein Gesetz vieles schreiben. Das Problem ist immer, wer macht es? Bei der Kindertagespflege sehen wir das. Es gibt Kreise, die händeringend um Kindertagespflegepersonen werben. Es ist schwer, Personen zu gewinnen, die bereit sind, das unter oftmals sehr schwierigen Rahmenbedingungen zu machen. Dazu ist heute auch schon einiges gesagt worden, beispielsweise zu der nicht ausreichenden Vergütung in der Kindertagespflege und zu immer höheren Anforderungen, die auf das Personal zukommen. Auch das wird die Verlässlichkeit des Gesetzes einschränken. Also da gibt es eine ganze Reihe von Hürden.

Abg. **Nicole Bauer** (FDP): Meine nächste Frage geht noch einmal an Frau Offer. Sehen Sie zwischen den Handlungsfeldern objektiv Unterschiede in Bezug auf die qualitätssteigernde Wirkung? Wenn ja, was spricht aus Ihrer Sicht gegen eine Priorisierung der qualitätssteigernden Handlungsfelder?

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ja, natürlich sind diese Handlungsfelder unterschiedlich zu gewichten. Für uns ist die Erkenntnis wichtig, dass wir vor Ort nicht nur unterschiedliche Personalschlüssel haben, sondern auch unterschiedliche Bedarfe und dass diesen Bedarfen entsprochen werden muss. Da kann es durchaus sehr wichtige Handlungsfelder geben, die vor Ort eine große Bedeutung haben. Deswegen wollen wir keine, ich sage mal, „top-down-Steuerung“ an dieser Stelle.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Wir kommen jetzt zur Fragerunde der Fraktion DIE LINKE. mit sechs Minuten. Herr Müller hat das Wort.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Herzlichen Dank. Herr Jansen hat vorhin, ich glaube als einziger, noch einmal auf die Beschlüsse der JFMK, ich glaube vom 16. November 2016 in Quedlinburg, abgestellt. Da haben viele kritisiert, dass die in Aussicht gestellten 5 Mrd. Euro eigentlich nicht reichen. Jetzt habe ich Sie vorhin gefragt, welche Anforderungen Sie an ein Bundeskitaqualitätsgesetz stellen würden. Meine jetzige Frage schließt daran an. Was würde es aus Ihrer Sicht kosten, wenn man den Personalschlüssel, die Leitungsfreistellung und die Anleitung, die Fachberatung etc. bundeseinheitlich regeln würde, wie uns das auch Herr Professor Kirchhof nahegelegt hat. Haben Sie eine Vorstellung davon, was das im Jahr real kosten würde im Vergleich zu den 5,5 Mrd. Euro, die es jetzt über vier Jahre gibt? Die gleiche Frage würde ich auch an Herrn Professor Kalicki richten.

**Prof. Dr. Bernhard Kalicki** (Deutsches Jugendinstitut): Es war im Mai 2017, als die JFMK den Zwischenbericht bekam und auch die Eckpunkte verabschiedet hat. Wir hatten die Kalkulation im Zwischenbericht. Wenn man alle Maßnahmen



aufnimmt und umsetzt, kommt man auf Kosten von etwa 20 Mrd. Euro pro Jahr. Bundesministerin Manuela Schwesig hatte von einer Zielperspektive von 10 Mrd. Euro gesprochen, um wesentliche Ziele in den verschiedenen Handlungsfeldern umzusetzen. Wir sehen also, dass der Finanzbedarf deutlich höher ist und sprechen uns deshalb dafür aus, diesen Qualitätsentwicklungsprozess langfristig anzulegen, deutlich über die vier Jahre einer Legislaturperiode hinaus, und eher in Dekaden zu denken, denn es wird eine Systemreform.

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Mit dem, was wir damals an Leitungsressourcen und Personalschlüsseln gefordert haben, sind wir in etwa von einer Summe von acht bis neun Mrd. Euro zusätzlich ausgegangen. Man müsste das noch einmal mit dem abgleichen, was Bertelsmann errechnet hat, aber ich glaube in dieser Größenordnung bewegt sich die Summe ungefähr.

Abg. **Norbert Müller** (Potsdam) (DIE LINKE.): Gemeint ist im Jahr, also nicht über vier Jahre, sondern acht bis neun Mrd. pro Jahr! Dann würde sich eine letzte Frage anschließen, weil ganz viel schon erschöpfend diskutiert worden ist. Angenommen Sie würden über das Gesetz Ende November abstimmen, würden Sie in Abwägung aller Argumente, die jetzt auf dem Tisch liegen, uns nahelegen, uns zu enthalten, mit Nein oder mit Ja zu stimmen?

Die **Vorsitzende**: Die Frage richtet sich an alle Sachverständigen, mit der Bitte um eine kurze Antwort bitte, es beginnt Herr Dantlgraber.

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Ich würde dem jetzt vorliegenden Entwurf aus den genannten verfassungsrechtlichen und politischen Bedenken heraus nicht zustimmen.

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Ich würde dem auch nicht zustimmen.

**Prof. Dr. Bernhard Kalicki** (Deutsches Jugendinstitut): Ich würde dem Entwurf wegen der wesentlichen Forderungen, die wir genannt haben, in der Form auch nicht zustimmen.

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich auch nicht.

**Heiko Krause** (Bundesverband für Kindertagespflege e. V.): Die Vorschläge des Bundesrates, also die letzte Fassung, muss man sich anschauen. Der jetzigen Fassung würde ich auch nicht zustimmen.

**Maria-Theresia Münch** (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.): In der jetzigen Fassung auch nicht.

**Dr. Johannes Resch** (Verband Familienarbeit e.V.): Dem schließe ich mich an.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Ich würde auch nicht zustimmen. Stattdessen würde ich den Weg gehen, den Herr Professor Kirchhof aufgezeigt hat, sich auf bundesweite Standards zu verständigen, den Fokus tatsächlich auf die wichtigsten Qualitätsmerkmale zu richten und nicht zu riskieren, das in den letzten zwei Jahren Erreichte jetzt komplett aufs Spiel zu setzen.

**Prof. Dr. Susanne Viernickel** (Universität Leipzig): Da schließe ich mich an.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ich habe hier leider kein Mandat zum Abstimmen, aber grundsätzlich würde ich sagen, wir müssen auf jeden Fall weiter arbeiten. Wir finden es sehr positiv, dass der Bund dieses Thema voranbringt. Das kommt bei der Fragestellung ein bisschen zu kurz.

Die **Vorsitzende**: Dann kommen wir zur Frageunde der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und es hat Frau Dörner das Wort.



Abg. **Katja Dörner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich frage jetzt trotzdem tapfer weiter, weil wir ja noch die Chance haben, etwas besser zu machen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Kirchhof: Auch wenn das ein bisschen technisch ist, ich glaube das treibt uns alle um, die Frage, wie können wir diese Mittel vernünftig steuern? Es ist ja unsere Auffassung und entspricht auch unserem Antrag zu sagen, wir brauchen die klaren Standards im SGB VIII, dann können wir das über Umsatzsteuer machen, kein Problem. Aber es ist genauso klar, dass wir eine Übergangsfrist brauchen, weil wir nicht von heute auf morgen den Schalter umlegen können. Und da ergibt sich einfach ein Spannungsfeld. Deshalb meine Frage: Würden Sie sagen, dass so ein Investitionsprogramm, ja so ein Sondervermögen, für einen klar definierten, befristeten Zeitraum möglich wäre oder würden Sie das kategorisch ausschließen?

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Ich würde es kategorisch ausschließen, weil ein Verfassungsbruch ein Verfassungsbruch bleibt, egal wie lange er andauert. Man hat die Option, das Grundgesetz zu ändern. Aber was Sie und auch Frau Offer und Herr Kalicki klar gemacht haben ist, das ist eine riesige Aufgabe und man kann nicht einfach sagen, wir setzen jetzt einen Standard und dann hoffen wir, dass dieser innerhalb einer Übergangsfrist befolgt wird. Da sind so viele Faktoren, die sich zurecht entfaltet haben, aber es gibt rechtliche Möglichkeiten, es gibt das Übergangsrecht. Man kann auch Gebote der kontinuierlichen Verbesserung aufschreiben. Das wird im Finanzverfassungsrecht bei hoher Staatsverschuldung immer wieder erwogen, weil man in diesem Bereich ohnehin nicht so schnell ins Maß kommt. Da machen wir eben kontinuierliche Verbesserung. Und wenn dann zurecht gesagt wird, „dann müssen wir aber auch Informationen haben, sonst gibt es das Recht und keiner befolgt es und wir wissen es nicht“, dann ist darauf zu verweisen, dass es große Informationsapparate gibt. Es gibt die Ministerien, es gibt die Landtage, es gibt die Möglichkeit der Kleinen Anfrage, es gibt den ganzen Bereich der Verwaltung im Bund. Deshalb würde ich den Schwerpunkt nicht auf die Monitoring-Frage legen, weil wir verschiedene Informationsmöglichkeiten haben, auch in der freien Wirtschaft oder bei Stiftungen. Aber noch einmal,

rechtlich könnte man ein Übergangsrecht schaffen, das zu einer kontinuierlichen Verbesserung verpflichtet. Dann haben wir vielleicht erst in zehn Jahren den perfekten Status, wenn wir den überhaupt erreichen, aber wir haben schon jetzt eine merkliche Verbesserung bei den Kindern. Und das ist ja das, was wir alle wollen.

Abg. **Katja Dörner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Meine zweite Frage stelle ich an Frau Stein und Herrn Dantlgraber. Wenn wir mit dem vorliegenden Gesetzentwurf weiterarbeiten und wenn wir sagen, wir wollen doch mehr auf die Qualität fokussieren, würden Sie uns dann konkret für dieses Gesetzgebungsverfahren raten, aus diesem bunten Maßnahmenkatalog bestimmte Maßnahmen zu streichen, um diese Fokussierung besser hinzubekommen? Und welche Maßnahmen wären das?

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Ich kann nur wiederholen, was ich schon einmal gesagt habe, dass eigentlich empirisch klar belegt ist, was Qualität ausmacht. Das sind die Personalschlüssel, also Fachkraft-Kind-Relation, plus die mittelbar pädagogische Arbeitszeit. Das wäre auch – so habe ich Herrn Kirchhof verstanden – unproblematisch zu regeln, die Ausstattung für Leitungszeiten sowie die entsprechende Fort- und Weiterbildung und die Fachberatung. Das sind die drei oder vier Punkte, die wir empfehlen – je nach dem, wie man es zusammenzieht.

**Matthias Dantlgraber** (Familienbund der Katholiken, Bundesverband): Ich würde nicht so herangehen, dass ich frage, was man streichen muss, sondern ich würde mit der Maßgabe herangehen, was man aus dem Katalog auswählen sollte. Dazu gehört – wenig überraschend – der Fachkraft-Kind-Schlüssel. Ebenso sollten die Räumlichkeiten genommen werden. Hierbei geht es mir nicht nur um die Gestaltung der Räumlichkeiten. Ich finde, das ist schlecht formuliert, weil es sehr weit gefasst ist. Das müssten dann schon grundlegende Dinge der Räumlichkeiten sein. Auch die Zusammenarbeit gehört aus meiner Sicht dazu – vielleicht die Zusammenarbeit mit den Trägern nach § 2 Nummer 9 KiQuTG-E; auch die Zusammenar-



beit mit den Familien nach einem Teil der Nummer 10 des § 2 KiQuTG-E würde ich auf jeden Fall herausgreifen. Vielleicht könnte man noch Mindeststandards an Öffnungszeiten regeln, also dass die Öffnung zu ganz normalen Zeiten gewährleistet ist.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Damit kommen wir zur Fragerunde der CDU/CSU-Fraktion. Ich erteile zunächst dem Kollegen Beermann das Wort.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Ich habe noch einmal eine Frage an Frau Offer von den kommunalen Spitzenverbänden. Ist aus Ihrer Sicht die Inkrafttretens-Regelung für Artikel 2 Nummer 2 des Gesetzentwurfs, in dem das Thema Beitragsreduzierung nach dem SGB VIII geregelt ist, zum 1. August 2019 zu knapp, und wenn ja, können Sie das vielleicht begründen?

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Von unseren Mitgliedern haben wir ebenfalls die Rückmeldung bekommen, dass der 1. August 2019 als unrealistisch angesehen wird. Vorgetragen wird auch, dass Landesregelungen notwendig seien, damit Komplexität reduziert wird. Das heißt, das Bundesgesetz muss in Kraft treten, dann müssten Landesregelungen getroffen werden. Schließlich müssen auch noch die Entscheidungen getroffen werden, nach welchen Kriterien gestaffelt wird etc. Das Ganze muss anschließend verwaltungsmäßig umgesetzt werden. Vor diesem Hintergrund denken wir, dass der 1. August 2019 nicht erreichbar ist. Es gibt noch das Zusatzproblem, dass das Kindergartenjahr nicht in allen Bundesländern zum 1. August beginnt, in Bayern beginnt es zum 1. September. Das wäre auch noch ein Grund für die Einschätzung, dass der 1. August 2019 ungünstig ist.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Jetzt wäre es natürlich hilfreich, wenn Sie uns auch sagen könnten, welcher Zeithorizont denn für die Länder akzeptabel wäre.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung

der kommunalen Spitzenverbände): Für die Länder kann ich jetzt gar nicht sprechen. Wenn es so käme, dass der Landesrechtsvorbehalt in das Gesetz aufgenommen wird, dann denke ich, dass man auf jeden Fall in das Jahr 2020 gehen müsste, um das realistisch handhabbar zu machen.

Abg. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Ich habe zwei Fragen an Frau Stein und Frau Offer. Im Koalitionsvertrag haben wir festgelegt, dass wir die Mittel zur Verfügung stellen wollen. Bei der Einigung in den Koalitionsverhandlungen ging es um beide Aspekte. Gebührenfreiheit war den einen wichtig, Qualität den anderen. Wenn wir jetzt die Anregung einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Qualität haben, wie konkret könnten Sie sich das vorstellen?

Der Gedanke der Beitragsfreiheit hat natürlich auch verfassungsrechtlich eine Bedeutung, wenn sonst keine Möglichkeit des Zugangs für finanziell Schwache besteht. Hier sehe ich eigentlich Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz schon als einschlägig an; es geht nämlich um die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, also darum, überhaupt einen Zugang zur Kita zu haben. Inwiefern könnte man bei dieser Beitragsfreiheit einen Kompromiss finden, indem man das primär auf sozial Schwache und entsprechende Staffellungen konzentriert?

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Ich bin mir jetzt nicht ganz sicher, ob ich Ihre Frage komplett erfasst habe. Grundsätzlich haben wir berechnet, was es kosten würde, diese Investitionen in Qualität umzusetzen. Das sind immer Ausgaben, die man pro Jahr tätigen muss. Das sind gerundet knapp 5 Mrd. Euro für kindgerechte Personalschlüssel und ungefähr 1,3 Mrd. Euro für eine ausreichende Leitungsausstattung.

Wir haben empfohlen, alle Eltern, die unterhalb der Armutrisikogrenze leben bzw. ihr Einkommen haben, komplett von Kitabeiträgen freizustellen – das sind 500 Mio. Euro pro Jahr, also eine vergleichsweise kleine Summe. Wenn man diese Eltern komplett auch noch von den Kosten für das Mittagessen und von den Zusatzgebühren freistellen würde – was wir empfehlen –, sind es noch einmal 235 Mio. Euro. Dieses Geld würde man



brauchen. Das sind 8,7 Mrd. Euro pro Jahr für alles zusammen.

Abg. **Dr. Silke Launert** (CDU/CSU): Eine Anregung war ja eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Fachkräfte-Kind-Schlüssels, weil wir ja eine Spreizung zwischen 1:3 und 1:6 haben. Für Länder mit einem Schlüssel von 1:6 ist es relativ schwierig, von heute auf morgen den gleichen Schlüssel zu erreichen. Ihre Anregung bezieht sich ja auf einen Schlüssel von 1:4, das heißt, dass es insbesondere für die Länder mit 1:5 und mit 1:6, also für die ostdeutschen Bundesländer, schwierig ist, dieses Ziel zu erreichen. Diese Länder würden das Gesetz dann im Bundesrat blockieren, so dass es dann für alle gar nichts geben würde. Das heißt, wenn wir diese Länder irgendwie einbinden wollen und wenn die Anregung ist, das verfassungskonform zu machen, indem man eine kontinuierliche Weiterentwicklung will, dann ist die Überlegung, inwiefern man da vielleicht eine Staffelung beispielsweise auch bezüglich des Fachkraft-Kind-Schlüssels ermöglichen sollte.

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Wir haben ausgerechnet, wieviel man jeweils für die einzelnen Bundesländer von dieser Summe benötigt. Wir bleiben jetzt bei den Personalschlüsseln. Das sind Kosten von 5 Mrd. Euro. Der für die einzelnen Bundesländer benötigte Betrag ist in der Tat sehr unterschiedlich. In Relation gesehen haben die östlichen Bundesländer, aber auch die Stadtstaaten wie beispielsweise Hamburg, einen vergleichsweise hohen Bedarf, weil sie die schlechtesten Personalschlüssel haben und gleichzeitig die meisten Kinder betreuen. Insofern wird sich das unterschiedlich verteilen. Aber am Ende läuft es trotzdem darauf hinaus, dass man das Geld pro Jahr zusätzlich auf den Tisch legen muss, wenn man überall kindgerechte Verhältnisse haben will.

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Wir wollen schon, dass verbindliche Absprachen getroffen werden, also dass messbare Erfolge erreicht werden. Da sind wir ganz bei Ihnen. Man muss aber sehen, was realistischerweise erreichbar ist. Das hängt auch davon ab, wieviel Nachfrage, welcher

Bedarf an Plätzen und welche Ressourcen vorhanden sind.

Es gibt viele verschiedene Ansätze, Personal zu gewinnen, z. B. Quereinstieg zu fördern und berufsbegleitende Maßnahmen. Das ist ja ein weites Feld, mit dem sich das Bundesfamilienministerium zusammen mit den Ländern befasst. Es gibt eben auch noch eine Dimension, die man nicht vergessen darf, nämlich die sprachliche Bildung zu fördern – das ist hier das siebte Handlungsfeld. In den Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Familien mit Migrationshintergrund braucht man personelle Verstärkung für die Sprachförderung. Natürlich geht das auch mit Personalschlüsseln einher. Also es gibt unterschiedliche Maßnahmen. Ich denke schon, dass es möglich ist, hier zu verbindlichen Absprachen zu kommen, und dass das auch schrittweise in messbare Erfolge mündet.

Zur zweiten Frage, die Sie gestellt hatten, zur Staffelung der Beiträge im Niedrigeinkommensbereich. Das unterstützen wir natürlich. Das sind zwei verschiedene Felder, in denen wir hier über Elternbeiträge sprechen. Dort, wo das heute noch nicht der Fall ist, haben wir schon viele Möglichkeiten der Kostenerstattung. Das geschieht im Antragsverfahren. Uns ist wichtig, dass das weiterentwickelt wird, damit diese Hürde abgebaut wird und Eltern im Niedrigeinkommensbereich auch tatsächlich Beitragsfreiheit bekommen.

Abg. **Maik Beermann** (CDU/CSU): Eine kurze Nachfrage an Frau Stein. Sie sprachen von Geringverdienern bei der Beantwortung der Fragen der Kollegin Dr. Launert. Was meinen Sie mit Geringverdienern in diesem Fall?

**Anette Stein** (Bertelsmann Stiftung): Wir reden von Familien, die ein Einkommen haben, das 60 Prozent unterhalb des mittleren Einkommens liegt. Das nennt man Armutsrisikoschwelle. Unsere Untersuchungen zeigen im Augenblick, dass diese Personengruppe zurzeit doppelt so stark belastet ist wie diejenigen, die im mittleren oder oberen Einkommensbereich sind.

Abg. **Sylvia Pantel** (CDU/CSU): Ich habe eine



Nachfrage an Herrn Professor Kirchhof. Im Land Nordrhein-Westfalen ist gerade die Situation in Bezug auf die Regelungen der Kitas sehr unterschiedlich. Das wurde in die Zuständigkeit der Kommunen weiterdelegiert. Wie sieht es hier mit der Rechtsbindung aus? Allein innerhalb der Städte gibt es massive Unterschiede. Es gibt Standards, die weiter entwickelt sind als das, was hier gefordert wird. Wie sieht es denn aus, wenn es um die Vereinheitlichung der Lebensbedingungen geht? Es gibt Städte, in denen es vorher Verträge gab, nach denen sie das so handhaben konnten, wie sie wollten, und die das dementsprechend gemacht haben. Inwieweit darf man das dann als Land zurückdrehen?

**Prof. Dr. Gregor Kirchhof** (Universität Augsburg): Wenn es die bundeseinheitlichen Standards gäbe, dann würde das in der Tat die so geordnete Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommune überschreiben. Dann wären diese verbindlichen Standards auch für die Gemeinden wichtig. Das müssen die Länder genau ansehen, wie die Arbeitsteilung ist und inwieweit hier kommunale Belange betroffen sind. Verfassungsrechtlich geht es hier – Sie haben ja vorhin schon das elterliche Erziehungsrecht in Artikel 6 Absatz 2 Grundgesetz in Position gebracht – um Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz, das ist das kommunale Selbstverwaltungsrecht der Kommunen. Aber dieses ist auch nur in seinem Kern geschützt, so dass ich nicht das Problem sehe, dass eine Verlagerung der Zuständigkeit auf das Land ein verfassungswidriger Eingriff in dieses Recht sein würde. In der Tat steckt darin auch ein Konfliktpotenzial, das muss man ganz klar sehen. Aber das Bundesrecht würde kommunale Regelungen überschreiben, um die Frage klar zu beantworten.

Die **Vorsitzende**: Vielen Dank. Damit kommen wir jetzt zur Fragerunde der SPD. Hier steht noch die Antwort von Herrn Jansen auf die Frage des Kollegen Rix aus. Bevor ich Herrn Jansen zur Beantwortung das Wort erteile, bitte ich den Kollegen Rix, die Frage noch einmal zu stellen.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Meine Frage bezog sich auf die Fachkräfte, die wir ja als zusätzliches Personal benötigen. Können Sie uns Empfehlungen geben,

wie wir zu diesen Fachkräften kommen?

**Frank Jansen** (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V.): Die erste Empfehlung ist, das jetzt nicht gegeneinander auszuspielen. Aber das wollen Sie ja auch nicht. Also ich finde, wir brauchen diesen Personalschlüssel, so wie wir den gerade auch diskutieren bzw. definieren, und dürfen auch nicht darauf verzichten, diesen verbindlich festzusetzen, nur weil die These im Raum steht, dass uns die Fachkräfte fehlen. Da müssen wir halt mit Übergangslösungen arbeiten. Aber wenn man das jetzt als Argument dafür verwendet, dass es keinen Sinn mache, den Personalschlüssel festzusetzen, dann würde das Ganze obsolet geredet und das wäre, denke ich, nicht tragbar. Es gibt ja in den einzelnen Ländern wirklich viel Kreativität. Da wird vieles kritisiert, aber man ist sehr kreativ, wenn es darum geht, solche Übergangslösungen zu finden. Diese müssen natürlich befristet sein, wie z. B. erweiterte Fachkräfte-Kataloge oder verkürzte Ausbildungsformen. Es ist klar, dass man über all diese Punkte diskutieren kann.

Was wir im Moment brauchen, ist die angekündigte Fachkräfteoffensive des Bundes. Wir warten seit Wochen darauf, endlich den Startschuss zu hören. Hier sind im ersten Jahr 2019 Investitionen von 30 Mio. Euro geplant, wenn ich das richtig erfahren habe. 2020 sollen es dann von 60 Mio. Euro sein. Das soll ein Bundesprogramm werden. Worauf das schwerpunktmäßig abzielt, kann ich im Moment nicht genau sagen. Heute Mittag bekam ich den Hinweis, dass es offensichtlich eine PPP-Strategie der Ministerin Dr. Giffey gibt. Eines der „Ps“ kann ich „übersetzen“ – und das ist auch, finde ich, einer der wertvollsten Impulse. Wir müssen in die praxisintegrierte Ausbildung, also in die bezahlte Ausbildung investieren – so wie Baden-Württemberg das sehr gut vormacht. Wir erreichen damit ganz andere Gruppen und sehr viel mehr Interesse an diesem Beruf. Und eine vergütete Ausbildung ist einfach eine interessante Ausbildung. Das ist ein ganz wesentlicher Impuls.

Dann geht es um die Beibehaltung der Quereinsteigerprogramme. Wir müssen, glaube ich, noch



einmal nachgucken, wie es uns gelingt, die Ausbildungskapazitäten zu erhöhen. Jetzt sagen die Fachschulen, sie können das, manche sagen, sie können es nicht. Diejenigen, die sagen, sie können es, stehen aber trotzdem vor dem Problem, dass nicht jeder Fachkräfte ausbilden darf. Hier gibt es länderspezifische Regelungen, die in der föderalen Struktur ein Hindernis darstellen.

Dann möchte ich noch einmal kurz das aufgreifen, was Frau Maria-Theresia Münch schon angesprochen hat. Ich glaube, dass wir auch gut daran täten, das System insgesamt noch einmal neu zu denken, indem wir über die Frage der multiprofessionellen Teams nachdenken, auch aus pädagogischen Gesichtspunkten heraus. Die Definition beschränken wir im Moment auf pädagogisch-sozialpflegerische und sozialwissenschaftliche Berufsabschlüsse. Aber ich glaube, da ist noch sehr viel mehr möglich, als wir uns das vorstellen können – auch unter qualitativen Gesichtspunkten.

Abg. **Sönke Rix** (SPD): Dann würde ich gerne Frau Offer noch einmal fragen. Sie haben vorhin erwähnt, dass Sie in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe mitgewirkt haben, vielleicht nicht Sie persönlich, aber dass jedenfalls die Kommunen beteiligt waren. Da gab es einen Beschluss der Konferenz der Jugendministerinnen und -minister. Darin wurden ja die Handlungsfelder noch einmal aufgeführt. Das sind, wenn ich das richtig verstehe, die Handlungsfelder, die jetzt auch im Gesetzentwurf festgeschrieben sind. Und diese Jugendministerkonferenz hat immer von einer Qualitätsentwicklung gesprochen und nicht von einheitlichen Standards. Können Sie aus Ihrer Diskussionsteilnahme begründen, warum die Ministerinnen und Minister von einer Entwicklung gesprochen haben und nicht von einheitlichen Standards?

**Regina Offer** (Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Ich war tatsächlich selbst bei dieser Diskussion der Bund-Länder-Arbeitsgruppe dabei. Wir haben als Deutscher Städtetag ebenso wie der Deutsche Landkreistag und der Städte- und Gemeindebund diesen Prozess begleitet. Es war für alle Beteiligten

immer klar – Herr Professor Dr. Kalicki war ja auch immer dabei –, dass das eine Entwicklung ist und dass wir uns da nicht am Anfangspunkt befinden und nicht am Endpunkt, sondern irgendwo dazwischen, und dass wir die weiteren Entwicklungsbedarfe gemeinsam beschreiben und vorantreiben wollen. Es war auch klar, dass es – wie Sie, Herr Rix, richtig sagen – einen ziemlich großen fachlichen Konsens darüber gab, dass das die Handlungsfelder sind. Eine Elternbeitragsbefreiung war damals noch kein Thema, vielmehr ging es allein um die Qualitätsfelder, die zu bearbeiten sind.

Dazu gab es einen sehr großen fachlichen Konsens, dass das diejenigen Felder sind, denen man sich widmen muss und auch dass in jedem Bundesland die Bedarfe anders sind, dass die Situation in vielen Punkten unterschiedlich ist. Dazu gehört, dass z. B. das Thema Räumlichkeiten in einem hochverdichteten städtischen Raum eine große Rolle spielt. Hier geht es beispielsweise um folgende Fragen: Wo gibt es freie Spielflächen? Wo findet man überhaupt wohnortnahe Räumlichkeiten und Flächen? Wie kann man qualitativ gute Arbeit in der Kita ermöglichen? Das spielt in Städten eine viel größere Rolle als im ländlichen Raum.

Wir haben eine sehr differenzierte Diskussion geführt. Es kann sich aus fachlicher Sicht nur um eine Entwicklung handeln, bei der man Schritt für Schritt vorangeht und die Dinge umsetzt. Es gab aus meiner Sicht mit den Ländern gar keinen Dissens. Es ist deutlich geworden, dass sich alle dem widmen wollen. Aber wir sagen auch, dass es eine gewisse Verbindlichkeit geben muss.

Die **Vorsitzende**: Danke schön. Das war zeitlich eine Punktlandung. Wir kämen jetzt zur freien Runde. Ich frage jetzt in die Runde, gibt es noch Fragen? Das ist nicht der Fall. Damit schließe ich die Anhörung und bedanke mich bei den Sachverständigen, dass Sie uns Ihr Wissen heute zur Verfügung gestellt haben. Kommen Sie gut nach Hause.



Ich danke auch den Gästen auf der Tribüne. Kommen Sie ebenfalls gut nach Hause. In diesem Sinne wünsche ich allen einen schönen Abend.

Schluss der Sitzung: 16:58 Uhr

Sabine Zimmermann (Zwickau), MdB  
**Vorsitzende**



## **Anlagen: Zusammenstellung der Stellungnahmen**

<b>Matthias Dantlgraber</b> Familienbund der Katholiken – Bundesverband Berlin	<b>Seite 53</b>
<b>Frank Jansen</b> Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder (KTK) Bundesverband e. V. Freiburg	<b>Seite 68</b>
<b>Prof. Dr. Bernhard Kalicki</b> Deutsches Jugendinstitut München	<b>Seite 76</b>
<b>Prof. Dr. Gregor Kirchhof</b> Universität Augsburg Juristische Fakultät	<b>Seite 91</b>
<b>Heiko Krause</b> Bundesverband für Kindertagespflege e. V. Berlin	<b>Seite 100</b>
<b>Maria-Theresia Münch</b> Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. Berlin	<b>Seite 108</b>
<b>Dr. Johannes Resch</b> Verband Familienarbeit e. V. Villingen-Schwenningen	<b>Seite 140</b>
<b>Anette Stein</b> Bertelsmann Stiftung Gütersloh	<b>Seite 142</b>
<b>Prof. Dr. Susanne Viernickel</b> Universität Leipzig	<b>Seite 166</b>
<b>Regina Offer</b> Vertreterin der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände Berlin	<b>Seite 169</b>



*Familienbund der Katholiken Littenstraße 108, 10179 Berlin*

# **Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken**

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des  
Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
des Deutschen Bundestages am 5. November 2018**

**zu dem Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Qualität  
und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung  
(Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 12. Oktober 2018)**

## I. Einleitung

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vorgelegt. Durch das Gesetz sollen Qualitätsverbesserungen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege erreicht und „gleichwertige qualitative Standards“ in den Bundesländern angestrebt werden (§ 1 Absatz 3 KiQuTG). Zu diesem Zweck stellt der Bund den Ländern über Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung finanzielle Mittel zur Verfügung. Im Jahr 2019 erhalten die Länder 493 Millionen Euro. 2020 erhalten sie 993 Millionen Euro, in den Jahren 2021 und 2022 jeweils 1,993 Milliarden Euro.

Die Länder können aus einem Maßnahmenkatalog („Instrumentenkasten“) diejenigen Maßnahmen auswählen, die sie zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung für erforderlich halten. Als Maßnahmen „von vorrangiger Bedeutung“ bezeichnet der Entwurf u.a. Maßnahmen zum Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, zur Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder, zur bedarfsgerechten Ausweitung von Öffnungszeiten, zur Sicherstellung eines guten Fachkraft-Kind-Schlüssels, zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte und zur Stärkung der Leitungen der Kindertageseinrichtungen. Die Länder erhalten die Bundesmittel erst dann, wenn alle Länder mit dem Bund Verträge abgeschlossen haben, die das Handlungs- und Finanzierungskonzept des jeweiligen Landes enthalten und als Grundlage für Monitoring und Evaluation dienen sollen. Der Entwurf sieht auch eine verbindliche Staffelung der Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung vor (§ 90 Absatz 3, Absatz 4 SGB VIII-E).

Der Familienbund der Katholiken begrüßt das Ziel des Entwurfs, die Qualität in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Er sieht in diesem Bereich einen großen Investitionsbedarf und hat wiederholt kritisiert, dass beim bisherigen Ausbau der Kindertagesbetreuung nur die Quantität im Vordergrund stand, während die Verbesserung der Qualität vernachlässigt wurde. Dem Familienbund ist wichtig, dass notwendige Quanti-

täts- und Qualitätsinvestitionen nicht gegeneinander ausgespielt werden und zu Lasten der jeweils anderen gehen. Daher müssen für beide Zwecke ausreichend Mittel zur Verfügung gestellt werden. Der Familienbund fordert seit vielen Jahren ein Kitaqualitätsgesetz, das einen hohen Bundeszuschuss für die Verbesserung der Kitaqualität vorsieht, insbesondere die erforderlichen Verbesserungen beim Fachkraft-Kind-Schlüssel herbeiführt und bundesweit einheitliche Mindeststandards regelt.<sup>1</sup> Der vorgelegte Entwurf entspricht diesen Forderungen nur teilweise.

## II. Zusammenfassung

Der Familienbund der Katholiken begrüßt, dass die vom Bund in Aussicht gestellten Mittel in Höhe von rund 5,5 Milliarden Euro um zwei Milliarden Euro über dem Betrag liegen, den CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart haben, wenn auch der Investitionsbedarf im Bereich der Qualitätsentwicklung deutlich größer ist und auf rund 8 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt wird (siehe III.). Der Familienbund hält Investitionen in eine hohe Betreuungsqualität und eine einkommensabhängige Staffelung der Elternbeiträge für vorrangig gegenüber einer generellen Beitragsfreiheit für alle Familien, die nicht durch den vorliegenden Gesetzentwurf, sondern langfristig angestrebt werden sollte (siehe IV.). Bei den Qualitätsmaßnahmen sollte die Priorität auf Investitionen in qualifiziertes Personal gelegt werden (siehe V.). Da der Fachkraft-Kind-Schlüssel von zentraler Bedeutung ist, sollten jedenfalls in diesem Bereich bundesweit einheitliche und wissenschaftlich fundierte Mindeststandards definiert werden. Die bundesweit verpflichtende Staffelung der Beiträge für die Kindertagesbetreuung sollte unbedingt beibehalten werden (siehe VI.). Bei einer Regelung von verbindlichen Mindeststandards wäre auch die vorgeschlagene Finanzierung über die Änderung der Umsatzsteuerverteilung unproblematisch, da in diesem Fall bereits das Gesetz die zielgenaue Mittelverwendung sicherstellen würde. Ansonsten sollte eine Finanzierung über ein Sondervermögen (nach dem Vorbild des quantitativen

---

<sup>1</sup> Vgl. Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Thema "quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung", S. 8 f.

Kitaausbaus) erwogen werden, die allerdings verfassungsrechtliche Risiken birgt (siehe VII.)

### **III. Mehr Bundesmittel als im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart – wesentlich weniger als für die Qualitätsentwicklung erforderlich**

Der Familienbund begrüßt, dass der Bund die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung durch ein Qualitätsgesetz finanziell unterstützen will, das Investitionen in den bislang im Vordergrund stehenden quantitativen Ausbau ausklammert.<sup>2</sup> Der Gesamtbetrag in Höhe von 5,47 Milliarden Euro, der bis einschließlich 2022 zur Verfügung gestellt werden soll, hat einen substantiellen Umfang. Mit dieser Summe lassen sich grundsätzlich Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung erreichen. Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der Betrag über die im Koalitionsvertrag vereinbarte Summe von 3,5 Milliarden Euro<sup>3</sup> hinausgeht. Der Koalitionsvertrag hatte nur Investitionen bis einschließlich 2021 vorgesehen (Ende der Legislaturperiode). Die knapp 2 Milliarden Euro für das Jahr 2022 gehen also über die aus dem Koalitionsvertrag folgende Verpflichtung hinaus.

Um die Größenordnung der Investitionslücke zu verdeutlichen, darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die vom Bund in Aussicht gestellten Mittel wesentlich unter dem für die Qualitätsentwicklung zu veranschlagenden Mittelbedarf liegen. So besteht allein für die Herstellung einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation ein jährlicher finanzieller Mehrbedarf in Höhe von rund 5 Milliarden Euro.<sup>4</sup> Insgesamt werden die jährlichen Kosten für den Qualitätsausbau derzeit auf 8 Milliarden Euro geschätzt.<sup>5</sup> Unabhängig vom jetzt vorgelegten Entwurf spricht sich der Familienbund angesichts des großen Investitionsbedarfs für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes am qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung aus. Die für die Jahre 2021 und 2022 vorgese-

---

<sup>2</sup> Für den weiteren quantitativen Ausbau gibt es bereits das „Vierte Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 – 2020“.

<sup>3</sup> Vgl. Koalitionsvertrag vom 12. März 2018, Z. 740 f.

<sup>4</sup> Bertelsmann Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas (2014), S. 4.

<sup>5</sup> Bertelsmann Stiftung (2018), <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/mai/mehr-kita-qualitaet-und-beitragsfreiheit-kosten-jaehrlich-15-milliarden-euro/>.

hene Summe von knapp 2 Milliarden Euro kann hierfür als jährlicher Mindestbetrag angesehen werden. Erforderlich wäre aber grundsätzlich eine deutlich höhere Bundesbeteiligung. Wichtig ist jedoch in jedem Fall, dass die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel auch zielgenau eingesetzt werden, so dass sie die Qualität tatsächlich wesentlich erhöhen.

#### **IV. Qualitätsverbesserungen sollten gegenüber einer generellen Gebührenfreiheit für alle Eltern vorrangig sein**

Der Familienbund hat Bedenken, ob der Entwurf in der vorgelegten Form ausreichend dazu beiträgt, dass sich die Qualität in der Kindertagesbetreuung verbessert. Dies hat den Grund, dass der Maßnahmenkatalog (§ 2 KiQuTG), aus dem die Länder auswählen können, auch Maßnahmen enthält, die nichts mit der Qualität der Kindertagesbetreuung zu tun haben. So führt der Entwurf auch „den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme“ auf. Der Referentenentwurf führte als Hauptbeispiel für einen solchen „Abbau von Hürden der Inanspruchnahme“ noch ausdrücklich Beitragsreduzierungen für Eltern auf. Obwohl der Regierungsentwurf nun im Gesetzestext auf die Nennung eines Beispiels verzichtet, sind Beitragsreduzierungen vom Wortlaut weiterhin erfasst und mithin auch Maßnahmen „von vorrangiger Bedeutung“ im Sinne des § 2 Satz 3 KiQuTG.

Die Kosten der Kindertagesbetreuung und deren Qualität sind jedoch unterschiedliche Kategorien. Wenn aufgrund hoher Gebühren Familien mit kleinen Einkommen ausgeschlossen werden, ist das schlecht – die Qualität der Betreuung in der Einrichtung bleibt davon aber unberührt. Zum anderen ist evident, dass eine kostengünstige Kindertagesbetreuung nicht schon allein aufgrund der geringen Kosten eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung ist. Vielmehr werden Kosten und Qualität häufig in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zueinanderstehen.

Der Familienbund unterstützt grundsätzlich sowohl das Ziel der Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung als auch das Ziel der generellen Beitragsfreiheit für

alle Familien. Er ist allerdings – gemeinsam mit vielen Expertinnen und Experten<sup>6</sup> – der Überzeugung, dass sich diese beiden Ziele bei realistischer Betrachtung und mit Blick auf die begrenzten finanziellen Mittel nicht gleichzeitig erreichen lassen. Der Qualitätsausbau und die generelle Beitragsfreiheit kosten nach einer aktuellen Schätzung insgesamt jährlich 15,3 Milliarden Euro – also weit mehr als die maximal 1,993 Milliarden Euro, die jetzt vom Bund pro Jahr bereitgestellt werden sollen.<sup>7</sup> Wer fordert, dass Qualitätsverbesserungen und generelle Gebührenfreiheit nicht gegeneinander ausgespielt werden dürfen, muss ausreichende finanzielle Mittel für beide Ziele zur Verfügung stellen. Ist dies – wie hier – nicht der Fall, geht das eine zu Lasten des anderen, so dass sich die Notwendigkeit einer Prioritätensetzung ergibt.

Bei der Frage der Prioritätensetzung ist der Familienbund – ebenfalls in Übereinstimmung mit vielen anderen Verbänden und Fachleuten<sup>8</sup> – der Auffassung, dass Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung derzeit aufgrund des großen Investitionsbedarfs Vorrang vor einer generellen Beitragsfreiheit für alle Familien haben sollten. Die generelle Beitragsfreiheit sollte langfristig angestrebt werden.

Neben den Qualitätsverbesserungen sollte momentan als zweites (nicht-qualitatives) Ziel die Entlastung einkommensschwächerer Familien bei den Kostenbeiträgen verfolgt werden. Hierfür bietet sich eine einkommensabhängige Staffelung der Elternbeiträge mit Beitragsfreiheit im unteren Einkommensbereich an. Das ist sozial gerechter als eine generelle Beitragsfreiheit, die in Anbetracht vielerorts bereits bestehender Kostenstaffelungen insbesondere besserverdienende Familien entlasten würde. In Anbetracht des bestehenden Investitionsbedarfs in der Kindertagesbetreuung kann gutverdienenden Eltern – nach Abwägung aller Interessen – derzeit ein angemessener

---

<sup>6</sup> Vgl. z.B. schriftliche Stellungnahmen und Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Thema "quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung"; Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF), Positionspapier Handlungsfelder für eine hohe Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kitas, S. 3.

<sup>7</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (2018): „Mehr Kita-Qualität und Beitragsfreiheit kosten jährlich 15 Milliarden Euro“ (8 Milliarden Euro Qualitätsausbau, 7,3 Milliarden Euro Beitragsfreiheit), vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/mai/mehr-kita-qualitaet-und-beitragsfreiheit-kosten-jaehrlich-15-milliarden-euro/>.

<sup>8</sup> Vgl. Fn. 8 und Fn. 9.

Kostenbeitrag zugemutet werden. Nach Auffassung des Familienbundes sind die meisten Eltern bereit, für eine gute Qualität auch einen angemessenen Beitrag zu zahlen – solange dieser sie finanziell nicht überfordert. Das ergibt sich auch aus aktuellen Studien.<sup>9</sup> Dass der Gesetzentwurf eine verbindliche Kostenstaffelung vorsieht (vgl. § 90 SGB VIII-E) begrüßt der Familienbund daher ausdrücklich. Im Maßnahmenkatalog (§ 2 Nr. 1 KiQuTG) sollten aber Investitionen in eine generelle Kostenfreiheit nicht enthalten sein, sondern nur solche in eine sozialverträgliche Staffelung von Elternbeiträgen.

Es erscheint auch aus verfassungsrechtlichen Gründen problematisch, dass der Regierungsentwurf neben Qualitätsmaßnahmen Investitionen in eine generelle Beitragsfreiheit für alle Familien umfasst und diesen – als Maßnahmen zum „Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme“ (§ 2 Nr. 1 KiQuTG) – sogar vorrangige Bedeutung beimisst.

Denn der Bund hat im Bereich der Kindertagesbetreuung (öffentliche Fürsorge gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) die Gesetzgebungskompetenz nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Absatz 2 GG). Ansonsten sind die Länder zuständig (Artikel 70 GG). Das Gesetz muss in jedem Fall geeignet sein, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet beizutragen. Wenn hingegen ein Bundesgesetz im Bereich der Kindertagesbetreuung absehbar dazu beiträgt, dass bestehende Unterschiede verstärkt und die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ungleichwertiger werden, ist es wegen fehlender Zuständigkeit des Bundes verfassungswidrig.

Die derzeitige Konzeption des Gesetzes führt angesichts unterschiedlicher politischer Vorstellungen der Landesregierungen absehbar dazu, dass einige Länder die Mittel für die Erreichung des Ziels genereller Beitragsfreiheit einsetzen werden, während andere

---

<sup>9</sup> Eine Mehrheit der Eltern würde sogar höhere Beiträge als bisher akzeptieren: „59 Prozent der Eltern oberhalb, aber auch 53 Prozent der Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze würden für mehr Personal und bessere Ausstattung auch höhere Beiträge akzeptieren“, vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/mai/mehr-kita-qualitaet-und-beitragsfreiheit-kosten-jaehrlich-15-milliarden-euro/>. Dass Eltern mit höheren Einkommen eher dazu bereit sind, höhere Beiträge als bisher zu zahlen, ergaben auch die Analysen von Camehl/Stahl/Schober/Spieß in: DIW Wochenbericht Nr. 46.2015, Höhere Qualität und geringere Kosten von Kindertageseinrichtungen – zufriedener Eltern?, S. 1112.

Länder die Mittel für die Verbesserung der Betreuungsqualität verwenden werden. Diejenigen, die bisher schon auf Beitragsreduzierungen gesetzt haben, werden diesen Weg fortsetzen. Diejenigen, die in der Vergangenheit Qualitätsmaßnahmen für prioritär gehalten haben, werden voraussichtlich ebenfalls bei dieser Strategie bleiben. Die Bundesländer verfolgen ganz unterschiedliche Ziele. So hat sich aktuell Berlin als erstes Bundesland – trotz ohnehin bereits relativ niedriger Elternbeiträge – für eine generelle Beitragsfreiheit ab August 2018 entschieden, obwohl in Berlin doppelt so viele ein- bis dreijährige Kinder von einer Fachkraft betreut werden wie beispielsweise in Baden-Württemberg, das die Priorität auf einen angemessenen Fachkraft-Kind-Schlüssel legt und im Gegenzug deutlich höhere Elternbeiträge verlangt. Bei einer solchen Entwicklung kann nicht mehr davon gesprochen werden, dass die qualitativen Standards und Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gleichwertiger werden. Vielmehr werden sich bereits bestehende Unterschiede zwischen den Bundesländern weiter vergrößern. Der Entwurf sollte bei solchen gegenläufigen Entwicklungen gegensteuern und diese nicht verstärken. Dass die Bundesmittel zur Verwirklichung des Ziels der generellen Kostenfreiheit verwendet werden, sollte daher auch im Interesse einer weiteren Angleichung der qualitativen Standards und Lebensverhältnisse ausgeschlossen sein. Investitionen in eine bereits vielerorts bereits eingeführte Beitragsstaffelung tragen hingegen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei, wirken einer Beeinträchtigung des bundesstaatlichen Sozialgefüges<sup>10</sup> entgegen und sind verfassungsrechtlich unproblematisch.

#### Formulierungsvorschlag:

Dem § 2 Satz 2 KiQuTG sollte ein „nicht“ vorangestellt werden: „Nicht förderfähig sind Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch ... geregelten Maßnahmen [= Kostenstaffelung] hinausgehen“. Hilfsweise - falls die soeben genannte Formulierung nicht gewollt ist – sollte § 2 Satz 2 KiQuTG als Nr. 11 des Maßnahmenkatalogs geregelt werden, um

---

<sup>10</sup> Das BVerfG verlangt im Rahmen des Art. 72 Abs. 2 GG für die Zuständigkeit des Bundes, dass „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“, vgl. Urteil des Ersten Senats vom 21. Juli 2015, Az. 1 BvF 2/13, Rn. 35.

klarzustellen, dass es sich bei über eine Kostenstaffelung hinausgehenden Beitragsreduzierungen nicht um Maßnahmen „von vorrangiger Bedeutung“ handelt.

## **V. Investitionen in qualifizierte Fachkräfte sollten Priorität haben**

Es wäre zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber den Mut hätte, ausschließlich Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels und zur Gewinnung (und Sicherung) qualifizierter Fachkräfte als Maßnahmen „von vorrangiger Bedeutung“ anzusehen. Jedenfalls sollten – wie noch im Referentenentwurf vorgesehen – nur die Maßnahmen in § 2 Nr. 1 bis Nr. 3 KiQuTG als vorrangige Maßnahmen bezeichnet werden. Die in § 2 Nr. 4 KiQuTG geregelte Stärkung der Leitungen der Tageseinrichtungen kann nicht als Maßnahme von gleicher Wichtigkeit angesehen werden.

Der Maßnahmenkatalog des § 2 KiQuTG sollte überprüft werden. Insbesondere sollten die sehr weit formulierten Nummern § 2 Nr. 6 und § 2 Nr. 10 KiQuTG konkretisiert werden. Unter „Maßnahmen und ganzheitliche Bildung in den Bereichen kindliche Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung“ (Nr. 6) oder „inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung bewältigen“ (Nr. 10) kann ein sehr weites Spektrum an Maßnahmen verstanden werden. Das vorliegende Gesetz kann mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht alle Aspekte der Betreuungsqualität behandeln. Wenn die Bundesmittel ohne klare Zielrichtung fließen, droht die Wirkung des Gesetzes zu verpuffen.

Dass der Bund im Bereich der Kindertagesbetreuung die Gesetzgebungskompetenz nur hat, „soweit [!] die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ...im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Absatz 2 GG), spricht ebenfalls dafür, im Maßnahmenkatalog stärkere Prioritäten auf die zentralen Qualitätsbereiche zu legen. Jede einzelne Nummer des § 2 KiQuTG muss die kompetenzrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes erfüllen.

## VI. Bundesweit einheitliche Mindeststandards jedenfalls beim Fachkraft-Kind-Schlüssel

Der Familienbund fordert gemeinsam mit einer großen Zahl anderer Verbände verbindliche, bundesweit einheitliche und wissenschaftlich fundierte Mindeststandards für die Qualität in der Kindertagesbetreuung.<sup>11</sup> Solche Mindeststandards regelt der Entwurf nicht. Stattdessen können die Länder mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln eigene Schwerpunkte zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung setzen. Der Entwurf strebt zumindest „gleichwertige qualitative Standards“ an (vgl. § 1 Absatz 3 KiQuTG).

In einem für die Qualität in der Kindertagesbetreuung besonders zentralen Bereich, nämlich beim Fachkraft-Kind-Schlüssel, sollte jedoch eine verbindliche Regelung getroffen werden, um dem Gesetz eine klare Zielrichtung zu geben. Dem Familienbund erscheint ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1 zu 4 für Kinder von ein bis drei Jahren und von 1 zu 9 für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt sachgerecht und wissenschaftlich begründbar. Der Fachkraft-Kind-Schlüssel stellt auf die tatsächlich für die Kinder verfügbaren Fachkräfte ab und ist insofern ein besseres Kriterium als der Personalschlüssel, der die vertraglichen Arbeits- und Betreuungszeiten ins Verhältnis setzt und nicht berücksichtigt, dass ein/e Erzieher/in nicht seine gesamte Arbeitszeit den Kindern widmen kann, sondern Zeit für Teamgespräche, Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit, Fortbildungen und Urlaub benötigt. Geht man davon aus, dass ein/e Erzieher/in höchstens 75 % der Arbeitszeit für die pädagogische Arbeit nutzen kann, ergibt sich rechnerisch für Kinder unter drei Jahren ein Personalschlüssel von 1 zu 3 und für Kinder über drei Jahren ein Personalschlüssel von 1 zu 7.

Für verbindliche Mindeststandards sprechen auch verfassungsrechtliche Erwägungen. Wenn der Entwurf – wie verfassungsrechtlich erforderlich – zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bereich der Kindertagesbetreuung beitragen soll, sind klare Zielsetzungen in Form von Mindeststandards unerlässlich. Die Länder sollten die Bun-

---

<sup>11</sup> Vgl. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF), Gemeinsame Erklärung zu Kitaqualitätsstandards, <https://www.ag-familie.de/home/kitastandards.html>. Dieser Erklärung haben sich mittlerweile 33 Verbände, Gewerkschaften und Träger angeschlossen.

desmittel dazu verwenden, sich solchen Mindeststandards anzunähern, um diese – nach Ablauf einer angemessenen Übergangsfrist – zu erreichen. Wenn ohne Zielsetzung investiert wird, ist eine Annäherung der Lebensverhältnisse wenig mehr als Zufall.

Der Bund kann aus verfassungsrechtlichen Gründen solche Mindeststandards nicht in allen für die Qualität der Kindertagesbetreuung relevanten Bereichen regeln, wohl aber in einigen grundlegenden Bereichen, in denen „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“<sup>12</sup>. Eine solche Auseinanderentwicklung ist insbesondere im Bereich des Fachkraft-Kind-Schlüssels festzustellen: Während eine Vollzeitkraft in Baden-Württemberg im Schnitt 3 Kinder unter 3 Jahren betreut (Personalschlüssel von 1 zu 3,1), ist eine solche in Berlin (1 zu 5,9), Brandenburg (1 zu 5,8), Mecklenburg-Vorpommern (1 zu 6,0), Sachsen (1 zu 6,4) und Sachsen-Anhalt (1 zu 5,8) für doppelt so viele Kleinkinder verantwortlich.<sup>13</sup> Gerade weil der Fachkraft-Kind-Schlüssel eine zentrale Voraussetzung für alle Formen der (früh)kindlichen Bildung und individuellen Förderung ist, sind die Unterschiede auch „erheblich“ und beeinträchtigen das bundesstaatliche Sozialgefüge, so dass der Bundesgesetzgeber tätig werden kann.

Im Bereich der Elternbeiträge setzt der Gesetzentwurf Mindeststandards durch die vorgesehene bundesweit verpflichtende Staffelung der Beiträge für die Kindertagesbetreuung (§ 90 Abs. 3, 4 SGB VIII). Diese verpflichtende Staffelung sollten unbedingt beibehalten werden.

Eine weitergehende Regelung bundeseinheitlicher Mindeststandards sollte zumindest als Fernziel in den Entwurf aufgenommen werden. Der Familienbund schlägt vor, § 1

---

<sup>12</sup> So das BVerfG in Konkretisierung von Art. 72 Abs. 2 GG, vgl. Urteil des Ersten Senats vom 21. Juli 2015, Az. 1 BvF 2/13, Rn. 35.

<sup>13</sup> Statistisches Bundesamt (2017), Der Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen, Methodische Grundlagen und aktuelle Ergebnisse, S. 8.

Absatz 3 KiQuTG durch folgenden Satz 2 zu ergänzen: „Hierdurch soll eine Ausgangssituation erreicht werden, die die bundesgesetzliche Regelung von Qualitätskriterien ermöglicht“<sup>14</sup>.

## **VII. Finanzierung über die Umsatzsteuerverteilung**

### **1. Geringe Steuerungsmöglichkeiten des Bundes – großer Verwaltungsaufwand**

Bei der vorgeschlagenen Finanzierung der Qualitätsinvestitionen über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung (Artikel 3 und Artikel 4 des Entwurfs) hat der Bund kaum Möglichkeiten, die zweckmäßig Mittelverwendung zu steuern. Dass die Änderung der Umsatzsteuerverteilung erst in Kraft treten soll, wenn alle Länder mit dem Bund Verträge über ihr jeweiliges Handlungs- und Finanzierungskonzept abgeschlossen haben (Artikel 5 Absatz 3, Absatz 4 des Entwurfs), erscheint dem Familienbund als zu unflexibel. Wenn die Bundesregierung sich mit einem oder mehreren Ländern nicht einigen kann, weil sie das jeweilige Handlungskonzept für unzweckmäßig hält, steht sie vor zwei ungünstigen Alternativen: Sie kann entweder das (bzw. die) unzweckmäßige(n) Handlungskonzept(e) akzeptieren oder den gesamten Prozess der Qualitätsentwicklung blockieren. Auch eine Rückforderung der Bundesmittel ist im Fall der zweckwidrigen Verwendung nicht möglich.

Der Gesetzentwurf versucht, dem Bund durch ein aufwendiges Verfahren – bestehend aus Vertragsabschlüssen mit den Ländern (§ 4 KiQuTG), Unterstützung der Länder durch eine Geschäftsstelle beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (§ 5 KiQuTG) sowie Monitoring und Evaluation (§ 6 KiQuTG) – Einflussmöglichkeiten auf die Investitionen der Länder zu eröffnen. Die gewonnenen Einflussmöglichkeiten werden aber voraussichtlich trotzdem beschränkt bleiben, so dass viel Aufwand für einen eher geringen Effekt betrieben wird. Es sollte daher erwogen werden, ob es einen anderen verfassungskonformen Weg der Finanzierung gibt, der bessere Steuerungsmöglichkeiten des Bundes und individuelle

---

<sup>14</sup> Vgl. Gesetzesbegründung, S. 28 unten.

Konfliktlösungen mit den Ländern ermöglicht, beispielsweise die Errichtung eines Sondervermögens „Kita-Qualitätsentwicklung“.

## **2. Alternativer Finanzierungsweg: Errichtung eines Sondervermögens**

Durch die Errichtung eines Sondervermögens könnten die Länder in die Pflicht genommen werden, neben den Bundesmitteln auch zusätzliche eigene Mittel für die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu verwenden. Bei den Investitionsprogrammen zum quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (2008 - 2020) war die vom Bund gewährte Summe jeweils nur Teil einer Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern. So sieht das aktuelle „Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 – 2020“ vor, dass der Bund höchstens 54 Prozent der investiven Gesamtkosten tragen soll (§ 21 Absatz 2 Nr. 1 KitaFinHG). Die tatsächlich für Investitionen zur Verfügung stehende Summe ist in diesem Fall also fast doppelt so hoch wie der Bundeszuschuss. Eine entsprechende Regelung wäre auch beim vorliegenden Gesetzentwurf wünschenswert. Die daraus folgende Erhöhung der für Qualitätsinvestitionen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wäre angesichts des großen Investitionsbedarfs auch erforderlich und angemessen.

Über eine solche stärkere Beteiligung der Länder ließe sich auch der Gefahr vorbeugen, dass die Bundesmittel an die Stelle von Landesmitteln treten, die bereits für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung eingeplant wurden. Wenn Bundesmittel nicht als zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen, sondern lediglich Landesmittel ersetzen, verbessert sich der Status quo nicht und die Qualitätsentwicklung schreitet nicht im erhofften Maße voran.

Die Möglichkeit der Errichtung eines Sondervermögens setzt das Grundgesetz in Art. 110 Abs. 1 GG voraus. Die Finanzierung von Qualitätsinvestitionen in den Ländern aus dem Sondervermögen könnte gem. Art. 104b Absatz 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 GG möglich sein. Diese Vorschrift gestattet dem Bund, den Ländern im Rahmen

seiner Gesetzgebungskompetenz „Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden [zu] gewähren, die zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich sind“. Dieser Wortlaut soll insbesondere Infrastrukturmaßnahmen erfassen, soweit diese Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum sind.<sup>15</sup> Ein unmittelbarer Effekt auf das Wirtschaftswachstum ist nicht erforderlich, vielmehr reicht eine mittelbare Wirkung aus.<sup>16</sup> Eine solche mittelbare Förderung des Wirtschaftswachstums besteht bei Investitionen in die Qualität der Kindertagesbetreuung, da diese Infrastrukturmaßnahmen eine starke Wirkung auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben. Da gem. Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG nur „besonders bedeutsame Investitionen“ gefördert werden können, sollte sich der Gesetzgeber bei diesem Finanzierungsweg in jedem Fall auf Maßnahmen konzentrieren, die für die Verbesserung der Betreuungsqualität besonders wichtig bzw. grundlegend sind.

Die verfassungsrechtlichen Unsicherheiten dieses Finanzierungswegs sollen jedoch nicht verschwiegen werden. Art. 104b Abs. 1 Satz Nr. 3 GG ist nach herrschender Meinung einschränkend zu interpretieren. Er soll „nicht der Förderung von Investitionen auf potentiell allen Gebieten dienen“. Vorausgesetzt wird unter anderem ein „enger Bezug zur Wirtschaftsförderung“<sup>17</sup>. Darüber ob dieser enge Bezug bei einem familienpolitischen Gesetzesvorhaben zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in ausreichendem Maße gegeben ist, kann man streiten.

### **3. Vorschlag: Finanzierung über die Umsatzsteuerverteilung bei gleichzeitiger Regelung verbindlicher Mindeststandards**

Wenn der Gesetzgeber sich entschlösse, beim Fachkraft-Kind-Schlüssel und in weiteren grundlegenden Qualitätsbereichen verbindliche Mindeststandards zu regeln, wäre die vorgeschlagene Finanzierung über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung unproblematisch. Eine Steuerung der Mittelverwendung wäre nicht mehr

---

<sup>15</sup> Henneke in: Schmidt-Bleibtreu, Kommentar zum Grundgesetz, 14. Auflage 2018, Art. 104b, Rn. 29.

<sup>16</sup> Henneke a.a.O.

<sup>17</sup> Henneke, a.a.O.

erforderlich, da in diesem Fall das Gesetz selbst verbindliche und auf ein Ziel hin orientierte Vorgaben machen würde. Der große Vorteil wäre, dass der Bund auch auf die Vertragsabschlüsse mit den Ländern (§ 4 KiQuTG), die Geschäftsstelle des Bundes (§ 5 KiQuTG) sowie auf das Monitoring und die Evaluation (§ 6 KiQuTG) verzichten könnte. Die eingesparten Verwaltungskosten könnten der Qualität in der Kindertagesbetreuung direkt zugutekommen.

Berlin, 30. Oktober 2018

Familienbund der Katholiken

Ansprechpartner: Matthias Dantlgraber



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

##### *Gesetzesentwurf*

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 Finanzierungsbeitrag 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 Gesetzesentwurf 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 Finanzierungsbeitrag 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 Finanzierungsbeitrag 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



Deutsches  
Jugendinstitut

## **Stellungnahme des Deutschen Jugendinstituts e.V.**

zum Entwurf des KiTa-Qualitäts- und  
-Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG)

Oktober 2018

## **I. Stellungnahme zum Entwurf des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG)**

Das Deutsche Jugendinstitut begrüßt das Vorhaben, die Weiterentwicklung der Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) und die Teilhabe aller Kinder hieran durch ein Bundesgesetz zu fördern. Nachdem der Einstieg in einen bundesweiten Qualitätsprozess insbesondere durch die Verbände der freien Wohlfahrtspflege und die Gewerkschaften gefordert und befördert worden ist, haben das Deutsche Jugendinstitut (DJI) und die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik im Forschungsverbund DJI/TU Dortmund diesen Prozess von der ersten Bund-Länder-Konferenz vom November 2014 an – hier hielt der Direktor des DJI, Prof. Dr. Thomas Rauschenbach, die einführende Keynote – über die fachliche Begleitung der ‚AG Frühe Bildung‘ und die Unterstützung bei der Erstellung des Zwischenberichts aktiv verfolgt und unterstützt. Dies soll eingangs dieser Stellungnahme transparent gemacht werden. Aus diesem Grund steigen wir an dieser Stelle nicht erneut in die Diskussion der Grundlagen, Handlungsbedarfe und Handlungsoptionen zur systemischen, bundesweiten Qualitätsentwicklung ein und verweisen stattdessen auf den Zwischenbericht (vgl. BMFSFJ/JFMK 2016).

Im Folgenden fokussieren wir vielmehr den eingebrachten Gesetzentwurf (Bundratsdrucksache 469/18) und nehmen anschließend zusätzlich Stellung zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ (Bundestagsdrucksache 19/5078).<sup>1</sup>

### **1 Zielsetzungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG)**

Das Gesetz verfolgt eine Reihe von Zielen, primär die Qualitätsentwicklung im System der FBBE in Deutschland. Diese Qualitätsentwicklung ist geboten nach bzw. neben dem mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) 2005 eingeläuteten und noch nicht annähernd abgeschlossenen quantitativen Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für ein- und zweijährige Kinder (sowie ergänzend auch für 3- bis unter 6-Jährige). Hierbei stützt sich das Gesetz auf ein breites Qualitätskonzept, das – im Unterschied etwa zu dem in der frühpädagogischen Qualitätsforschung verbreiteten Strukturprozess-Modell (vgl. Kalicki 2015) – nicht allein jene Kinder und Familien berücksichtigt, die an FBBE partizipieren. Mit der Betonung und Förderung von Teilhabe adressiert das Gesetz auch die Frage des nicht-selektiven Zugangs und ergänzt das Instrument des Rechtsanspruchs auf eine Betreuungsmöglichkeit um Instrumente, die die Erschwinglichkeit des Angebots sicherstellen. Dieser weite Blick ist für die Ebenen der Steuerung (Governance) des Systems auf der Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden unverzichtbar.

Ein frühes Ziel des Qualitätsprozesses war die nachhaltige Verbesserung von Strukturparametern der Qualität in der Kindertagesbetreuung anstelle punktueller und befristeter Bundesprogramme. Diese Zielsetzung wird nicht konsequent weiterverfolgt. Aufgegriffen und angegangen wird hingegen das Ziel einer Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Kinder über den Abbau

<sup>1</sup> An der Entwicklung dieser Stellungnahme haben insbesondere Dr. Christian Alt, Mariana Grgic, Prof. Dr. Bernhard Kalicki, Dr. Nicole Klinkhammer und Dr. Christiane Meiner-Teubner (Forschungsverbund DJI/TU Dortmund) mitgewirkt.

allzu starker regionaler Unterschiede. Mithilfe der landesspezifisch zu wählenden Qualitätsziele und darauf abgestimmter Fördermaßnahmen sollen diese Disparitäten möglichst wirksam abgebaut werden.

Die Unterschiede zwischen den Ländern werden bereits seit Jahren gut dokumentiert und sind beträchtlich, etwa für die Relationen zwischen pädagogisch Tätigen und betreuten Kindern, aber auch für die Qualifizierungsgrade des pädagogischen Personals (z.B. Anteil der Assistenzkräfte in der institutionellen Kindertagesbetreuung). Anstelle verbindlicher Standards steht deutlich die Prämisse im Vordergrund, den unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungsbedarfen in den Bundesländern Rechnung zu tragen und hier mithilfe von landesspezifischen Handlungskonzepten eine gewisse Entscheidungsfreiheit mit Blick auf die Auswahl der Handlungsfelder zu ermöglichen.

Dieses Vorgehen war vor allem für den politischen Prozess erforderlich. Gleichwohl bleibt zu beachten, dass auf diesem Weg das Ziel einer Angleichung der Qualität keinesfalls automatisch erreicht wird. Eine erste Einschätzung dazu wird auf Basis der gewählten Handlungskonzepte und angestrebten Ziele der Länder möglich sein. Den weiteren Rahmen für diese kritische Prüfung bietet die Evaluation, die sich auf ein (auch) länderübergreifendes, indikatorenbasiertes Monitoring stützt. Um das Ziel der bundesweiten Angleichung der Bedingungen des Aufwachsens langfristig zu erreichen, braucht es jedoch mehr Verbindlichkeit. Dies kann nur über ein ausgewähltes Set an gemeinsam verabredeten Standards der Strukturqualität erreicht werden.

Der Abbau herkunftsbedingter Benachteiligungen von Kindern wird als generelle Zielperspektive des Gesetzes genannt. Eine gezielte Unterstützung entsprechender Strategien der Länder und Kommunen zum Ausgleich sozialer Disparitäten *innerhalb* ihrer Verwaltungseinheiten („plus-KITA“ in NRW, „Münchner Förderformel“ etc.) lässt der Gesetzentwurf leider vermissen.

Schon der Titel des Communiqués der Bundesfamilienministerin und der Jugend- und Familienminister der Länder vom 6. November 2014 – „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ – markiert das Ziel eines stärkeren und dauerhaften Engagements des Bundes, das sehr zu begrüßen ist. Die Idee, auch bei den Sozialversicherungen und in der Wirtschaft anfallende Renditen von FBBE zur nachhaltigen Ausfinanzierung des Systems heranzuziehen, wurde auf der zweiten Bund-Länder-Konferenz „Frühe Bildung lohnt sich“ vom 5. November 2015 zwar noch genannt, die dort verabschiedete „Gemeinsame Erklärung“ von Bundesfamilienministerin, Bundeswirtschaftsminister, Landesministerien, kommunalen Spitzenverbänden, Arbeitgebervertretern und Gewerkschaften bleibt mit dem jetzt vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch faktisch bedeutungslos. Im Kontext der Evaluierung des Qualitätsprozesses und der Anschlussplanung sollte dieser Punkt erneut aufgerufen werden.

## 2 Konzeption des Gesetzes

### a) Handlungsfelder, Priorisierung (1-4), länderspezifische Auswahl (§ 2 KiQuTG)

Für eine systematische Weiterentwicklung der FBBE ist der dem Gesetz zugrunde gelegte breite Qualitätsbegriff zu begrüßen: Die unterschiedlichen Handlungsfelder umfassen wichtige Parameter der Strukturqualität, und es wird die konzeptionelle Idee eines „kompetenten Systems“ (Urban et al. 2012) in steuerungsrelevanten Zielformulierungen (Handlungsfeld 9) zugrunde gelegt. Die fachliche Begründung der Handlungsfelder erfolgte durch den Einbezug wissenschaftlicher Expertisen (u.a. Viernickel et al. 2015) und in Abstimmung mit zentralen Akteuren im Feld der Kindertagesbetreuung. Diese Verbindung aus fachwissenschaftlicher Fundierung und fachpolitischer Partizipation macht die Stärke des mit dem Gesetz forcierten Qualitätsprozesses aus.

Dieser breite Qualitätsbegriff umfasst zugleich den Zugang zum System: Nicht nur (Struktur-) Qualität im System wird in den Blick genommen, sondern ebenso die Frage des quantitativen Angebots und der Barrieren im Zugang, sowohl aufgrund fehlender Plätze als auch wegen anderer Gründen. Damit wird u.a. auch die Erschwinglichkeit der Angebote bzw. eine sozial gerechte Kostengestaltung zum Bestandteil des im Gesetz konzipierten Qualitätsprozesses. Der damit intendierte bildungs- und sozialpolitische Anspruch, allen Kindern den Zugang zu qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung zu bieten, ist in jedem Fall zu begrüßen.

Angesichts des verfügbaren Budgets und der formulierten Qualitätsziele in den Handlungsfeldern 2 bis 10 stellt sich jedoch die Frage, ob im Falle der Einführung von vollständiger Gebührenbefreiung für alle Familien, die Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege nutzen, und der damit verbundenen Kosten für das System der Kindertagesbetreuung, den formulierten Zielsetzungen (vgl. Punkt 1) Rechnung getragen werden kann. Verschiedene Studien belegen, dass eine komplette Beitragsbefreiung vor allem zu einer Entlastung von Familien mit hohem Einkommen führt (u.a. Meiner-Teubner 2018), da diese deutlich häufiger Kindertagesbetreuungsangebote nutzen (vgl. Jessen et al. 2018), gleichzeitig aber auch bereit und in der Lage sind, Elternbeiträge für gute frühkindliche Bildungsangebote zu bezahlen (vgl. Bertelsmann 2018). Zudem besteht bei einer völligen Gebührenbefreiung die Gefahr, dass Eltern bedarfsunabhängig (quasi pauschal) Ganztagsplätze buchen, wenn dies keine individuellen Mehrkosten nach sich zieht. Dieses Buchungsmuster würde von den Trägern kaum verwehrt, da es ihnen Mehreinnahmen garantiert. Mit Blick auf die Gesamtkosten und den zusätzlichen Personalbedarf wäre dies äußerst kritisch.

Die im Gesetzesentwurf angelegte bundesweite Verpflichtung zur Einkommensstaffelung der Elternbeiträge und der Elternbeitragsbefreiung von Familien mit geringen Einkommen *in allen Bundesländern* über eine Änderung des Achten Sozialgesetzbuches, d.h. unabhängig von der länderspezifischen Auswahl der Handlungsfelder, ist als Maßnahme zur Verbesserung des Zugangs aller Kinder hingegen sehr zu begrüßen (vgl. Punkt 3), da sie nicht nur als wirkungsvoll eingeschätzt wird, sondern auch zu einer deutlichen Angleichung der strukturellen Bedingungen der Kindertagesbetreuung in den Ländern führt.

Vor diesem Hintergrund ist eine Priorisierung der Handlungsfelder sinnvoll und notwendig, insbesondere wenn dadurch vermieden werden soll, dass eine zu breite Förderung in unterschiedlichen Handlungsfeldern die Wirkungen dieser Förderung in der Summe verpuffen lässt. Insofern ist zu begrüßen, dass den Handlungsfeldern 1 bis 4 Priorität gegeben wird, wobei zu berücksichtigen ist, dass die soziale Staffelung der Elternbeiträge (als ein wichtiger Aspekt aus Handlungsfeld 1) bereits über die geplante SGB VIII-Änderung in allen Ländern umgesetzt werden soll. Damit wird jenen Aspekten Vorrang eingeräumt, die das „Eiserne Dreieck“ der Strukturqualität ausmachen (Viernickel/Schwartz 2009).

Kritisch ist hingegen anzumerken, dass die *Kindertagespflege* als gleichrangiges FBBE-Angebot für Kinder unter drei Jahren durch diese Priorisierung etwas aus dem Blick gerät (Handlungsfeld 8). Angesichts der Gleichrangigkeit der Kindertagespflege mit Kindertageseinrichtungen im Bereich der U3-Betreuung ist nicht nachvollziehbar, warum dieses Handlungsfeld von der Priorisierung ausgeschlossen wird. Damit besteht die Gefahr einer Stagnation der Qualitätsentwicklung bzw. auch einer fehlenden Berücksichtigung der Handlungsbedarfe in dieser Betreuungsform. Dies gilt insbesondere für die Weiterentwicklung der Grundqualifizierung von Kindertagespflegepersonen, der Stärkung der Fachberatung als ein zentraler Akteur zur Qualitätsverbesserung und der Verbesserung der Tätigkeitsbedingungen. Auch bei der Anpassung der Tagespflege-Kind-Relation und der Entwicklung fachlich fundierter Kriterien zur Profilschärfung der Kindertagespflege, z.B. im Hinblick auf die sogenannte Großtagespflege, besteht Handlungsbedarf.

Sinnvoll wäre es, in einem langfristigen Qualitätsprozess die Priorisierung der Handlungsfelder periodisch zu wechseln und bereits jetzt weitergehende Überlegungen für die Förderzeit nach 2022 anzustellen. An diesen Punkten wird deutlich, dass eine auf Dauer gestellte, handlungsfeldunabhängige Förderung durch den Bund der nächste konsequente Schritt sein muss, um den formulierten Zielsetzungen des Gesetzes ernsthaft Rechnung tragen zu können.

Dass den Ländern eine gewisse Entscheidungsfreiheit bei der Auswahl der Handlungsfelder eingeräumt werden soll, erscheint angesichts der gesamten Konzeption des Qualitätsprozesses und seiner bisherigen Erfolge ausgesprochen sinnvoll. Allerdings war dieser Erfolg auch durch die breit angelegte Partizipation von weiteren Akteuren im Feld gekennzeichnet. Daher soll an dieser Stelle bestärkt werden, dass es sinnvoll wäre, Träger, Sozialpartner und Elternorganisationen in den Auswahlprozess auf Landesebene miteinzubeziehen. Würden diese Akteure bereits zu Beginn des Prozesses, der von vielen Akteuren mit viel Engagement unterstützt und gestaltet werden muss, ausgeschlossen, könnte dessen Erfolg durchaus in Gefahr geraten. Es braucht eine breite Partizipation ebenso wie eine breite Unterstützung des Feldes, da die erfolgreiche Umsetzung einzelner Maßnahmen auch eine erhebliche Kraftanstrengung vor Ort nach sich ziehen wird (etwa bei der Gewinnung von qualifizierten Fachkräften). Dies soll nicht als Plädoyer für die Berücksichtigung partikularer Interessen verstanden werden, sondern steht für eine breite Konsensbildung über das weitere Vorgehen im Qualitätsprozess auf der Ebene von Ländern und Kommunen, in Zusammenarbeit mit Trägern, Fachkräften und Elternorganisationen.

Neben der Einbindung weiterer Akteure in die Auswahl eines Handlungsfeldes gilt es ebenso sicherzustellen, dass die Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder auf einer systematischen, transparenten und gut begründeten Auswahl von Handlungsfeldern beruhen. Somit gilt es, Willkür bei der Auswahl einzugrenzen. Hierzu müssen vergleichbare Kriterien und Verfahren angewandt werden, die der Analyse der Ausgangslage in *verschiedenen* Handlungsfeldern zugrunde gelegt werden. Nur vor dem Hintergrund einer breiten Analyse der Ausgangslage im jeweiligen Bundesland ist eine Einschätzung dazu möglich, welchen Beitrag die ausgewählten Maßnahmen zur Qualitätssicherung im „System Kindertagesbetreuung“ des jeweiligen Bundeslandes leisten. Die Einhaltung wissenschaftlicher Standards, wie die der Vergleichbarkeit und Validität von Informationen bei der Auswahl eines Handlungsfeldes, sind ferner für das geplante Monitoring und die Evaluation von grundlegender Bedeutung (vgl. Punkt d). Um auch an dieser Stelle der Gefahr einer Vernachlässigung des Ziels der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse zu entgehen, sollten die genannten Aspekte bei der Auswahl der Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung mit bedacht werden.

## b) Vertragsgestaltung zwischen Bund und Ländern – § 4 KiQuTG

Die Verträge zwischen Bund und Ländern bilden die rechtliche Grundlage für die Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahmen für Qualitätsverbesserungen. Die Finanzierungs- und Handlungskonzepte eines Landes sollen sowohl getroffene Entscheidungen und definierte Ziele offenlegen als auch die Verpflichtung der Länder verankern, die Entwicklungsprozesse zu beobachten, zu evaluieren und zu dokumentieren (Fortschrittsberichte). Das Gelingen des Qualitätsentwicklungsprozesses und die Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen werden ganz wesentlich von der Ausgestaltung dieser Verträge abhängen. Es muss sichergestellt werden, dass Handlungs- und Finanzierungskonzepte hinreichend konkret sind, um ein transparentes Handeln der Länder und den zweckgebundenen Mittelfluss gewährleisten zu können. Somit wird dringend empfohlen, an den im Gesetz bzw. der Begründung formulierten Ansätzen festzuhalten und in Abstimmung mit den Ländern eine Einheitlichkeit in der Definition und Auswahl der Kriterien zu sichern.

Sowohl für die Analyse der Ausgangslage anhand solcher Kriterien als auch für das vorgesehene Monitoring muss eine gewisse Einheitlichkeit in der Definition dieser Kriterien sichergestellt werden. Erfolgen diese Definitionen allein landesspezifisch, stellt sich die Frage der Vergleichbarkeit, der bundesweiten Messbarkeit sowie der Überprüfbarkeit der Kriterien. Dies ist wiederum zur Sicherung fachlicher Standards zwingend erforderlich.

In den Verträgen zwischen Bund und Ländern sollte ebenfalls geregelt werden, dass die Bundesmittel ausschließlich als *zusätzliche* Mittel verwendet werden. Bundesmittel dürfen in diesem Zusammenhang nicht Landesmittel ersetzen, z.B. um die Länderanteile beim Ausbau oder der Elternbeitragsbefreiung zu finanzieren, da ansonsten die gesteckten Ziele nicht erreicht werden können.

§ 3 Absatz 3 KiQuTG benennt, dass die örtlichen Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft einzubinden sind. Die Auswahl der Handlungsfelder soll demnach in einem partizipativen Prozess erfolgen. Somit sollten die Länder in den Verträgen auch Stellung dazu beziehen, auf welche Weise welche zusätzlichen Akteure eingebunden werden sollen. Nur so kann eine gewisse Transparenz in den Entscheidungsprozessen hergestellt werden, was wiederum für die Steuerung eines „kompetenten Systems“ von zentraler Bedeutung ist.

### c) Geschäftsstelle – § 5 KiQuTG

Die Einrichtung einer Geschäftsstelle auf der Ebene des Bundesfamilienministeriums ist sehr zu begrüßen. Angesichts der vielfältigen Abstimmungs- und Koordinationsaufgaben, die sich in den kommenden Jahren durch die anstehenden Evaluations- und Monitoringprozesse sowie durch die Unterstützung der Länder (§ 5 Abs. 1) ergeben werden, ist es notwendig, hierfür eigens eine solche Geschäftsstelle beim Bundesfamilienministerium zu verankern. Durch die Investition in solche zusätzlichen Ressourcen und die Schaffung einer neuen Einheit ist es möglich, die benannten Abstimmungs- und Unterstützungsaufgaben systematisch zu bearbeiten, gewonnene Erkenntnisse zu bündeln und damit zugleich Transparenz über die Abläufe im Qualitätsprozess für alle Beteiligten zu schaffen. Bei der Auswertung von Erfahrungen anderer Länder zeigt sich, dass es insbesondere in föderal und dezentral organisierten Systemen, wie dem deutschen System der Kindertagesbetreuung, sinnvoll ist, eine solche Koordinierungs- und Kommunikationsstelle einzurichten (vgl. dazu Klinkhammer et al. 2017; Sheridan 2017; Sims et al. 2015; Vallberg-Roth 2015). Es braucht einen zentralen Ort auf Bundesebene, in dem sowohl die Prozesse zusammenlaufen als auch vorliegende Informationen ausgewertet, aufgearbeitet und wieder ins System zurückgespielt werden. Dies ist notwendig, um den in Handlungsfeld 9 ‚Steuerung im System‘ formulierten Handlungszielen gerecht zu werden: Für die Gewährleistungen eines ‚kompetenten Systems‘ (Urban et al. 2012), wie es per Gesetz angestrebt wird, ist es notwendig, eine zentrale Stelle zu schaffen, die einen länder-, systemebenen- und akteursübergreifenden Austausch anregt und koordiniert und damit zugleich Impulse für die Weiterentwicklung der Qualität geben kann.

Damit die einzurichtende Geschäftsstelle den bestehenden Erwartungen an Koordination und Kommunikation sowie der Herstellung von Transparenz im System gerecht werden kann, ist in einem nächsten Schritt zwingend erforderlich, die sich aus den in § 5 Abs. 1-3 ergebenden Anforderungen eine Konkretisierung der sich daraus ergebenden Aufgaben- und Kompetenzbereiche sowie der grundsätzlichen Intention dieser Stelle vorzunehmen. Dies gilt u.a. mit Blick auf die neu entstehende Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Fachressorts in den jeweiligen Länderministerien, den Statistischen Ämtern der Länder sowie den für Evaluation und Monitoring verantwortlichen Institutionen.

#### d) Monitoring und Evaluation – § 6 KiQuTG

Das mit dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz einzuführende dauerhafte, sowohl länderspezifische als auch länderübergreifende, qualifizierte Monitoring ist ausdrücklich zu begrüßen, da es die Zielerreichung in den vereinbarten Handlungsfeldern systematisch beobachten soll. Gleiches gilt für die geplante Evaluation, die unter anderem als Grundlage für die Weiterentwicklung des Qualitätsprozesses in der Kindertagesbetreuung dient. Mit der Veröffentlichungspflicht sowohl der Monitoringberichte als auch der Evaluation wird eine wichtige Grundlage geschaffen, anhand derer in der Fachöffentlichkeit die aktuelle Situation sowie die Entwicklungen der (Qualität der) Kindertagesbetreuung diskutiert werden können.

Die verschiedenen Ebenen, die bei der Durchführung des Monitorings und der Evaluation berücksichtigt werden müssen, ermöglichen eine umfangreiche Beobachtung des Systems. So bietet der allgemeine länderübergreifende Teil des Monitorings einen Überblick über die bundesweite Entwicklung der zentralen Bereiche des Systems der Kindertagesbetreuung. Daneben ermöglicht der länderspezifische Teil des Monitorings die Beobachtung der Fortschritte in den jeweils durch die Länder ausgewählten Handlungsfeldern.

Damit das Monitoring innerhalb des Qualitätsprozesses eine informierende und moderierende Funktion erfüllen kann, wird ein klar definiertes Set an aussagekräftigen Indikatoren zu entwickeln sein, anhand dessen sich der Grad und die Fortschritte in der Zielerreichung ablesen lassen. Dies setzt voraus, dass eine Dauerbeobachtung zu diesen Indikatoren eingerichtet wird. Dabei bilden amtliche Daten, insbesondere die Kinder- und Jugendhilfestatistik (aber auch die Bevölkerungsstatistik und der Mikrozensus), eine wichtige Grundlage. Die KJH-Statistik sollte zu diesem Zweck weiterentwickelt sowie notwendige Anpassungen der amtlichen Statistik nachgeholt werden. Diese wurden zum Teil bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) vorgelegt und vom Deutschen Bundestag verabschiedet (vgl. Deutscher Bundestag 2017). Allerdings scheiterte ein Inkrafttreten bislang an der Zustimmung des Bundesrats zum gesamten KJSG. Für effektivere Erhebungen der KJH-Statistik ist zu empfehlen, die dort vorgesehenen gesetzlichen Änderungen erneut in das aktuelle Gesetzgebungsverfahren einzubringen. So könnte beispielsweise bei einer Umsetzung der im KJSG vorgesehenen Transformation von einer Einrichtungs- und Personalstatistik hin zu einer Statistik über die Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe das Aufgabenspektrum und der Personaleinsatz für die Verwaltung, Steuerung, Koordination und Qualitätsentwicklung im Bereich Kindertagesbetreuung erfasst und ausgewiesen werden. Dies gilt in besonderer Weise für die kommunalen Jugendämter.

Neben einer Weiterentwicklung der amtlichen Kita-Statistik und einer Modernisierung weiterer Teile der amtlichen Statistik muss – sofern das Monitoring den länder-, systemebenen- und akteursübergreifenden Austausch mit abbilden soll – neben den amtlichen Daten auch auf länderrepräsentative Elternbefragungen wie (mit Blick auf einzelne Handlungsfelder) auf Jugendamts- und Fachkräftebefragungen zurückgegriffen werden, um aussagekräftige Daten zu generieren (etwa mit Blick auf lokale Angebotsplanung, Strukturen in der Kindertagespflege oder Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit der Fachkräfte). Dabei gilt es anzumerken, dass es auch eine Erfassung der Ausgangslage (Baseline) geben muss, von der aus die beobachtbaren Veränderungen bewertet werden sollen.

Inwiefern hierfür die durch die Länder vorgenommene Analyse ihrer Ausgangslage dienen kann, wird unter anderem davon abhängen, in welchem Umfang die Länder bereit sind, einheitliche Kriterien zu berücksichtigen, amtliche Daten aufzubereiten (bzw. aufbereiten zu lassen) und eigene Daten (ggf. längerfristig) zuzuliefern.

Zur Überprüfung der Wirkungen des Gesetzes ist neben den jährlichen länderspezifischen Monitoringberichten eine erstmals zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Bundestag vorzulegende Evaluation vorgesehen. Die Ergebnisse des jährlichen Monitorings bilden dabei eine Grundlage für den Evaluationsbericht. Da nicht zu erwarten ist, dass die – zwischen Bund und Ländern – vertraglich vereinbarten Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität zeitnah zu Veränderungen auf der Ebene der handelnden Akteure führen werden, ist auch über die Zeitperspektive insbesondere für den Evaluationsbericht nachzudenken, dessen Aufgabe darin bestehen wird, die unterschiedlichen Akteursebenen und die dabei zu beobachtenden Entwicklungen zu beschreiben. Zwei Jahre nach der Umsetzung wird man daher weniger von einem Evaluationsbericht ausgehen können, sondern einen sehr detaillierten Statusbericht vorlegen können. Dieser kann erstmalig die unterschiedlichen Perspektiven auf Basis empirischer Daten aufzeigen und damit die Grundlage für mögliche folgende Evaluationsberichte bilden.

#### e) Finanzierung über Steueranteile – Artikel 3 und 4 KiQuTG

Die gewählte Finanzierungsform der Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität in der Kindertagesbetreuung über die Umverteilung der Umsatzsteueranteile der jeweiligen Bundesländer stellt eine der, wenn nicht sogar *die* zentrale Schwachstelle des vorliegenden Gesetzentwurfes dar. Denn durch diesen Weg der Mittelverteilung werden gleich mehrere, äußerst problematische Folgewirkungen – mehr oder minder sehenden Auges – in Kauf genommen:

1. Mit der Verteilung der für die Maßnahmen der Qualitätsverbesserungen vorgesehenen Mittel über die Umsatzsteuer fällt die Höhe dieser Mittel entsprechend der Varianz im Umsatz der jeweiligen Länder unterschiedlich aus. Umsatz- und damit häufig auch finanz- und wirtschaftsstarke Länder erhalten auf diesem Wege höhere Fördermittel als solche, deren Umsatz geringer ausfällt. Vorläufige Berechnungen der Hochschule Koblenz und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes zeigen, dass es sich dabei um eine Differenz von mehreren Hundert Euro pro Kind handelt<sup>2</sup>, was nicht nur einen entscheidenden Unterschied macht, sondern auf diese Weise vor allem solche Bundesländer benachteiligt werden, die teils erhebliche Schwächen im Bereich der Strukturqualität aufweisen (z.B. die ostdeutschen Bundesländer bei dem Merkmal des Personalschlüssels). Auf diese Weise wird das intendierte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse über den Abbau bestehender regionaler Disparitäten konterkariert. Über die konkreten Regelungen des Mittelflusses muss sichergestellt werden, dass *mindestens* eine gleiche Verteilung der Mittel an alle Bundesländer vorgenommen wird. Dies ist deshalb notwendig, weil offensichtlich ist, dass Qualitätsverbesserungen im Personalbereich die kostenintensivsten sind und somit eigentlich einer (relativ gesehen) höheren Finanzausstattung bedürften bzw. auch aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen im Personalbereich eine ungleiche Mittelverteilung vor dem Hintergrund des Konvergenzziels begründbar wäre.
  2. Das Gesetz sieht derzeit keinerlei Zweckbindung der Fördermittel vor, sondern verweist in § 3 und § 4 sowie deren Begründung (S. 29) lediglich auf das allgemeine Verfahren sowie die vorgesehenen Fördersummen. Eine Zweckbindung ist an keiner Stelle definiert. Damit fehlt es an einer konkreten, verbindlichen rechtlichen Regelung, die sicherstellt, dass die in den Landeshaushalt einfließenden Fördermittel für Maßnahmen der Qualitätsverbesserung genutzt werden
- 2 Simuliert man den Verteilungsmechanismus der angesetzten 5,5 Mrd. Euro über die Umsatzsteuer auf die Länder, so würde Nordrhein-Westfalen ca. 467 Euro pro Kind in Kindertagesbetreuung zur Verfügung stehen, während Sachsen lediglich 281 Euro pro Kind erhalten würde (vgl. Haderlein 2018).

müssen. In seinem Gutachten kritisiert Wieland an dieser Finanzierungsform: „Wie die Länder die ihnen zufließenden Steuermittel verausgaben, obliegt allein der Entscheidung der Landesparlamente. Eine bloße politische Verpflichtung der Landesregierungen, die zusätzlichen Mittel aus einer Umsatzsteuerneufestsetzung ausschließlich für die Qualitätsentwicklung zu verwenden, ist rechtlich nicht bindend“ (Wieland 2017, S. 16f.). Die einzige Möglichkeit, dieses Risiko zu minimieren, besteht Wieland zufolge in dem „Abschluss länderspezifischer Zielvereinbarungen“, wie sie in Form der Verträge zwischen dem Bund und jedem Land auch derzeit geplant sind (§ 4 KiQuTG). Dies setzt aber eine rechtlich bindende Festsetzung der Kosten voraus, die wiederum auf einer realistischen Kalkulation der Summe beruhen muss, die für die geplanten Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung erforderlich ist. Außerdem muss sichergestellt werden, dass auf diesem Wege nicht Landesmittel durch Bundesmittel ersetzt werden. Anders als es der Bundesrat in seiner Stellungnahme fordert (vgl. Bundesrat 2018, S. 9), sollten Maßnahmen, die die Länder bereits seit März 2018 umsetzen, nicht aus den zusätzlichen Bundesmitteln (re-)finanziert werden können. Die Gewährleistung der Zweckbindung umfasst damit gleichzeitig die Sicherung der *Zusätzlichkeit* der Bundesmittel, die über den Landeshaushalt verteilt werden. Dies erfordert die Bereitschaft der Länder, in ihren Handlungs- und Finanzierungskonzepten Transparenz über eben diese Wege des Mittelflusses zu schaffen. Selbst wenn alle genannten Punkte (Zielvereinbarung, realistische Kostenfestsetzung, Nachweis der Zusätzlichkeit der Mittel) erfüllt sind, stellt sich die Frage, wie die Prüfung der jährlichen Mittelverwendung in den einzelnen Bundesländern organisatorisch zu bewerkstelligen wäre.

Zur Sicherung einer fairen sowie zweckgebundenen Verteilung der Fördermittel des Bundes ist es aus Sicht des Deutschen Jugendinstituts und der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik zwingend geboten, diese Finanzierungsform durch eine Alternative zu ersetzen. Eine solche Alternative stellt die Finanzierung durch ein vom Bund eingerichtetes Sondervermögen dar. Im bereits genannten Gutachten von Prof. Dr. Wieland (2017) wurde deutlich, dass ein solcher Finanzierungsweg verfassungsrechtlich möglich ist. Ferner ist diese Finanzierungsform bereits in der Vergangenheit zur Unterstützung des quantitativen Ausbaus durch Bundesmittel erprobt worden. Es liegen somit fachliche, rechtliche wie politische Argumente vor, die gewählte Finanzierungsform in Frage zu stellen und durch eine Alternative zu ersetzen, die nicht alle, aber dennoch die zentrale Schwachstelle der ungleichen Verteilung der Fördermittel an die Länder ausräumen würde. Unbenommen ist, dass auch die Verteilung über ein Sondervermögen weitere Auflagen zur Konkretisierung hinsichtlich der Nachweisbarkeit über den Mitteleinsatz sowie den möglichen Sanktionen bei Vertragsverstößen erfolgen müssen (vgl. Punkt b).

### **3 Änderungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch**

Durch die Änderung des SGB VIII plant der Bund drei wesentliche Neuerungen hinsichtlich der Regelungen zu den Elternbeiträgen für die Kindertagesbetreuung. Erstens werden die Länder zu einer Staffelung der Elternbeiträge verpflichtet, wobei als Kriterien das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit genutzt werden sollen. Zweitens wird klargestellt, dass Familien im Transferleistungsbezug (SGB II, SGB XII, AsylbLG) immer von den Beiträgen zu befreien sind, und gleichzeitig wird diese Gruppe auf Familien mit Wohngeld und Kinderzuschlag nach § 6a BKGG ausgeweitet. Drittens wird eine Pflicht des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe eingeführt, Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung bei unzumutbaren Belastungen der Kostenbeiträge zu beraten.

Diese Anpassungen sind zu begrüßen, da sie einen Beitrag dazu leisten, ungleiche wirtschaftliche Belastungen durch die Kosten für die Kindertagesbetreuung vor allem von Familien mit geringen und mittleren Einkommen zu reduzieren und damit verbundene mögliche Einschränkungen beim Zugang und beim Umfang der Nutzung frühkindlicher Bildungsangebote für diese Kinder zu reduzieren (vgl. Gottwald/Reif/Schilling 2017, S. 277). Darüber hinaus wird ein Beitrag zur Abschwächung der ungleichen Bedingungen zwischen den Ländern hinsichtlich der Regelungen zu den Elternbeiträgen geleistet (vgl. Autorengruppen Bildungsberichterstattung 2018, Tab. C2-15web).

Eine verpflichtende und komplette Übernahme der Elternbeiträge bei Familien, die Transferleistungen beziehen, ist insofern eine wichtige sozialpolitische Maßnahme, da in den Regelleistungen dieser Familien keine Ausgaben für die Kindertagesbetreuung berücksichtigt sind, sodass bislang anfallende Beiträge aus den Leistungen für ihren Lebensunterhalt genommen und dort entsprechende Einsparungen erbracht werden müssen. Zudem haben sie im Vergleich zu anderen Familien nicht die Möglichkeit, Kinderbetreuungskosten steuerlich geltend zu machen (vgl. Meiner 2014, S. 13f.). Hinweise darauf, dass dies noch nicht flächendeckend umgesetzt wird, geben bereits mehrere Studien (vgl. Bertelsmann Stiftung 2018; Schmitz/Spieß/Stahl 2017). Hierbei spielt unter anderem auch die Frage eine Rolle, ob anspruchsberechtigte Familien die aktuell gültige Möglichkeit der Beantragung einer teilweisen oder kompletten Beitragsbefreiung bzw. -übernahme kennen. Zu klären wäre auch, ob sonstige Gründe gegen eine Beantragung dieser finanziellen Entlastungen sprechen könnten (vgl. Meiner-Teubner 2018, S. 38). Die Einführung einer Beratungspflicht der Familien durch die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ist insofern als hilfreicher Schritt zur Aufklärung des anspruchsberechtigten Personenkreises zu bewerten, solange eine Antragspflicht zur Kostenübernahme oder -befreiung besteht.

Darüber hinaus zeigen (weitere) Studien, dass Familien mit niedrigem Einkommen vielfach die höchsten prozentualen Anteile an ihrem Einkommen für die Kosten der Kindertagesbetreuung aufbringen müssen – vor allem, wenn weitere Kosten wie die Beiträge für (Mittags-)Verpflegung, Getränke, Ausflüge, Bastel- und Windelgeld – berücksichtigt werden (vgl. Meiner 2015; Bertelsmann Stiftung 2018). Diese Familien finanziell zu entlasten, kann auch dazu beitragen, dass insbesondere Kindern ein (frühzeitigerer) Zugang bzw. eine umfangreichere tägliche Nutzung der frühkindlichen Bildungsangebote ermöglicht wird, wodurch auch ein Beitrag zur Reduzierung möglicher Bildungsungleichheiten erzielt werden kann.

## 4 Fazit

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf erreicht die seit gut zehn Jahren geführte Debatte über die politische Regulierung der Strukturqualität im System der Kindertagesbetreuung einen ersten Meilenstein. Entstanden nach der Implementierung des Rechtsanspruchs im Jahr 2008 und getragen von der Sorge um eine qualitative Verschlechterung der Rahmenbedingungen in der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung, scheiterte die erste Idee eines Qualitätsgesetzes, das klar definierte Standards der Strukturqualität vorsehen sollte. Somit stellt der vorliegende Gesetzesentwurf ein wichtiges politisches Ergebnis dar. Teil dieses Ergebnisses ist das Ziel, die bestehenden regionalen Disparitäten in der Qualität wie Quantität der Angebote früher Bildung, Betreuung und Erziehung abzubauen und die FBBE bundesweit weiterzuentwickeln. Dabei soll gleichzeitig den unterschiedlichen Ausgangslagen der Bundesländer Rechnung getragen werden. An die Stelle von definierten Standards sind priorisierbare Qualitätsziele getreten, die einerseits den Bundesländern entspre-

chend ihrer Situation einen eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum einräumen. Andererseits bestimmen die anvisierten Ziele der Qualitätsverbesserungen einen von allen Bundesländern geteilten gemeinsamen Handlungsrahmen. Der vorliegende Zwischenbericht (BMFSFJ/JFMK 2016), der als Instrumentenkasten für die Umsetzung des Gesetzes dienen soll, definiert diesen Rahmen.

Dieser Meilenstein wird von Seiten des Deutschen Jugendinstituts und der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik durchaus gewürdigt. Gleichzeitig ist klar, dass dieses Gesetz lediglich ein erster Schritt in Richtung einer nachhaltig und langfristig forcierten Qualitätsentwicklung im System der Kindertagesbetreuung darstellen kann. Um vergleichbare Ausgangslagen in den Bundesländern zu erreichen, gilt es zugleich zu prüfen, ob die Verständigung auf bundesweit einheitliche Standards möglich ist. Um langfristig gleichwertige Rahmenbedingungen für Kinder und Familien sowie eine Vergleichbarkeit in den Ausgangslagen der Kindertagesbetreuung herzustellen, sind *verbindliche* Standards in der Strukturqualität alternativlos. Hier bestärkt das Deutsche Jugendinstitut ebenfalls die Forderungen der Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften (vgl. Liste der Stellungnahmen). Fachwissenschaftliche Begründungen für solche Standards liegen vor (vgl. u.a. Viernickel et al. 2015). Wenngleich solche Standards nicht automatisch zu einer höheren Qualität führen, sichern sie jedoch eine Verbindlichkeit, die wiederum das Fundament für Prozesse der Qualitätsentwicklung und -sicherung darstellt.

Das von Seiten des Bundes bereitgestellte Finanzvolumen zur Förderung der Qualitätsentwicklung ist grundsätzlich ein wichtiges und positives Zeichen. In den letzten fünfzehn Jahren sind zusätzliche hohe Summen aus Bundesmitteln in den Ausbau von Angeboten und in Förderprogramme der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung geflossen. Das angekündigte Fördervolumen von weiteren 5,5 Mrd. Euro bis einschließlich 2022 geht zwar in Summe über das hinaus, was im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vorgesehen war. Dennoch bleibt der vorliegende Gesetzentwurf weit hinter dem zurück, was im Rahmen des ersten Referentenentwurfs (5/2018) angekündigt war: eine dauerhafte, wachsende Mitfinanzierung des Bundes an der qualitativen Weiterentwicklung des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungssystems.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Befristung der Förderung bis 2022 stellt die Nachhaltigkeit der mit dem Gesetz intendierten Qualitätsverbesserungen deutlich in Frage. Verschärft wird die Gefahr einer verfehlten Nachhaltigkeit durch die fehlende Zweckbindung der Bundesmittel im derzeit vorgesehenen Finanzierungsweg über die Umsatzsteuer. Die vorgesehenen Verträge zwischen Bund und Ländern können zwar ein Instrument darstellen, um sicherzustellen, dass die Fördergelder aus dem Landeshaushalt in die Qualitätsentwicklung fließen. Eine Garantie stellt dies nicht dar. Außerdem lösen die Vereinbarungen auch nicht das grundsätzliche Problem der ungleichen Mittelverteilung entlang des Umsatzes der Länder.

An dieser Stelle schließen sich das Deutsche Jugendinstitut und die Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik ausdrücklich den vorliegenden Forderungen der Wohlfahrtsverbände und Gewerkschaften als auch dem Antrag der Grünen an und empfehlen eine Änderung von Artikel 3 und 4 KiQuTG, um die oben genannten Schwachstellen im jetzigen Entwurf zu korrigieren.

Abschließend soll an dieser Stelle auf die politisch bereits verabschiedeten Eckpunkte der Jugend- und Familienministerkonferenz verwiesen werden: Der politische Prozess, getragen von den zuständigen Fachministerinnen und -ministern der Bundesländer, war im Mai 2017 bereits wesentlich weiter und mit Blick auf das angestrebte Ziel nachhaltiger Qualitätsentwicklungen fachlich aussichtsreicher (JFMK 2017). Es wird nachdrücklich empfohlen, diesen vorliegenden Beschluss umzusetzen und das KiQuTG auf dieser Grundlage zu überarbeiten und anzupassen. Ohne solche Änderungen wird der wünschenswerte Erfolg des intendierten und von der Fachpraxis dringend

erwarteten Weiterentwicklungsprozesses in der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung möglicherweise allzu rasch wieder aufs Spiel gesetzt.

## **II. Stellungnahme zum Antrag „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIEGRÜNEN (Bundestagsdrucksache 19/5078)**

Der Antrag schlägt vor, dass der Bundestag zunächst eine Reihe von Feststellungen vornimmt. Im Einzelnen soll festgestellt werden,

1. ein universeller Anspruch auf FBBE von hoher Qualität;
2. bestehende regionale Disparitäten in der Fachkraft-Kind-Relation;
3. ein weiterer Ausbaubedarf zur Erfüllung des Rechtsanspruchs;
4. die Notwendigkeit einer parallelen Qualitätsoffensive (hervorgehoben werden hier altersspezifizierte Standards für die Fachkraft-Kind-Relation<sup>3</sup>);
5. das Fehlen verbindlicher Ziele für die Qualitätsentwicklung auf Länderebene in dem vom Kabinett beschlossenen Entwurf eines Gute-Kita-Gesetzes bei gleichzeitiger Öffnung, dass die Bundesgelder für Maßnahmen in Richtung Beitragsfreiheit genutzt werden können (an dieser Stelle wird die Feststellung ergänzt um die Forderung von Mindeststandards für die Fachkraft-Kind-Relation sowie um die Forderung, dass Bundesmittel nur dann für die Reduktion der Elternbeiträge genutzt werden dürfen, wenn diese Mindeststandards in dem jeweiligen Bundesland erfüllt sind);
6. der Bund mit dem vorgeschlagenen Finanzierungsweg über die Umsatzsteuer die zielgenaue Mittelverwendung aus der Hand gibt und auf Sanktionsmöglichkeiten bei zweckfremder Mittelverwendung verzichtet;
7. die erwartbaren hohen Renditen von Investitionen in die Qualität der Kindertagesbetreuung.

Darüber hinaus formuliert der Antrag an den Deutschen Bundestag konkrete Forderungen:

1. Im SGB VIII soll die Fachkraft-Kind-Relation gemäß den oben zitierten Standards festgelegt werden.
2. Das Qualitätsentwicklungsgesetz soll die von der JFMK vorgestellten Eckpunkte schrittweise umsetzen. Der Bund soll die dazu notwendigen Maßnahmen, insbesondere die Einführung von Mindeststandards der Fachkraft-Kind-Relation, zweckgebunden mitfinanzieren.
3. Der Bund soll nur solche Maßnahmen fördern, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes begonnen werden.
4. Das Bundesgesetz soll Mindeststandards der Qualifikation für die Kindertagespflege definieren.

Sämtliche Feststellungen werden von den in dieser Stellungnahme gebündelten Aussagen und Bewertungen getragen.

<sup>3</sup> Für diese Standards bieten die im Zwischenbericht formulierten Schwellenwerte aus Handlungsfeld 3 eine fachliche Orientierung. Es sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass bei der im Antrag genannten Altersschneidung die Dreijährigen ausgenommen sind.

1. Die Einführung verbindlicher Mindeststandards für die Fachkraft-Kind-Relation wäre ein erster sinnvoller Schritt, dürfte jedoch zum jetzigen Zeitpunkt politisch kaum durchsetzbar sein. Die Verständigung von Bund und Ländern auf einen offeneren Prozess der Qualitätsentwicklung, der die Lage der Länder in Rechnung stellt und gleichzeitig an dem Konvergenzziel – Kinder und Familien in den unterschiedlichen Regionen Deutschlands erhalten gute und vergleichbare Bedingungen des Aufwachsens in öffentlicher Verantwortung – festhält, erscheint als eine äußerst sinnvolle Alternative, da dies den Einstieg in eine substanzielle und nachhaltige Mitfinanzierung durch den Bund ermöglicht.
2. Die zweite Forderung greift den oben behandelten Punkt verbindlicher Mindeststandards auf, ergänzt um den Aspekt der Zweckbindung der zusätzlichen Bundesmittel; zudem skizziert er einen längerfristigen Prozess der schrittweisen Umsetzung der Eckpunkte. Die Forderung nach einer Zweckbindung der Bundesmittel wird mitgetragen. Auch eine Konzeption des Qualitätsprozesses als längerfristig und umfassend ist sinnvoll, ist in dem Gesetzentwurf für ein KiQuTG im Monitoring- und Evaluationsstrang bereits angelegt.
3. Die dritte Forderung wird begrüßt, da sie klarstellt, dass die Bundesmittel dem System zusätzlich zu Gute kommen und nicht bereits getätigte Ausgaben nachträglich refinanzieren sollen.
4. Die vierte Forderung nach einer Mindestqualifikation für die Kindertagespflege ist als Einzelforderung nicht ganz nachvollziehbar. Zwar gerät die Kindertagespflege mit der im Gesetzentwurf für ein KiQuTG vorgenommenen Priorisierung der ersten vier Handlungsfelder etwas in den Hintergrund. Die umgekehrte, selektive Beachtung der Kindertagespflege und hier des Qualifikationsaspekts, scheint jedoch willkürlich und unvereinbar mit einem im Konsens angestrebten, zunächst offeneren Ansatz. Darüber hinaus macht der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht deutlich, welcher Qualifizierungsstandard für Tagespflegepersonen konkret gemeint ist: Das DJI-Curriculum im Umfang von 160 Stunden hat sich in den zurückliegenden Jahren bereits als Qualifikationsstandard etabliert (Autorengruppe Fachkräftebarometer 2017). Das neuere, kompetenzorientierte Qualifizierungshandbuch (QHB) mit einem erweiterten Umfang von nunmehr 300 Stunden ist bislang jedoch deutlich schwächer implementiert. Hier wäre zu klären, welcher Standard implementiert werden soll.

## Literatur

- Autorengruppe Fachkräftebarometer (2017): Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2017. München: DJI/WiFF.
- Bertelsmann Stiftung (2018): ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung. Bertelsmann Stiftung: Gütersloh.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/JFMK (2016): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Berlin
- Bundesrat (2018): Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Drucksache 469/18 vom 19.10.2018. Berlin
- Deutscher Bundestag (2017): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendstärkungsgesetz – KJSG). Drucksache 18/12330. Berlin
- Gottwald, M./Reif, G./Schilling, M. (2017): Bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige richtig planen. Ergebnisse einer wissenschaftlich begleiteten Elternbefragung in Nürnberg. In: Das Jugendamt, Jg. 2017, H. 6, S. 274-278.
- Haderlein, R. (2018): Simulierte Berechnung der Verteilung der Bundesfördermittel über den Verteilungsmechanismus der Umsatzsteuer. Hochschule Koblenz, unveröffentlichtes Dokument.
- Jessen, J./Schmitz, S./Spieß, C. K./Waight, S. (2018): Kita-Besuch hängt trotz ausgeweitetem Rechtsanspruch noch immer vom Familienhintergrund ab. In: DIW Wochenbericht, 85. Jg., H. 38.2018, S. 826-835
- JFMK (2017): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz. Beschluss der JFMK am 18./19. Mai 2017 in Quedlinburg. [https://www.jfmk.de/pub2017/TOP\\_7.1\\_Fruehe\\_Bildung\\_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf](https://www.jfmk.de/pub2017/TOP_7.1_Fruehe_Bildung_Eckpunkte-QE-Gesetz.pdf)
- Kalicki, B. (2015): Pädagogische Qualität und Qualitätssteuerung: Konzepte und Strategien. In: Kalicki, B./Wolff-Marting, C. (Hrsg.): Qualität in aller Munde. Themen, Positionen, Perspektiven in der kindheitspädagogischen Debatte. Herder: Freiburg, Basel, Wien, S. 12-22
- Klinkhammer, N./Schäfer, B./Harring, D./Gwinner, A. (Hrsg.) (2017): Qualitätsmonitoring in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Ansätze und Erfahrungen aus ausgewählten Ländern. Bd. 13 DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Verlag Deutsches Jugendinstitut, München
- Meiner, C. (2015): Die soziale Schieflage der Kita-Gebühren. Eine Fallstudie zur Chancengerechtigkeit am Beispiel der familiären Aufwendungen für die Kindertagesbetreuung. In: Neue Praxis, 45. Jg., H. 1/15, S. 19-36
- Meiner-Teubner, C. (2018): Gebührenfreie Kitas – Chancen und Risiken. In: Kita aktuell Recht, 16. Jg., H. 2.2018, S. 37-41
- Schmitz, S./Spieß, C. K./Stahl, J. F. (2017): Kindertageseinrichtungen: Ausgaben der Familien sind von 1996 bis 2015 mitunter deutlich gestiegen. In: DIW-Wochenbericht, 84. Jg., H. 41.2017, S. 889-928
- Sheridan, S. (2017): Qualität, Governance und systematische Qualitätsarbeit im schwedischen Vorschulkontext. In: Klinkhammer, N./Schäfer, B./Harring, D./Gwinner, A. (Hrsg.) (2017): Qualitätsmonitoring in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Ansätze und Erfahrungen aus ausgewählten Ländern. Bd. 13 DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, Verlag Deutsches Jugendinstitut, München, S. 59-83
- Sims, M./Mulheam, G./Grieshaber, S./Sumsion, J. (2015): Australian national ECEC reforms, with a focus on the National Quality Framework and the National Quality Standard. Expert report for the German Youth Institute
- Urban, M./Vandenbroek, M./van Laere, K./Lazzari, A./Peeters, J. (2012): Towards competent systems in early childhood education and care. Implications for policy and practice. In: European Journal of Education, Jg. 47, H. 4, S. 508–526

- Vallberg-Roth, A. C. (2015): Quality, assessment, and documentation in Swedish preschools – regulations, practices, and concepts. Expert report for the German Youth Institute
- Viernickel, S./Schwarz, S. (2009): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation. 2. Aufl., Berlin
- Viernickel, S./Fuchs-Rechlin, K./Strehmel, P./Preissing, C./Bensel, J./Haug-Schnabel, G. (2015): Qualität für alle. Wissenschaftlich begründete Standards für die Kindertagesbetreuung, Herder Verlag: Freiburg, Basel, Wien
- Wieland, J. (2017): Gesetzgebungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes für ein Qualitätsentwicklungsgesetz Kindertagesbetreuung. Rechtsgutachten erstellt für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

### **Vorliegende und genutzte Stellungnahmen**

- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (2018): Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“
- Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit e.V. (2018): Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit (BAG-BEK e. V.) zum Referentenentwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiQuEG)
- Deutscher Verein (2018): Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, Stellungnahme (DV 12/18) vom 2. August 2018
- Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie (2018): Stellungnahme der eaf zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiQuEG), (Fassung vom 6. Juli 2018)
- Familienbund der Katholiken (2018): Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ (Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 6. Juli 2018)
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2018): Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft zum Referentenentwurf des BMFSFJ „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)“
- Qualitätsversprechen einlösen (2018): „Qualitätsversprechen einlösen“ Eine Initiative der freien Träger und Gewerkschaften für Qualität in der Kindertagesbetreuung: Gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Kinder Anforderungen an das „Gute-KiTa-Gesetz“
- Sozialverband Deutschland (2018): Stellungnahme des SoVD zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 06.07.2018
- Verband alleinerziehender Mütter und Väter (2018): Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV) zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung („Gute-Kita-Gesetz“)
- Verband binationaler Familien und Partnerschaften (2018): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vom 06.07.2018

Deutscher Bundestag  
– Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend –  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin



## **Stellungnahme für die Anhörung am 5. November 2018 zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT-Drs. 19/4947)**

### **I. Das gemeinsame Anliegen: die Qualität der Kinderbetreuung**

Das Ziel des Gesetzentwurfs, die Qualität der vorschulischen Kinderbetreuung zu verbessern, folgt einem zentralen Anliegen der Familienpolitik. Die ersten Jahre des Lebens sind für die weitere Entwicklung der Kinder entscheidend. Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG betont auch für diese prägende Phase die Erstverantwortung der Eltern. Eine Kinderbetreuung kann hinzutreten. In diesen Fällen dient eine hohe, an das Alter der betreuten Kinder angepasste Qualität der Einrichtungen dem Wohl der Kinder nachhaltig.<sup>1</sup>

Das erwogene Bundesgesetz will die Bundesländer anleiten, die Qualität der Kindertagesbetreuung zu erhöhen, bestehende Unterschiede zwischen den Ländern anzugleichen und die Teilhabe an der Kindertagesbetreuung zu verbessern.<sup>2</sup> Der Schlüssel, wie viele Kinder unter drei Jahren eine Fachkraft in einer Einrichtung betreut, verdeutlicht die Unterschiede zwischen den Ländern und den zuweilen bestehenden Handlungsbedarf eindrucksvoll, wenn diese Werte in manchen Bundesländern zwischen 3 und 4, in anderen bei über 6 liegen.<sup>3</sup>

Das Grundgesetz verbietet aber, den Gesetzentwurf in der vorgeschlagenen Form zu verabschieden. Der Bund hat nicht die Kompetenz, das erwogene Gesetz zu erlassen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 GG; unter II.). Er darf auch nicht

---

<sup>1</sup> Bundesministerin *F. Giffey, N. Schön, M. Seestern-Pauly, N. Müller, A. Baerbock, S. Rix, M. Beermann, N. Bauer, S. Launert*, Deutscher Bundestag, 58. Sitzung, 18.10.2018, Plenarprotokoll 19/58, S. 6323, 6326 ff., 6330 ff., 6334 ff.

<sup>2</sup> § 1 Abs. 1 und die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/4947, S. 7, 12 f.

<sup>3</sup> In der Debatte des Gesetzentwurfs im Bundestag wurde durchweg betont, dass der Fachkraft-Kind-Schlüssel entscheidend ist (siehe die Nachweise in Fn. 1). Hierzu auch: Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/4947, S. 21; Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drs. 19/5078, S. 2; zu den Unterschieden zwischen den Ländern DESTATIS, Der Personalschlüssel in Kindertagesstätten, 2017, S. 8; BMFSFJ, Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes, 2015, S. 27.

die geplanten Staatsverträge mit den Ländern schließen (unter III. 1.). Die entworfene bundesgesetzliche Verpflichtung der Länder, Staatsverträge mit dem Bund zu vereinbaren, verletzt ersichtlich deren Autonomie. Über den Abschluss eines Staatsvertrages entscheiden auf Seiten des Landes die Landesregierung und das Landesparlament, nicht der Bundesgesetzgeber. Das geplante Monitoring- und Evaluationssystem droht, die Verwaltungszuständigkeiten der Länder grundgesetzwidrig einzuschränken, eine verfassungsrechtlich nicht vorgesehene Zwischenstufe zwischen dem landeseigenen Vollzug (Art. 84 GG) und der Auftragsverwaltung (Art. 85 GG) zu betreten (insgesamt unter III. 2.). Demgegenüber vermag der Gesetzentwurf die grundlegenden Vorgaben der Finanzverfassung einzuhalten (Art. 104a GG, unter IV.).

Diese verfassungsrechtlichen Einwände laufen parallel zu zentralen Kritikpunkten am Gesetzentwurf, die in der Bundestagsdebatte geäußert wurden. Der Entwurf sei im Gesetzgebungsverfahren zu überarbeiten, weil der erwogene „Instrumentenkasten“<sup>4</sup> auch in der Konkretisierung durch 16 Staatsverträge der Qualität der Kinderbetreuung kaum diene.<sup>5</sup> Zudem seien verfassungsrechtliche Einwände<sup>6</sup> zu prüfen, der vorgeschlagene „Bürokratismus“<sup>7</sup> zu hinterfragen und die entworfenen Regelungen insgesamt zu verbessern.<sup>8</sup>

Unabhängig von den erheblichen praktischen Problemen, die erwogenen Staatsverträge mit den 16 Ländern zu schließen, verbietet das Grundgesetz diese Vereinbarungen (unter II. und III). Ohne die Verträge aber verfehlt das Gesetz sein Ziel. Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz nur in den engen Grenzen des Art. 72 Abs. 2 GG. Hiernach dürfen Mindeststandards der Kinderbetreuung in den für das Sozialgefüge elementaren Qualitätsbereichen gesetzt werden, soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich ist (unter II. 2. und 3.). Der Bund lenkt nach der klaren Ordnung des Grundgesetzes nicht durch Finanzen, nicht durch goldene Zügel und auch nicht durch ein neu zu schaffendes Monitoring- und Evaluationssystem, sondern durch Recht (unter III. und IV.). Die besondere Geschäftsstelle, die beim Bundesministerium geschaffen werden soll, und die erwogenen Staatsverträge bewirken mit dem geplanten Monitoring- und Evaluationssystem erhebliche Kosten und Lasten, die der Qualität der Kinderbetreuung nicht, jedenfalls nicht zeitnah dienen. Auf das im Gesetzentwurf vorgesehene Selbstbindungs-, Berichts- und Prüfungssystem (§ 3 ff.) sollte verzichtet werden. Allgemeine Berichte und Bewertungen genügen. Die für das vorgeschlagene aufwändige System eingeplanten Mittel und Kapazitäten sollten eingesetzt werden, um die Kinderbetreuung unmittelbar zu verbessern.

---

<sup>4</sup> Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/4947, S. 2, 13, 19.

<sup>5</sup> M. Seestern-Pauly, N. Bauer, N. Müller, A. Baerbock, Deutscher Bundestag, 58. Sitzung, 18.10.2018, Plenarprotokoll 19/58, S. 6327, 6335 f., 6328, 6330 f.; siehe zudem den Antrag von Bündnis 90/Die Grünen vom 17.10.2018, BT-Drs. 19/5078, S. 2 f.

<sup>6</sup> M. Beerbaum, Deutscher Bundestag, 58. Sitzung, 18.10.2018, Plenarprotokoll 19/58, S. 6335.

<sup>7</sup> N. Schön, in diese Richtungweisend: M. Seestern-Pauly, N. Müller, A. Baerbock, Deutscher Bundestag, 58. Sitzung, 18.10.2018, Plenarprotokoll 19/58, S. 6326, 6327, 6328, 6330.

<sup>8</sup> S. Rix und S. Launert, Deutscher Bundestag, 58. Sitzung, 18.10.2018, Plenarprotokoll 19/58, S. 6333, 6337.

## **II. Keine hinreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Der Gesetzentwurf stützt sich auf die Kompetenz des Bundes, die öffentliche Fürsorge zu regeln, soweit dies zur Wahrung der einheitlichen Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 Alt. 1 GG). Diesen Maßstab hat das Bundesverfassungsgericht in einer gefestigten Rechtsprechung konkretisiert.

### **1. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)**

Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) „ist nicht eng auszulegen,“<sup>9</sup> erfasst auch „neue Lebenssachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die ‚klassische Fürsorge‘ geprägt ist.“<sup>10</sup> Die Gesetzgebungskompetenz setzt „voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.“<sup>11</sup>

Die Begründung des Gesetzentwurfs gibt diesen Maßstab wieder und kommt sodann zu dem Schluss, dass der Bund den Bereich der Kinderbetreuung gesetzlich regeln darf.<sup>12</sup> Diese Folgerung ist zu pauschal. Jede erwogene Regelung muss die Vorgaben des Grundgesetzes wahren. Die Bundeskompetenz ist auf die wesentlichen Strukturelemente der „klassischen Fürsorge“ und die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ beschränkt, erlaubt nicht, den gesamten Bereich der Kinderbetreuung durch ein Bundesgesetz zu regeln. Könnte der Bund einen eröffneten Regelungsbereich vollständig an sich ziehen, würden die Grenzen des Art. 72 Abs. 2 GG und der Grundgedanke der konkurrierenden Gesetzgebung, die Entscheidungsräume des Bundes und der Länder zu trennen, verletzt. Der Bundesgesetzgeber darf Regelungen nur in den Grenzen der Verfassung setzen.

### **2. Art. 72 Abs. 2: Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse**

Bundesgesetze im Bereich der öffentlichen Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) sind nur zulässig, wenn und soweit die Regelungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sind (Art. 72 Abs. 2 GG).

Das erwogene Gesetz ist nicht zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit in der Bundesrepublik erforderlich (Art. 72 Abs. 2 Alt. 2 GG). „Während die Wahrung der Rechtseinheit in erster Linie auf die Vermeidung einer das Zusam-

---

<sup>9</sup> BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (78) – Betreuungsgeldgesetz.

<sup>10</sup> BVerfG, 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (133) – Altenpflegegesetz.

<sup>11</sup> BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (78 f. m.w.N.) – Betreuungsgeldgesetz.

<sup>12</sup> Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/4947, S. 14 f.

menleben erheblich erschwerenden Rechtszersplitterung zielt, geht es bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet zu beseitigen. [...] Die Regelung durch Bundesgesetz muss [...] nicht unerlässlich für die Rechts- oder Wirtschaftseinheit in dem normierten Bereich sein. Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen [...] erwarten darf.“<sup>13</sup> Eine nicht unerhebliche problematische Rechtszersplitterung droht jedoch aufgrund der unterschiedlichen Regelungen für Kindertageseinrichtungen in den Bundesländern nicht. Die Gesetzesunterschiede errichten auch keine Schranken und Hindernisse für den Rechtsverkehr in diesem Maße.

Der Bund darf bestimmte Bereiche der Kindertagesbetreuung regeln, soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erforderlich ist (Art. 72 Abs. 2 Alt. 1 GG). Das gesetzgeberische Ziel, „bundeseinheitliche Regelungen“ in Kraft zu setzen und die Lebensverhältnisse allgemein zu verbessern, genügt den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 Alt. 1 GG nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Vorgabe und weitere Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in der jüngeren Entscheidung über das Betreuungsgeldgesetz ausdrücklich betont. Diesen verfassungsverbindlichen Vorgaben folgt der Gesetzentwurf nicht.<sup>14</sup> Der Bundesgesetzgeber darf tätig werden, wenn „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben,“ sich „eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ oder „Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder.“<sup>15</sup>

### 3. Dem Bund fehlt die Gesetzgebungskompetenz

§ 2 des Gesetzentwurfs benennt Handlungsfelder, in denen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in einer Abstimmung des jeweiligen Landes mit dem Bund ergriffen werden sollen. Regelungsunterschiede zwischen den Bundesländern bei der inneren Organisation der Kinderta-

---

<sup>13</sup> „Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich, wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Sie ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist, wenn also unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten“ (insges. BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (87 f. m.w.N.) – Betreuungsgeldgesetz; BVerfG, 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (176 f.) – Erbschaftsteuer).

<sup>14</sup> „Eine Bestimmung ist zur ‚Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse‘ nicht schon dann erforderlich, wenn es nur um das Inkraftsetzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht (BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (80) – Betreuungsgeldgesetz). Anders aber die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/4947, S. 15: „Solange das Ziel der Angleichung nicht erreicht ist, kann von einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung von Einwohnern der Länder gesprochen werden, in denen eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung noch nicht gewährleistet ist. In diesem Sinne ist ein KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.“ Siehe auch sogleich unter 3.

<sup>15</sup> BVerfG, 21.7.2015 – 1 BvF 2/13, BVerfGE 140, 65 (80 f. m. w. N.) – Betreuungsgeldgesetz.

gestätten (§ 2 Nr. 4), der ganzheitlichen Bildung (§ 2 Nr. 6) sowie bei der Beteiligung von Kindern, der Nutzung der Potenziale des Sozialraums und des Abbaus geschlechterspezifischer Stereotype (§ 2 Nr. 10) bewirken keine erhebliche, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigende Entwicklung (Art. 72 Abs. 2 Alt. 1 GG). Auch die Pflicht, Kostenbeiträge nach sozialen Kriterien zu staffeln – dem Einkommen der Eltern, der Anzahl der Kinder, der täglichen Betreuungszeit<sup>16</sup> – ist kompetenzwidrig, weil entsprechende Regelungsunterschiede nicht das bundesstaatliche Sozialgefüge im geforderten Maß beeinträchtigen. Diese Bereiche sind von den Ländern zu regeln. Dem Bund fehlt die Gesetzgebungskompetenz.

Der Bund darf nur elementare, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderliche Mindeststandards in den für das Sozialgefüge zentralen Qualitätsbereichen gesetzlich vorgeben, etwa für den Fachkraft-Kind-Schlüssel, den grundlegenden Anspruch an die Räumlichkeiten, die sprachliche Bildung und an das Zusammenwirken mit den Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie den Eltern und Familien. Der Maßstab der Art. 72 Abs. 2 GG wurde durch die Föderalismusreform bewusst geschärft, um den Regelungsbereich der Länder zu weiten und in einer justiziablen Vorgabe vor Übergriffen des Bundes zu schützen.<sup>17</sup> Die Situation von Kindern und Familien unterscheidet sich von Haus aus in verschiedenen Regionen innerhalb der Bundesländer und zwischen den Bundesländern. Die Unterschiede zwischen Berlin und Bonn, München und Mecklenburg-Vorpommern, zwischen dem Thüringer Wald und der Schwäbischen Alb verdeutlichen dies exemplarisch. Der Koalitionsvertrag betont zu Recht, dass die Länder und Kommunen zu unterstützen, die „Vielfalt der Betreuungsangebote“ beizubehalten und „die Länderkompetenzen“ zu wahren sind.<sup>18</sup> Der Gesetzentwurf folgt diesen Vorgaben nicht, verletzt den grundgesetzlich geschützten Entscheidungsraum der Länder.

### **III. Die erwogenen Staatsverträge verletzen die Autonomie der Länder**

#### **1. Art. 72 Abs. 2 GG: bundeseinheitliche Regelung, keine 16 Staatsverträge**

Der Gesetzentwurf will – in den Worten seiner Begründung – einen „Instrumentenkasten“<sup>19</sup> vorgeben, dessen Nutzung sodann durch Verträge mit den Ländern<sup>20</sup> konkretisiert werden soll. Für Verträge, die Gegenstände der Gesetzgebung regeln und denen die Landesparlamente daher zustimmen müssen, hat sich der Begriff Staatsvertrag durchgesetzt. Ein Verwaltungsabkommen wird geschlossen, wenn die Vorgaben keiner Zustimmung der Landtage bedürfen und allein von der Exekutive insbesondere durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvor-

---

<sup>16</sup> § 90 Abs. 3 SGB VIII in der vorgeschlagenen Fassung (Gesetzentwurf, BT-Drs. 19/4947, S. 10).

<sup>17</sup> Ausdrücklich: BVerfG, 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (142) – Altenpflegegesetz; BVerfG, 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (177) – Erbschaftsteuer.

<sup>18</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, S. 20 Zeilen 741 f.

<sup>19</sup> Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/4947, S. 2, 13, 19.

<sup>20</sup> § 3 ff. des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 19/4947, S. 8 ff.).

schriften umgesetzt werden können. Durch Kooperationsabsprachen – die dritte Form der vertraglichen Zusammenarbeit im Bundesstaat – wird eine parallele Rechtsetzung oder Verwaltungspraxis im Kompetenzbereich der beteiligten Partner angestrebt.<sup>21</sup> Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Verträge sollen die Handlungs- und Finanzierungskonzepte über die zu erreichenden Fortschritte bei der Qualität der Kinderbetreuung regeln, die hierfür erforderlichen und zu ergreifenden Maßnahmen fassen sowie die zu übermittelnden Daten und Berichte im Rahmen des angestrebten Monitoring- und Evaluationssystem festlegen.<sup>22</sup> Für die wichtigen Vorgaben der Kinderbetreuung sowie für damit in Zusammenhang stehenden Regelungen der Berufszulassung (Qualifikation) und Berufsausübung sind nach der Wesentlichkeitslehre ersichtlich die Parlamente zuständig. Neue Finanzkraft kann ebenfalls nur ein Parlament gewähren. Nach dem Gesetzentwurf sind daher 16 Staatsverträge zu vereinbaren.

Die Trennung der Entscheidungsbereiche im Bundesstaat ist verbindliches, nicht abdingbares Verfassungsrecht. Es gilt – in den Worten des Bundesverfassungsgerichts – der „allgemeine Verfassungssatz“, nach dem insbesondere zum Schutze des Entscheidungsraums der Länder „weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können“ und „Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern auch nicht mit Zustimmung der Beteiligten zulässig sind.“<sup>23</sup> Diese, in ständiger Rechtsprechung gefestigten Vorgaben hat das Bundesverfassungsgericht für den hier maßgeblichen Art. 72 Abs. 2 GG betont: „Liegt der Sinn der Norm im Schutz der Länder vor einer weiteren Auszehrung ihrer Gesetzgebungskompetenzen, so ist dieser Schutz nur dann wirkungsvoll, wenn die Erforderlichkeitsklausel als gerichtlich kontrollierbare Beschränkung verstanden wird. [...] Dem Wortlaut der Vorschrift lässt sich kein Vorrang des Bundesgesetzgebers gegenüber den Ländern bei der Interpretation der Norm oder der Kompetenzausübung entnehmen, im Gegenteil: Das grundsätzlich gegebene Gesetzgebungsrecht der Länder (vgl. Art. 70 Abs. 1 GG) darf nur unter bestimmten tatbestandlichen Voraussetzungen eingeschränkt werden.“<sup>24</sup> Nach dem Gesetzentwurf sollen keine Verträge mit anderen Staaten in der Bundeskompetenz der auswärtigen Gewalt, sondern Staatsverträge mit den Bundesländern vereinbart werden. Der Bund darf Staatsverträge mit den Ländern nur in einem Bereich der Gesetzgebung schließen, für dem ihm die Gesetzgebungskompetenz durch das Grundgesetz zugewiesen wurde. Er ist kompetenzrechtlich nicht befugt, den Gesetzentwurf zu verabschieden (siehe unter II.). Im fehlt damit auch die Kompetenz, Staatsverträge in allen aufgeführten Bereichen mit den Ländern zu vereinbaren.

---

<sup>21</sup> Insgesamt *W. Rudolf*, Kooperation im Bundesstaat, HStR VI, 3. Auflage 2008, § 141 Rn. 57 ff.

<sup>22</sup> § 4, § 3 Abs. 4 des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 19/4947, S. 8 f.).

<sup>23</sup> BVerfG, 21.10.1971 – 2 BvL 6/69, 15, 20, 21/70 und 46/71, BVerfGE 32, 145 (156) – Finanzverwaltungsgesetz; siehe zur Kompetenzaufteilung nach Art. 83 ff. sogleich die Rechtsprechungsnachweise in Fn. 30 und zur strikten Trennung der Finanzen unter IV. m.w.N.

<sup>24</sup> BVerfG, 24.10.2002 – 2 BvF 1/01, BVerfGE 106, 62 (142 f.) – Altenpflegegesetz; BVerfG, 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 (177) – Erbschaftsteuer.

An die strikte Trennung der Gesetzgebungskompetenzen knüpft die Frage an, ob die Länder im Rahmen ihrer Kompetenzen durch einen Vertrag mit dem Bund kooperieren und so Entscheidungsmacht an den Bund abgeben dürfen. Der Kooperative Föderalismus ist im Bundesstaat eine Selbstverständlichkeit, vom Grundgesetz vorausgesetzt.<sup>25</sup> Zu Recht haben die Länder zahlreiche ihrer Kompetenzen gemeinsam ausgeübt und Zusammenarbeiten vereinbart. Viele Rechtsfragen machen an Ländergrenzen nicht Halt. Verträge zwischen Bund und Ländern müssen im Vergleich zu den zahlreichen länderübergreifenden Kooperationen aber deutlich engere verfassungsrechtliche Vorgaben wahren, damit der Bund nicht über den Vertrag Entscheidungsmacht an sich zieht, die Länder in der vertraglichen Selbstbindung die Entscheidungsräume ihrer Regierungen und Parlamente hinreichend wahren.<sup>26</sup> Im hier einschlägigen Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung darf der Bund nur tätig werden, wenn es einer bundeseinheitlichen Regelung bedarf, wenn und soweit – in den Worten des Art. 72 Abs. 2 GG – die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.<sup>27</sup> Das erwogene Vorhaben, Staatsverträge mit den Ländern zu schließen, widerspricht dieser grundgesetzlichen Ordnung strukturell. Die jeweils zu verhandelnden 16 Staatsverträge folgen zwar dem einheitlichen Ziel, die Kindertagesbetreuung zu verbessern. Sie werden sich aber auch in der Zielerreichung unterscheiden. 16 unterschiedliche Staatsverträge sind keine bundeseinheitliche Regelung. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG erlaubt dem Bund nicht, unterschiedliche Staatsverträge mit den Ländern zu vereinbaren.<sup>28</sup> Staatsverträge zwischen Bund und Ländern werden insgesamt zu Recht in Bereichen geschlossen, in denen das Grundgesetz die Kooperation ausdrücklich erlaubt.<sup>29</sup>

Die im Gesetzentwurf erwogenen Verträge laufen auf Seiten der Länder Gefahr, in den Selbstbindungen im Bereich der Kinderbetreuung und den Finanzen, in den Berichts-, Evaluations- und Monitoringpflichten die Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu Gunsten des Bundes grundgesetzwidrig einzuschränken. Aber auch unabhängig von diesen Grenzen der Selbstbindung verletzen der Gesetzentwurf und die erwogenen Staatsverträge die Gesetzgebungskompetenzen.

## **2. Trennung der Verwaltungskompetenzen, Autonomie der Bundesländer**

Das Grundgesetz teilt auch die Verwaltungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern strikt. Die Zuständigkeitsbereiche „sind in den Art. 83 ff. GG erschöpfend geregelt und grundsätzlich nicht abdingbares Recht. Bund und Länder dürfen von der in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen ‚Verwaltungsordnung‘

---

<sup>25</sup> W. Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, HStR VI, 3. Auflage 2008, § 141 Rn. 18 ff.

<sup>26</sup> W. Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, HStR VI, 3. Auflage 2008, § 141 Rn. 68 ff.; J. Isensee, Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz, HStR VI, 3. Auflage 2008, § 126 Rn. 186 f.; Chr. Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996.

<sup>27</sup> Siehe unter II.

<sup>28</sup> Chr. Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 137 f., zur alten Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG.

<sup>29</sup> Art. 91a bis Art. 91d GG.

nicht abweichen. Es gilt der allgemeine Verfassungssatz, dass weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können; Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern sind selbst mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig.<sup>30</sup>

Das erwogene Gesetz würde durch die Länder im Regelfall des landeseigenen Vollzugs, nicht als Bundesauftragsverwaltung ausgeführt (Art. 83 GG). Im landeseigenen Vollzug übt der Bund nur die Rechtsaufsicht, nicht eine Fachaufsicht aus (Art. 84 Abs. 3 GG). Die Rechtsaufsicht zeichnet die gesetzliche Regelungskompetenz nach. Der Bund trägt die Verantwortung für das Gesetz, wacht über dessen Einhaltung. Verwaltungsvorschriften und gesetzliche Regelungen, die für besondere Fälle Einzelweisungen der Bundesregierung zulassen, bedürfen aber der Zustimmung des Bundesrates (Art. 84 Abs. 2, Abs. 5 Satz 1 GG). Die Bundesaufsicht im Bereich der Auftragsverwaltung erstreckt sich hingegen auf die Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung (Art. 85 Abs. 4 S. 1 GG). Landesbehörden unterstehen folgerichtig den Weisungen der zuständigen obersten Bundesbehörden (Art. 85 Abs. 3 Satz 1 GG). Der Bund kann die Sachkompetenz an sich ziehen. Die Wahrnehmungskompetenz, also das Handeln und die Verantwortlichkeit nach außen, bleibt stets beim Land.<sup>31</sup>

Der Gesetzentwurf droht, diese strikte Ordnung zu beeinträchtigen. Die Bundesländer werden verpflichtet, anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren den Handlungsbedarf, Maßnahmen und Finanzierungskonzepte zur Verbesserung der Kindertagesbetreuung zu ermitteln (§ 3). Jedes Land schließt mit der Bundesrepublik Deutschland einen Staatsvertrag, der als Grundlage für das erwogene Monitoring und die Evaluation durch den Bund dient (§ 4). Der Vertrag soll u.a. das Handlungs- und Finanzierungskonzept des jeweiligen Landes (§ 3) sowie die Pflichten regeln, dem zuständigen Bundesministerium über die erzielten Fortschritte zu berichten, geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zu treffen, am Monitoring teilzunehmen und die hierfür beim Bundesministerium zu schaffende Geschäftsstelle (§ 5) zu unterstützen (insges. § 4). Das Monitoring soll in den Jahren 2020 bis 2023 durchgeführt werden. Das Bundesministerium veröffentlicht jährlich einen entsprechenden Bericht (§ 6).

Die vertraglichen Verpflichtungen der Länder zu bestimmten Maßnahmen, Berichten sowie am Monitoring und der Evaluation teilzunehmen drohen eine von der Verfassung nicht zugelassene Zwischenstufe zwischen dem landeseigenen Vollzug und der Auftragsverwaltung zu betreten, so den Bereich des landeseigenen Vollzugs zu verlassen, Art. 84 GG zu verletzen.

Die Verpflichtung, Staatsverträge mit dem Bund zu schließen, verletzt ersichtlich die Autonomie der Bundesländer. Die jeweilige Landesregierung und das Landesparlament entscheiden über den Abschluss von Staatsverträgen.

---

<sup>30</sup> BVerfG, 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04, BVerfGE 119, 331 (364 f.) – Arbeitsgemeinschaften; BVerfG, 12.1.1983 – 2 BvL 23/81, BVerfGE 62, 1 (39) – Schornsteinfegerwesen; BVerfG, 21.10.1971 – 2 BvL 6/69, 15, 20, 21/70 und 46/71, BVerfGE 32, 145 (156) – Finanzverwaltungsgesetz.

<sup>31</sup> BVerfG, 19.2.2002 – 2 BvG 2/00, BVerfGE 104, 249 (264 f.) – Biblis.

#### **IV. Der Bund prägt durch Recht, steuert nicht durch Finanzausweisungen**

Bund und Länder tragen gem. Art. 104a Abs. 1 GG gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nicht eine andere Regelung ausdrücklich trifft (Konnexitätsprinzip). Die Trennung der Finanzen schützt – wie die strikte Teilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten – „die Länder vor einem Eindringen des Bundes in den ihnen vorbehaltenen Bereich der Verwaltung.“ Selbst mit Zustimmung der Beteiligten können hiervon keine Ausnahmen gemacht werden. „Zugewiesene Zuständigkeiten sind mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen.“<sup>32</sup> Bund und Länder müssen „die bei ihren Behörden entstehenden Verwaltungsausgaben tragen. [...] Verwaltungsausgaben der Länder, d.h. die Kosten des sächlichen und personellen Verwaltungsapparats, [dürfen] vom Bund nicht im Wege eines Finanzausgleichs erstattet werden.“<sup>33</sup> Der Bund darf den Ländern außerhalb der ausdrücklich geregelten Fälle keine Finanzausweisungen gewähren. „Finanzleistungen aus dem Bundeshaushalt an die Länder für Landesaufgaben [...] schaffen die Gefahr von Abhängigkeiten der Länder vom Bund. Sie gefährden damit die verfassungsrechtlich garantierte Eigenständigkeit der Länder, denen das Grundgesetz die volle Sach- und Finanzverantwortung für die ihnen obliegenden Aufgaben eingeräumt hat.“<sup>34</sup> Der Bund erlässt im Rahmen seiner Kompetenzen Gesetze. Er prägt die Wirklichkeit durch verbindliche Vorgaben des Rechts, steuert nicht durch Finanzausweisungen.

Der Gesetzentwurf vermag dieses Maß der Finanzverfassung zu wahren, wenn den Ländern ohne Bedingungen im Rahmen der allgemeinen Steuerverteilung eine stärkere Finanzkraft zugewiesen wird. Zu Recht wird kein Monitoring- und Evaluationssystem vorgeschlagen, das die den Ländern zu gewährenden Mittel an Bedingungen knüpft und über die Mittelverwendung wacht. Der Bund darf nicht ‚mit goldenen Zügeln‘ versuchen, die Länder bei Entscheidungen in ihren Kompetenzbereichen zu lenken. Zahlungen des Bundes, die das Grundgesetz nicht ausdrücklich zulässt, widersprechen dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) und der getrennten Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG).

Augsburg, 30. Oktober 2018

gez. Prof. Dr. Gregor Kirchhof, LL. M.

---

<sup>32</sup> BVerfG, 20.12.2007 – 2 BvR 2433, 2434/04, BVerfGE 119, 331 (364) – Arbeitsgemeinschaften.

<sup>33</sup> „Ein anderes Verständnis des Art. 104a GG wäre zudem mit der darin enthaltenen Regelung der Finanzierungslast unvereinbar. Dieser Verfassungsartikel entscheidet im Verhältnis zwischen Bund und Ländern über die Frage der Finanzverantwortung. In seinen Absätzen 1 und 5 statuiert er insoweit das so genannte Prinzip der Vollzugskausalität. Es werden dort nämlich Aufgabenzuständigkeit und Finanzverantwortung bei jeweils einem Hoheitsträger – Bund oder Land – vereinigt. Dies gilt auch speziell für den Fall, dass Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen eigene Aufgaben wahrnehmen“ (BVerfG, 19.1.2000 – 11 C 6/99, NVwZ 2000, 673 (675) – Heranziehen des Bundes zu einer Verwaltungsgebühr).

<sup>34</sup> BVerfG, 4.3.1975 – 2 BvF 1/72, BVerfGE 39, 96 (108 f.) – Städtebauförderungsgesetz.

Bundesverband für Kindertagespflege e.V. · Baumschulenstr. 74 · 12437 Berlin

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und  
Jugend  
Frau Vorsitzende Sabine Zimmermann, MdB

**Bundesverband für Kindertagespflege e.V.**  
Baumschulenstr. 74 · 12437 Berlin  
Tel.: 030 / 78 09 70 69 · Fax: 030 / 78 09 70 91  
E-Mail: info@bvkt.de · www.bvkt.de

Per Mail

29.10.18

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiQuTG) auf Drs. 19/4947 sowie zur Stellungnahme des Bundesrates auf Drs. 469/18 und zum Antrag „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drs. 19/5078**

Der Bundesverband für Kindertagespflege e.V. bedankt sich für die Übersendung des Entwurfes des Gesetzes und die Gelegenheit, zu den o.g. Drucksachen Stellung nehmen zu können.

Der Bundesverband begrüßt die Intention des Gesetzesentwurfes, für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen vergleichbaren Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen hat sich der Bundesverband für Kindertagespflege auch am Expertendialog „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ beteiligt und begrüßt die Ergebnisse in den (damaligen) neun Handlungsfeldern, die auch Grundlage dieses Gesetzesentwurfes sind.

Der Bundesverband anerkennt die seit 2005 eingeleitete Entwicklung zum Ausbau eines bedarfsgerechten Angebotes von Kinderbetreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege als eine wichtige Voraussetzung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Bildung, Erziehung und Betreuung sowie Förderung aller Kinder, für mehr Freiräume für Eltern zur Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

**Zum Gesetzesentwurf:**

Der Bundesverband für Kindertagespflege hat sich, wie viele andere Verbände auch, seit Jahren für ein bundesweites Qualitätsgesetz bzw. ein Bundesqualitätsentwicklungsgesetz eingesetzt. Der vorliegende Gesetzesentwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ trägt dem Rechnung. Das Ziel, „nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und noch bestehende Unterschiede zwischen

den Ländern anzugleichen“, wird daher ausdrücklich unterstützt. An diesem Ziel sollte der vorliegende Gesetzesentwurf gemessen werden.

Eine „nachhaltige und dauerhafte“ Verbesserung der Qualität bedarf aus Sicht des Bundesverbandes auch einer nachhaltigen und dauerhaften Finanzierungsgrundlage. Wenn, was wir begrüßen, der Bund sich stärker in diesem Feld engagieren will, dann sollte er dies auch durch eine dauerhafte Verpflichtung über das Jahr 2022 hinaus bekräftigen.

## **Zu § 2**

Die in § 2 genannten Handlungsfelder schließen die Kindertagespflege ein und zwar sowohl in den Punkten, in denen sie explizit genannt wird, als auch in den Punkten, in denen es z.B. um Gesundheitsförderung, Zusammenarbeit mit Eltern oder Integration von Kindern mit Fluchthintergrund geht. Kindertagespflegestellen erfüllen diese Aufgaben ebenso wie Kindertageseinrichtungen.

## **Zu Nr. 5**

In der Begründung zu Nr. 5 (S. 20 der Vorabfassung) werden im Hinblick auf die Gestaltung von Räumen sowohl Tageseinrichtungen wie die Kindertagespflege genannt. Entsprechend ist davon auszugehen, dass beide Formen der Betreuung gemeint sind. Es sollte klargestellt werden, dass auch solche Maßnahmen gefördert werden können, die der Verbesserung der Gestaltung von Räumen, Innen- und Außenflächen sowie der Ausstattung von Kindertagespflegestellen dienen.

## **Zu Nr. 8**

Der Bundesverband begrüßt ausdrücklich die Erläuterungen zu Handlungsfeld Nr. 8 in der Begründung zum Gesetzesentwurf (S. 22f der Vorabfassung). Hier wird die gesetzliche Gleichstellung des Förderauftrages von Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege hervorgehoben.

In der Begründung zu Nr. 8 wird außerdem ein „Mindestmaß an Grundqualifizierung im Sinne einer optimalen Betreuung und Bildungsleistung“ als Maßstab verlangt. Um zu definieren, wie dieses „Mindestmaß“ aussehen sollte, wäre es angeraten, sich am Standard des Kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuchs Kindertagespflege (QHB) des Deutschen Jugendinstitutes zu orientieren. Ein Hinweis darauf sollte in die Begründung aufgenommen werden, zumal unterschiedliche Bundesregierungen mit dem Bundesprogramm Kindertagespflege die Implementierung des QHB mit erheblichem finanziellen Aufwand gefördert haben.

Weiterhin wird die vom Bundesverband seit langem vorgetragene Empfehlung einer Ausweitung der Möglichkeit der Weiterqualifizierung im Hinblick auf Anschlussfähigkeit an soziale und pädagogische Berufe aufgegriffen sowie der Anspruch auf fachliche Beratung und Begleitung hervorgehoben. Es ist begrüßenswert, dass hier noch einmal auf die Pflichtaufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers zur Verfügungstellung eines qualifizierten Fachberatungssystems mit ausreichender Personalausstattung hingewiesen wird.

Die auf S. 22 der Begründung (Vorabfassung) aufgezählten Maßnahmen sollten daher in den zu entwickelten Katalog förderfähiger Maßnahmen aufgenommen werden.

In der Begründung wird auf S. 22 unter Nr. 2 auf die kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation hingewiesen. Der Bundesverband verweist darauf, dass Bund und Länder sich im Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ unter Punkt 8.3.2 zu dem Ziel bekannt haben, die Zahl der in der Erlaubnis nach §43 SGB VIII festgestellten gleichzeitig zur Betreuung anwesenden Kinder zu reduzieren<sup>1</sup>. Eine derartige Verbesserung der Tagespflegeperson-Kind-Relation hält der Bundesverband für richtig. Dazu könnten die auch in der Begründung zitierten Vorschläge von Susanne Viernickel im Sammelband „Qualität für alle“<sup>2</sup> dienen. Allerdings darf dies nicht ohne eine entsprechende Kompensation bei der laufenden Geldleistung bzw. des Betrags zur Anerkennung der Förderungsleistung (Vergütung) erfolgen.

Zu den im Zwischenbericht aufgeführten Handlungsfeldern ist im Gesetzesentwurf das Handlungsfeld 10 gekommen, das auch die Förderung von Maßnahmen ermöglicht, die zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren für Kita und Kindertagespflege führen sollen.

Das Ziel, Eltern von den z.T. extrem hohen Gebühren zu entlasten und damit die Beteiligung gerade von Kindern aus gering verdienenden Familien an Bildung, Erziehung und Betreuung in Kita und Kindertagespflege zu ermöglichen, unterstützt auch der Bundesverband. Die Entlastung von Eltern von Gebühren hat allerdings auf die Entwicklung von Qualität zunächst einmal keinerlei Einfluss. Insofern entspricht dieses nachträglich aufgenommene Handlungsfeld nicht der Intention des Gesetzes.

Der Bundesverband plädiert dafür, das Handlungsfeld aus diesem Gesetzesentwurf herauszunehmen und in einem separaten Gesetzesverfahren entsprechende Maßnahmen zu treffen.

### **Zu § 3**

Während ansonsten die Kindertagespflege explizit erwähnt wird, ist im § 3 lediglich von der Kindertagesbetreuung die Rede. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, sollte die Kindertagespflege mit erwähnt werden.

Leider wird das Ziel der Vergleichbarkeit durch die Formulierung in § 3 Abs. 1 „Die Länder analysieren anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2“ eingeschränkt. Wenn bereits die Analyse der Situation der Bundesländer nicht nach vergleichbaren Kriterien erfolgt, wird eine Vergleichbarkeit der Maßnahmen erschwert. Hier sollte das Wort „möglichst“ gestrichen werden.

---

<sup>1</sup> vgl.: Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, S. 48.

<sup>2</sup> vgl.: Viernickel, S./Fuchs-Rechlin, K., „Qualität für alle“, Freiburg 2015, S. 41f.

In die Aufzählung der zu beteiligenden Partner an der Analyse der Ausgangslage in § 3 Abs.1 sollten neben den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, den freien Trägern, Sozialpartnern und Vertreterinnen und Vertretern der Elternschaft auch „Vereine und Verbände der Kindertagespflege“ aufgenommen werden. Ohne eine Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern der Kindertagespflege kann eine sachgerechte Analyse der Situation der Kindertagespflege nicht vorgenommen werden.

Für problematisch halten wir die Ausgestaltung der Wahl der Handlungsfelder durch die Bundesländer. In der Begründung zu § 3 wird ausgeführt, dass die Länder aufgrund ihrer Entwicklungsbedarfe die Handlungsfelder und Handlungsziele aus dem in § 2 aufgeführten „Instrumentenkasten“ auswählen. Zwar muss der Auswahl eine vorherige Analyse aller in § 2 aufgeführten Handlungsfelder vorausgehen, die Auswahl der Handlungsfelder und Handlungsziele könnte sich aber auf wenige oder sogar auf ein einziges Handlungsfeld beschränken. So könnte ein Bundesland sich nach dem jetzigen Gesetzestext dafür entscheiden, die gesamten ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel z.B. für die Reduzierung oder Abschaffung der Elternbeiträge zu verwenden.

Problematisch sieht die Bundesverband für Kindertagespflege auch die Priorisierung auf die handlungsfelder 1-4, in denen die Kindertagespflege kaum vorkommt.

In § 1 Abs. 3 wird ausdrücklich das Ziel „bundesweit gleichwertige qualitativer Standards“ genannt, Die Ausgestaltung des § 3 könnte aber dazu führen, dass das Gegenteil davon eintritt und die Standards innerhalb Deutschlands nicht gleichwertiger, sondern ungleicher werden.

#### **Zu § 4**

Der Bundesverband für Kindertagespflege empfiehlt, den § 4 so auszugestalten, dass die Bundesländer nicht nur in Form einer Analyse die zehn Handlungsfelder bearbeiten müssen, sondern dass die Handlungsfelder auch in den jeweiligen Handlungskonzepten und Finanzierungskonzepten der Bundesländer zu berücksichtigen sind. Es würde der Intention des Gesetzes nach unserem Verständnis nicht entsprechen, wenn es Bundesländern anheim gestellt würde, zu einzelnen Handlungsfeldern keinerlei Maßnahmen zu ergreifen. Um es noch deutlicher zu machen: Wenn zu allen Handlungsfeldern Analysen des Ist-Zustandes zu erstellen sind, dann sollten auch zu allen Handlungsfeldern Maßnahmen eingeleitet und finanziert werden, um die Qualität zu steigern.

Die Regelungen des § 4 sind ein wichtiger Faktor, um die Vergleichbarkeit der eingeleiteten Maßnahmen zu gewährleisten. Sie sollten nicht verwässert werden.

Der Bundesverband für Kindertagespflege begrüßt besonders die Regelung in Nr. 4, dass die Bundesländer in den abzuschließenden Verträgen zur Unterstützung von Qualitätsmanagementsystemen verpflichtet werden. Wir gehen davon aus, dass die Kindertagespflege hier einbezogen ist.

## **Zu § 5**

Der Bundesverband begrüßt die gegenüber dem ersten Entwurf konkretisierten Regelungen zu Einrichtung und Aufgaben einer Geschäftsstelle.

## **Zu § 6**

Der Bundesverband für Kindertagespflege begrüßt die vorgeschlagenen Regelungen zu Monitoring und Evaluation. Die Berichte über die von den Bundesländern ergriffenen Maßnahmen sollten alle in § 2 genannten Handlungsfelder berücksichtigen.

Außerdem wird angeregt, dass sich auch die Jugend- und Familienministerkonferenz regelmäßig mit der Umsetzung des Gesetzesvorhabens befassen und weitergehende Regelungen zur Ausgestaltung der Handlungsfelder treffen sollte.

## **Zu Artikel 2, Änderung des § 90 SGB VIII**

Der Bundesverband für Kindertagespflege legt Wert darauf, dass bei den vorgeschlagenen Änderungen keine Unterschiede zwischen den Kostenbeiträgen der Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege gemacht werden. In der Begründung zum Handlungsfeld Nr. 8 (S. 22 der Vorabfassung) wird ausdrücklich hervorgehoben, dass Maßnahmen erfasst werden, die gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder eröffnen. Unterschiedliche Kostenbeiträge zwischen Kita und Kindertagespflege würden ungleiche Zugangsmöglichkeiten bedeuten.

## **Zu den Haushaltsausgaben:**

Auf S. 15 in der Begründung wird die Summe, um die sich die Steuereinnahmen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022 verringern werden, wie folgt angegeben:

2019 493 Millionen Euro

2020 993 Millionen Euro

2021 1.993 Millionen Euro

2022 1.993 Millionen Euro

Es ist vielfach darauf hingewiesen worden, dass die Summe zur Erreichung der umfangreichen, in der Sache gebotenen Ziele nicht ausreichen wird. Der Bundesverband für Kindertagespflege sieht seine Aufgabe als Fachverband nicht darin, Berechnungen über die für die Zielerreichung nötige

Summe anzustellen. Er gibt aber zu Bedenken, dass der Ausbau und die Qualitätssteigerung von frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung bislang vor allem in der Verantwortung der Länder und Kommunen gelegen hat. Vor allem die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind es, die den Rechtsanspruch auf Betreuung zu erfüllen haben. Insofern ist es erfreulich, dass der Bund eine stärkere – auch finanzielle - Verantwortung übernimmt. Um die im Gesetzesentwurf vorgegebenen Ziele zu erreichen, wird aber noch weitaus mehr organisatorischer und finanzieller Einsatz notwendig sein, zumal die Bedarfe der Eltern weiterhin ansteigen, wenn zusätzliche Rechtsansprüche – z.B. auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule – gesetzlich normiert werden sollten. Dies wird nur in einer gemeinsamen Anstrengung aller Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – und mit Einbeziehung der Wirtschaft, die von der früheren, längeren und flexibleren Erwerbstätigkeit der Eltern profitiert, zu erreichen sein.

### **Zur Stellungnahme des Bundesrates:**

Die Stellungnahme des Bundesrates zielt darauf ab, den Spielraum der Bundesländer bei der Ausgestaltung zu erweitern. Dies ist aus der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder heraus verständlich, würde aber im konkreten Kontext dazu führen, (noch) weniger Vergleichbarkeit hinsichtlich der Analyse der Situation, der Maßnahmen in den Handlungsfeldern und der Evaluation zu erreichen. Im Hinblick auf das Ziel des Gesetzesvorhabens wäre dies kontraproduktiv.

Beispiel: Der Bundesrat fordert die Formulierung des § 3 Abs. 1 wie folgt zu fassen: „Die Länder analysieren eigenständig ihre individuelle Ausgangslage im Hinblick auf Handlungsfelder und Maßnahmen nach § 2“.

Würde der Bund diesem Vorschlag folgen, würde die Analyse nicht nach „möglichst vergleichbaren Kriterien und Verfahren“ erfolgen, was ohnehin schon eine weiche Formulierung darstellt. Erhebungs- und Berechnungsverfahren wären unterschiedlich, für das Monitoring und die Evaluation ergäben sich erhebliche Schwierigkeiten. Es könnte dazu kommen, dass einzelne Handlungsfelder ausgeblendet würden.

Wie auf S. 3 der Stellungnahme zu Doppelbuchstabe bb ausgeführt wird, ist es Ziel der Bundesländer, dass „nicht in allen Handlungsfeldern...eine ausführliche Analyse stattfinden...muss“. Der Bundesverband für Kindertagespflege befürchtet, dass dann z.B. das Handlungsfeld Kindertagespflege vernachlässigt werden könnte.

Dagegen hält der Bundesverband die Position des Bundesrates zu Doppelbuchstabe aa (S. 3) für nachvollziehbar. Auch der Bundesverband hält die im Gesetzesentwurf vorgenommene Priorisierung der Handlungsfelder in § 2 Satz 1 Nummer 1-4 für nicht sinnvoll. Eine Priorisierung sollte sich vielmehr aus der von den Ländern vorgenommenen Analyse ergeben, wozu dann aber eine Einbeziehung aller Handlungsfelder erforderlich ist.

### **Zu § 3 Abs. 3**

Der Bundesrat schlägt die Streichung des Absatzes vor. Damit würden die Regelungen zum Beteiligungsverfahren bei der Analyse, Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele ins Belieben der Bundesländer gestellt. So könnten Bundesländer z.B. darauf verzichten, Eltern einzubeziehen. Aus Sicht des Bundesverband wäre es ein großer Verlust an Partizipation, wenn Bundesländer einzelne Gruppen oder gar alle im Abs. 3 aufgeführten Akteure aus der Mitwirkung herausnehmen könnten.

#### **Zu § 4**

Der Bundesrat schlägt vor, in § 4 Satz 2 die Wörter „insbesondere Qualitätsmanagementsysteme zu unterstützen“ zu streichen. Gerade Qualitätsmanagementsysteme sind aber für die Weiterentwicklung von Qualität von großer Bedeutung. In der Kindertagespflege wäre dies z.B. das Gütesiegel für Bildungsträger oder Qualitätsentwicklungsverfahren für die pädagogische Praxis, wobei der Gesetzesentwurf ja keine konkreten Vorgaben macht, welche Systeme die Bundesländer unterstützen sollen. Dies können die Länder selbst für die verschiedenen Handlungsfelder festlegen. Der Satz sollte deshalb unverändert bleiben.

#### **Zu § 6**

Der Bundesverband für Kindertagespflege hält die vorgeschlagenen Änderungen für gerechtfertigt. Wie oben ausgeführt bedarf eine dauerhafte und nachhaltige Strategie auch einer dauerhaften und nachhaltigen Finanzierung. Die vorgeschlagene Überprüfung des in § 1 Abs. 5 des Finanzausgleichsgesetzes festgelegten Kostenrahmens ist eine sinnvolle Maßnahme, um zu überprüfen, ob die zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Maßnahmen tatsächlich erreicht werden können.

#### **Zum Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:**

Der Antrag nimmt Bezug auf die von der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Mai 2017 vorgestellten Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz und die damaligen neun Handlungsfelder und fordert deren sukzessive Umsetzung. Er kehrt damit sozusagen zu dem Punkt zurück, an dem Bund, Länder und eine breite Gruppe von Verbänden sich auf Qualitätsziele geeinigt hatten, die nach einem langen und intensiven Diskussions- und Aushandlungsprozess entstanden waren. Obwohl sich alle an der Diskussion beteiligten Verbände – auch der Bundesverband für Kindertagespflege – darin einig waren, dass die Mittel für die Erreichung der Ziele nicht ausreichen würden, fanden die Eckpunkte breite Unterstützung.

Der vorliegende Gesetzesentwurf und die Stellungnahme des Bundesrates weichen von dieser Linie in wichtigen Punkten ab, wie wir oben gezeigt haben.

Insofern begrüßt der Bundesverband für Kindertagespflege den Antrag der GRÜNEN als Rückgriff auf den von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragenen Konsens.

#### **Zu Nr. 4**

In Punkt 4 stellen die Antragsteller zwei Forderungen auf, die sich unmittelbar auf die Kindertagespflege beziehen. Erstens wird gefordert, die bisher im Gesetz zulässige Vorlage „anderer“ Nachweise der Qualifikation nach einer Übergangsfrist nicht mehr zuzulassen.

Der Bundesverband für Kindertagespflege spricht sich seit Jahren dafür aus, die Qualifikation der Kindertagespflegepersonen zu erhöhen. Nach unserer Vorstellung sollte dies mittelfristig in allen Bundesländern einer Stundenzahl von mindestens 300 Unterrichtseinheiten nach dem Kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege (QHB) entsprechen. Allerdings wird es in Einzelfällen auch weiterhin erforderlich sein, „andere“ Nachweise anzuerkennen, wenn z.B. die regelmäßige Teilnahme an einem Qualifizierungskurs aus objektiven Gründen nicht möglich ist. Unter „andere Nachweise“ können auch einschlägige pädagogische Ausbildungen verstanden werden. Ca. 30 % der Kindertagespflegepersonen verfügen über eine pädagogische Ausbildung. Deshalb sollte die Möglichkeit für begründete Einzelfälle erhalten bleiben.

Zweitens fordert der Antrag, die nach § 43 SGB VIII festgeschriebene Erlaubnis zur Kindertagespflege durch die Einführung eines Qualitätsfeststellungsverfahrens („Gütesiegel“) zu ergänzen. Der Bundesverband für Kindertagespflege unterstützt diese Forderung und hat sich in der Vergangenheit klar zu Qualitätsfeststellungsverfahren und Gütesiegel bekannt. Wir weisen allerdings darauf hin, dass ein solches Verfahren mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Diese Kosten dürfen nicht auf die Kindertagespflegepersonen abgewälzt werden, sondern müssen, wenn ein solches Verfahren vorgeschrieben wird, vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe getragen werden.

Heiko Krause  
Bundesgeschäftsführer

**Stellungnahme**  
**der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche**  
**und private Fürsorge e. V.**  
**zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie,**  
**Senioren, Frauen und Jugend am 5. November 2018**

1. Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT-Drucksache 19/4947) und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ (BT-Drucksache 19/5078)
  
2. Stellungnahme zur Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BR-Drucksache 469/18 (Beschluss))

**Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT-Drucksache 19/4947) und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ (BT-Drucksache 19/5078) anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages am 5. November 2018**

Stellungnahme (DV 23/18) vom 29. Oktober 2018



**Deutscher Verein**

für öffentliche und  
private Fürsorge e.V.

# Inhalt

<b>Vorbemerkung</b>	<b>3</b>
<b>1. Zu Artikel 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)</b>	<b>4</b>
1.1 Ziele, Regelungsgegenstand und Umsetzungsweg – § 1 KiQuTG-E	4
1.1.1 Trias von Erziehung, Bildung und Betreuung – § 1 Abs. 1 Satz 1 KiQuTG-E	4
1.1.2 Altersbeschränkung – § 1 Abs. 2 Satz 1 KiQuTG-E	5
1.1.3 Kriterien der Förderfähigkeit von Maßnahmen – § 1 Abs. 2 Satz 2 KiQuTG-E	6
1.1.4 Förderung von Beitragsfreiheit – § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 KiQuTG-E	6
1.1.5 Bundesweit gleichwertige qualitative Standards – § 1 Abs. 3 KiQuTG-E	7
1.2 Maßnahmen – § 2 KiQuTG-E	7
1.2.1 Handlungsfeld „Schaffung eines bedarfsgerechten Angebotes“ – § 2 Satz 1 Nr. 1 KiQuTG-E	7
1.2.2 Handlungsfeld „Guter Fachkraft-Kind-Schlüssel“ – § 2 Satz 1 Nr. 2 KiQuTG-E	8
1.2.3 Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“ – § 2 Satz 1 Nr. 3 KiQuTG-E	9
1.2.4 Handlungsfeld „Stärkung der Leitungen von Kindertageseinrichtungen“ – § 2 Satz 1 Nr. 4 KiQuTG-E	10
1.2.5 Handlungsfeld „Gesundheitsförderung“ – § 2 Satz 1 Nr. 6 KiQuTG-E	10
1.2.6 Handlungsfeld „Förderung der sprachlichen Bildung“ – § 2 Satz 1 Nr. 7 KiQuTG-E	11
1.2.7 Handlungsfeld „Stärkung der Kindertagespflege“ – § 2 Abs. 2 Nr. 8 KiQuTG-E	11
1.2.8 Handlungsfeld „Verbesserung der Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung“ – § 2 Satz 1 Nr. 9 KiQuTG-E	12
1.2.9 Maßnahmen zur weiteren Entlastung von Eltern und Priorisierung – § 2 Abs. 2 KiQuTG-E	14
1.3 Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder – § 3 KiQuTG-E	15
1.4 Verträge zwischen Bund und Ländern – § 4 KiQuTG-E	16
1.5 Geschäftsstelle des Bundes – § 5 KiQuTG-E	17
1.6 Monitoring und Evaluation – § 6 KiQuEG-E	18
<b>2. Zu Artikel 2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – Nr. 1 (§ 22 SGB VIII-E) und Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E)</b>	<b>19</b>
2.1 Grundsätze der Förderung – Art. 2 Nr. 1 (§ 22 Abs. 4 SGB VIII-E)	19
2.2 Pauschalierte Kostenbeteiligung – Art. 2 Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E)	19
<b>3. Zu Artikel 3 und 4 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (§ 1 FAG-E)</b>	<b>20</b>

## Vorbemerkung

Mit seinen Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen aus dem Jahre 2012<sup>1</sup> hatte der Deutsche Verein die bundesweite Debatte um die Qualität in der Kindertagesbetreuung mit angestoßen und befördert. Der Deutsche Verein forderte zum einen, in einem beteiligungsorientierten Prozess zwischen den zentralen Akteuren Bund, Länder, Kommunen, Verbände der Wohlfahrtspflege, Wissenschaft und Wirtschaft ein gemeinsames Qualitätsverständnis und darauf aufbauende Ziele zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu erarbeiten. Zum anderen betonte er die Notwendigkeit, dass sich der Bund an den dafür entstehenden Kosten substantiell und dauerhaft beteiligt. Mit dem Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ haben Bund und Länder erstmals zentrale Handlungsfelder und Ziele zur Verbesserung der Qualität definiert. Des Weiteren hat die JFMK 2017 – basierend auf dem Zwischenbericht – Eckpunkte für ein „Qualitätsentwicklungsgesetz“ vorgelegt und darauf abgestellt, dass sich der Bund jährlich mit 5 Mrd. Euro beteiligt.<sup>2</sup> Schließlich wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbart, die wesentlichen Eckpunkte der Jugend- und Familienministerkonferenz umzusetzen. Dies soll mit dem vorgelegten Gesetzentwurf geschehen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt ausdrücklich dessen Intention, die Qualität in der Kindertagesbetreuung bundesweit zu stärken und weiterzuentwickeln und bestehende Unterschiede zwischen den Bundesländern abzubauen. Gleiches gilt für die Absicht des Bundes, sich an den dafür entstehenden Kosten zu beteiligen. Beides entspricht langjährigen Forderungen des Deutschen Vereins und ist aus fachlicher Sicht zu befürworten.

Mit dem geschilderten Entstehungsprozess sind aber gleichzeitig Erwartungen an den Umsetzungsweg wie auch hinsichtlich der Höhe und Verstetigung der Bundesfinanzierung, der Steuerung und Zweckgerichtetheit der Bundesmittel und damit ihrer Wirkung verbunden, die auch der vorgelegte Gesetzentwurf nur teilweise erfüllt.

Wenngleich der Gesetzentwurf im Vergleich zum Referentenentwurf einige Kritikpunkte des Deutschen Vereins aufgreift und diverse Inkonsistenzen und Redundanzen ausgeräumt wurden – so erfolgt z.B. eine klarere Trennung von Qualität und Beitragsfreiheit –, sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weiterhin zentrale Regelungen kritisch. Aufgrund der zugrunde gelegten Finanzierungsform, den damit verbundenen geringen Steuerungs- und Sanktionierungsmöglichkeiten und der vorgegebenen Zeitschiene erscheint es immer noch äußerst fraglich, ob dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Aufwuchsbedingungen in der Kindertagesbetreuung über Ländergrenzen hinweg und im geplanten Zeithorizont faktisch entsprochen werden kann.

Ihre Ansprechpartnerin  
im Deutschen Verein:  
Maria-Theresia Münch.

1 Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen, NDV 2013, S. 447 ff., <https://www.deutscher-verein.de/de/kindheit-jugend-familie-alter-kindheit-1277.html#A1586>

2 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Jugend- und Familienministerkonferenz (Hrsg.): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz. Berlin, Stand: November 2016, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/fruehe-bildung-weiterentwickeln-und-finanziell-sichern/114054>; Jugend- und Familienministerkonferenz: Beschluss „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“ vom 18./19. Mai 2017, insbesondere Punkt 3 und 4, <https://www.jfmk.de/index.cfm?uuid=18136D81FB48F0219C75CEF1C23695A2>

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt – ohne einem etwaigen folgenden Diskussionsprozess seiner Gremien zu einem späteren Zeitpunkt vorzugreifen zu wollen – zu folgenden Regelungen Stellung:

## **1. Zu Artikel 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)**

### **1.1 Ziele, Regelungsgegenstand und Umsetzungsweg – § 1 KiQuTG-E**

§ 1 Abs. 1 KiQuTG-E definiert die Ziele des Gesetzentwurfs. Demnach soll dieser über den Weg der bundesweiten länderspezifischen Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in der Bundesrepublik Deutschland zu schaffen und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu gewährleisten.

Dieses Ziel begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich. Zugleich hat der Deutsche Verein 2012 betont, dass an der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kindertagesbetreuung, als integraler Bestandteil der Kinder- und Jugendhilfe, festgehalten werden müsse. Denn nur eine bundesweite Strukturbildung und Gesetzgebung in wesentlichen Grundsatzfragen – zu denen auch die Kindertagesbetreuung zählt – ermöglicht die Herstellung und Sicherung gleichwertiger Aufwachsensbedingungen für Kinder in der Kindertagesbetreuung.<sup>3</sup>

#### *1.1.1 Trias von Erziehung, Bildung und Betreuung – § 1 Abs. 1 Satz 1 KiQuTG-E*

In § 1 Abs. 1 Satz 1 KiQuEG-E wird von der Trias der „Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung“ gesprochen. Zwar wurden die seitens der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins kritisch bewerteten diesbezüglichen Inkonsistenzen zwischen Gesetzestext und Begründung<sup>4</sup> im aktuellen Gesetzentwurf behoben. Gleichwohl bleibt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bei ihrer Forderung, an der im § 22 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII vorzufindenden Reihenfolge der Begriffe „Erziehung, Bildung und Betreuung“ festzuhalten. Wenngleich inzwischen der Stellenwert der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege als erste außerfamiliäre, öffentlich verantwortete Bildungsorte gesellschaftspolitisch gesehen und auch vom Deutschen Verein in keiner Weise infrage gestellt wird, ist Bildung nicht die einzige und altersgruppenabhängig auch nicht die vordringlichste Aufgabe der beiden Angebote, sondern ebenso

<sup>3</sup> Fußn. 1, S. 449 f.

<sup>4</sup> Vgl. Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (DV 12/18), <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2018-stellungnahme-der-geschaeftsstelle-des-deutschen-vereins-fuer-oeffentliche-und-private-fuersorge-ev-zum-referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-weiterentwicklung-der-qualitaet-in-der-kindertagesbetreuung-2986.1410.1000.html>, S. 4.

Erziehung und Betreuung (im Sinne von Fürsorge).<sup>5</sup> Der Gesetzentwurf stellt in seiner Begründung zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Kindertagesbetreuung auf die Bewertung des Bundesverfassungsgerichtes von 1998 ab. Dieses stellt in der Begründung seiner Entscheidung vom 10. März 1998 klar: „Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens, von dem in einem solchen Fall die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz abhängt (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Februar 1998 – 1 BvF 1/91 –, Umdruck S. 35), ist nach wie vor eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung. Der vorschulische Bildungsauftrag steht hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück.“<sup>6</sup> Darüber hinaus weist der Gesetzentwurf in seiner Begründung zu § 1 Abs. 2 KiQuTG-E selbst explizit darauf hin, „dass dieses Gesetz sich in seinen Begrifflichkeiten aber auch in allen seinen Auswirkungen inhaltlicher und föderaler Art auf die bestehenden Regelungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch bezieht“ (Begründung, S. 17). Deshalb sollte nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an der im § 22 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII vorzufindenden Reihenfolge der Begriffe festgehalten werden.

### 1.1.2 Altersbeschränkung – § 1 Abs. 2 Satz 1 KiQuTG-E

§ 1 Abs. 2 Satz 1 KiQuTG-E definiert den Begriff der Kindertagesbetreuung im Sinne des § 22 Abs. 1 und 2 SGB VIII und führt zugleich eine Altersbeschränkung für Kinder bis zum Schuleintritt ein. Wenngleich zu vermuten ist, dass mit dieser Altersbeschränkung eine Grenze zwischen dem Bereich der öffentlich verantworteten frühen Erziehung, Bildung und Betreuung und dem der sogenannten „Schulkinderbetreuung“ gezogen werden soll, liefert weder § 22 SGB VIII, welcher als Bezugsnorm herangezogen wird, noch die Begründung des vorgelegten Gesetzentwurfes entsprechende und stichhaltige Gründe für eine derartige Altersbeschränkung. Im Gegenteil: § 22 Abs. 1 Satz SGB VIII spricht nur von „Kindern“ und nimmt aus gutem Grund keine Altersbeschränkung vor, da hierunter explizit auch Einrichtungen mit altersgemischten, offenen Gruppen und Horte erfasst werden sollen. Zudem finden sich auch in der Kindertagespflege vielfach altersgemischte Gruppen. Gegenwärtiger Regelungsgegenstand nach dem SGB VIII sind Einrichtungen und Kindertagespflegestellen, „in denen sich Kinder, also Personen bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres (§ 7 Abs. 1 Nr. 1) aufhalten“.<sup>7</sup> Für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins stellen sich deshalb die Fragen: Hören die Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung unter dem Dach der Kinder- und Jugendhilfe für Kinder im schulpflichtigen Alter auf? Wie sollen entsprechende Maßnahmen nach Art. 1 § 2 KiQuTG-E strukturell und konzeptionell gestaltet werden, damit Kinder im schulpflichtigen Alter zum Beispiel in altersgemischten und offenen Gruppen definitiv ausgeschlossen werden? Gerade angesichts der deutlich größeren Heterogenität in der qualitativen Ausgestaltung der Schulkinderbetreuung bzw. dem Nichtvorhandensein bundesweiter tragfähiger Qualitätsparame-

<sup>5</sup> Fußn. 1, S. 447 f.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 10. März 1998 – 1 BvR 178/97 – Rn. (1-60), S. 10, RdNr. 38, [http://www.bverfg.de/e/rs19980310\\_1bvr017897.html](http://www.bverfg.de/e/rs19980310_1bvr017897.html)

<sup>7</sup> Vgl. Struck, in: Wiesner (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar. 5. Aufl. 2015, § 22 SGB VIII, Rdnr. 4 und 5.

ter und noch viel zu geringer Teilhabemöglichkeiten in diesem Bereich ist es nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins vielmehr geboten, keine Altersbeschränkung einzuführen<sup>8</sup>. Zudem sollte mit Blick auf den noch völlig offenen Ausgang des aktuellen Prozesses zur Entwicklung eines möglichen Rechtsanspruches auf Ganztagsbetreuung für Schulkinder der vorgelegte Gesetzentwurf zumindest als Türöffner der Kinder- und Jugendhilfe genutzt werden können, um die Frage der Qualität und der Teilhabe auch in diesem Bereich zu platzieren.

### *1.1.3 Kriterien der Förderfähigkeit von Maßnahmen – § 1 Abs. 2 Satz 2 KiQuTG-E*

§ 1 Abs. 2 Satz 2 KiQuTG-E stellt klar, welche Maßnahmen im Sinne des Gesetzes geeignet für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und damit förderfähig sind. Demnach sind Maßnahmen geeignet und förderfähig, die nach dem 1. Januar 2019 begonnen wurden. Zugleich sind laut Begründung (S. 17) aber auch Maßnahmen umfasst, die schon vor dem 1. Januar 2019 begonnen, jedoch weiterentwickelt wurden und somit als neue Maßnahmen ab dem 1. Januar 2019 deklariert werden können. Wenngleich es für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nachvollziehbar und auf den ersten Blick auch durchaus zu begrüßen ist, dass der Gesetzgeber mit dieser Weitung des Kriteriums der Zusätzlichkeit bei Bundesförderungen möglichst viele Landesinitiativen unterstützen möchte, so ist diese Öffnung jedoch auch kritisch zu bewerten. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bringt die Sorge zum Ausdruck, dass diese Regelung zu nicht intendierten zweckfremden Mitnahmeeffekten oder zur Refinanzierung bereits bestehender Maßnahmen führt, ohne dass die Länder eigene finanzielle Ressourcen dafür aufwenden müssten. Es besteht durchaus die Gefahr, dass beispielsweise bereits laufende Vorhaben zur Beitragsfreistellung noch weiter ausgedehnt werden, aber möglicherweise Maßnahmen in Handlungsfeldern, die unmittelbar die Qualität in der Kindertagesbetreuung verbessern würden, nicht mehr ergriffen werden können, weil das Geld dafür nicht mehr reicht.

### *1.1.4 Förderung von Beitragsfreiheit – § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 KiQuTG-E*

Mit dem Gesetzentwurf wurde der deutlichen Kritik der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an einer Vermischung von Qualität und Beitragsfreiheit Rechnung getragen. Nicht nur im Namen des Gesetzentwurfes wurde jetzt zwischen der Schaffung von Zugängen und den Parametern, welche sich mittelbar und unmittelbar auf die Qualität in den Angeboten der Kindertagesbetreuung beziehen, getrennt, sondern auch in den Zielen. So benennt § 1 Abs. 2 Nr. 2 KiQuTG-E explizit die Förderfähigkeit von Maßnahmen, die über die in Art. 2 § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII-E vorgesehenen Regelungen hinausgehen. Zwar begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins diese klare Trennung, hält aber zugleich

<sup>8</sup> Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr, NDV 2015, S. 199–206, <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-oeffentlichen-erziehung-bildung-und-betreuung-von-kindern-im-alter-von-schuleintritt-bis-zum-vollendeten-14-lebensjahr-1859,437,1000.html>

an ihrer Kritik fest, dass mit den eingeplanten Mitteln auch die Freistellung von Elternbeiträgen ganzer Jahrgänge finanziert werden können (vgl. Kap. 1.2.9) und fordert eine Beschränkung auf die Maßnahmen, die mit der Änderung des § 90 SGB VIII geplant sind (vgl. hierzu Kap. 2.2).

*1.1.5 Bundesweit gleichwertige qualitative Standards – § 1 Abs. 3 KiQuTG-E*  
§ 1 Abs. 3 KiQuEG-E benennt die Absicht, dass mit dem Gesetz unter Berücksichtigung länderspezifischer Entwicklungsbedarfe bundesweit gleichwertige Standards angestrebt werden. Laut Begründung soll mithilfe eines sogenannten „Instrumentenkastens“ den unterschiedlichen Stärken und Entwicklungsbedarfen der Länder und damit der föderalen Struktur im System der Kindertagesbetreuung Rechnung getragen werden. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diesen Weg grundsätzlich, bezweifelt aber stark, ob das Ziel der Angleichung der Qualitätsniveaus der Länder mittels des vorgesehenen Finanzierungsweges gemäß Art. 3 und 4 des Gesetzentwurfes (vgl. Kap. 3) in Verbindung mit den § 3 und 4 KiQuTG-E und des Zeithorizontes von vier Jahren wie auch der Möglichkeit der Förderung von Beitragsfreiheit gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 KiQuTG-E erreicht werden kann (vgl. Kap. 1.1.3, 1.1.4 und 1.2.9). Eine in Aussicht gestellte Lösung findet sich an anderer Stelle der Begründung: Bei § 6 Abs. 3 KiQuTG-E (S. 27) wird die Möglichkeit einer „bundesgesetzliche[n] Regelung von Qualitätskriterien“ benannt, wobei auch noch eine weitere landesspezifizierte Entwicklungsphase in Betracht gezogen wird.

## 1.2 Maßnahmen – § 2 KiQuTG-E

### 1.2.1 Handlungsfeld „Schaffung eines bedarfsgerechten Angebotes“ – § 2 Satz 1 Nr. 1 KiQuTG-E

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es, dass der Gesetzentwurf bei der Beschreibung des Handlungsfeldes auf die explizite Nennung der Abschaffung von Elternbeiträgen als prioritäre Maßnahme an dieser Stelle verzichtet und die darunter zu fassenden Maßnahmen konkreter fasst als noch im Referentenentwurf. So wird u.a. als ein Handlungsziel die Ermöglichung der inklusiven Förderung aller Kinder aufgeführt und in der Begründung als Maßnahme die Schaffung inklusiver Betreuungsangebote als Regelangebot benannt (Begründung, S. 19). Bereits 2013 hat der Deutsche Verein Bund und Länder aufgefordert, die völkerrechtlichen Vereinbarungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verbindlich in alle Gesetze und Verordnungen des Bundes, der Länder und nachgeordneten Instanzen zu transformieren und so die gleichberechtigte Teilhabe aller Kinder an den Angeboten der Kindertagesbetreuung zu ermöglichen.<sup>9</sup> Deshalb begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die vorgesehene Regelung ausdrücklich, weist aber darauf hin, dass zur Erreichung einer inklusiv ausgerichteten Kindertagesbetreuung als Regelangebot in allen Ländern nicht nur ein gemeinsam zwischen allen relevanten Akteuren zu entwickelndes Grundverständnis von Inklusion erforderlich ist, sondern auch eine

<sup>9</sup> Fußn. 1, S. 457.

grundsätzlichere und umfassendere Reform der Finanzierungsstrukturen und Zuständigkeitsregelungen.<sup>10</sup>

In der Begründung zu dem genannten Handlungsfeld findet sich zudem der Hinweis, dass das Gesetz nicht den weiteren quantitativen Ausbau, also die Schaffung neuer Plätze, umfasst (Begründung, S. 19). Diesen Ausschluss sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht nur als sachlich richtig, sondern auch als unbedingt erforderlich an. Der Bund fördert bereits seit 2008 mit den Investitionsprogrammen „Kinderbetreuungsfinanzierung“ den quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren und mit dem Gesetz zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung von 2016 inzwischen auch den Ausbau der Plätze für Kinder über drei Jahren bis zum Schuleintritt. Wenngleich aktuelle Berechnungen einen wachsenden Bedarf an Plätzen zeigen<sup>11</sup> und hier auch weiterhin finanzielle Unterstützung des Bundes notwendig sein wird, sollte das für die Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität vorgesehene – und eher als zu knapp zu bewertende – Finanzvolumen von insgesamt 5,5 Mrd. Euro verteilt über vier Jahre nicht noch weiter reduziert werden.

### 1.2.2 Handlungsfeld „Guter Fachkraft-Kind-Schlüssel“ – § 2 Satz 1 Nr. 2 KiQuTG-E

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf in seiner Begründung erstmals wissenschaftlich begründete Schwellenwerte für altersspezifische Fachkraft-Kind-Relationen als Orientierungsrahmen benennt, die mindestens für eine gute pädagogische Qualität in den Kindertageseinrichtungen notwendig sind. Damit kommt der Gesetzentwurf einer zentralen Forderung des Deutschen Vereins nach, der bereits 2011 nicht nur eine Verbesserung der Personal- bzw. Fachkraft-Kind-Schlüssel gefordert hat, sondern auch, dass die Personalschlüssel auf einer transparent formulierten Fachkraft-Kind-Relation beruhen müssen, die die mittelbare pädagogische Arbeitszeit und die Ausfallzeiten berücksichtigen.<sup>12</sup>

Bündnis 90/DIE GRÜNEN fordern in ihrem Antrag (BT19/5078, S. 2) unter II. 1, im SGB VIII eine Regelung aufzunehmen, die eine verbindliche Fachkraft-Kind-Relation für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege festlegt. Diese soll sich an der Maximalgröße von 1 : 2 für unter Einjährige, 1 : 3 – 1 : 4 für unter Dreijährige und 1 : 9 für über Dreijährige orientieren und mit einer angemessenen Übergangsfrist in Kraft treten. Angesichts der höchst unterschiedlichen Bedarfslagen und Handlungsnotwendigkeiten in den Ländern sieht dem-

10 Fußn. 1, S. 457. Einen aktuellen Überblick über die Finanzierungssysteme und Zuständigkeitsregelungen findet sich in: Rudolph, Nora/Preissing, Christa: Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Finanzierung inklusiv. Länderspezifische Finanzierungssysteme als Grundlage von Inklusion in der Kindertagesbetreuung. Expertise, herausgegeben vom DPWW, der Diakonie Deutschland und der GEW, Berlin 2018.

11 Vgl. Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund: Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland. Version 2-2017, <https://www.dji.de/medien-und-kommunikation/publikationen/detailansicht/literatur/25090-plaetze-personal-finanzen-der-kita-ausbau-geht-weiter.html>

12 Vgl. Eckpunktepapier des Deutschen Vereins zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 2011, S. 196, <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2011-eckpunktepapier-des-deutschen-vereins-zu-den-herausforderungen-beim-ausbau-der-kindertagesbetreuung-fuer-kinder-unter-drei-jahrensb1sb-1543,269,1000.html>

gegenüber die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins den geplanten Weg einer länderspezifischen Weiterentwicklung der Qualität zum jetzigen Zeitpunkt als sinnvoll und notwendig und eine Benennung der Schwellenwerte in der Begründung des Gesetzentwurfes als Orientierungsgröße als zunächst ausreichend an. Auch würde die gesetzliche Festlegung von Kennzahlen (nur) in einem Qualitätsbereich der bisherigen Vorgehensweise in diesem Prozesses widersprechen und die Systematik dieses Gesetzes verlassen. Gleichwohl wird perspektivisch dann eine bundesgesetzliche Regelung notwendig sein, wenn der mit diesem Gesetz anvisierte Angleichungsprozess zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Bundesländern nicht zum Ziel führt (vgl. auch Kap. 1.1.5).

### 1.2.3 Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“ – § 2 Satz 1 Nr. 3 KiQuTG-E

Mit Blick auf die in der Begründung zu § 2 Satz 1 Nr. 3 KiQuTG-E (Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“) benannten förderfähigen Maßnahmen bleibt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bei ihrer Forderung, diese weiter auszuführen und zu konkretisieren. Insbesondere sollte analog zu der für § 2 Satz 1 Nr. 8 KiQuEG-E (Handlungsfeld „Förderung der Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Kindertagespflege“) aufgeführten Maßnahme „eine qualifizierte und personell angemessen ausgestattete Fachberatung [...] sicherstellen“ diese auch für die Kindertageseinrichtungen explizit als förderfähige Maßnahme benannt werden. Im Begründungstext (S. 20) wird die Fachberatung zwar unter dem Handlungsfeld subsummiert, jedoch die Verbesserung ihrer personellen Ressourcen und ihre Qualifizierung werden nicht als konkrete Maßnahmen benannt.

Angesichts wachsender Anforderungen, die sich z.B. durch die Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren, die Veränderungen in den Trägerlandschaften, die zunehmende Implementierung multiprofessioneller Teams in den Kindertageseinrichtungen sowie die notwendige Stärkung des Lernorts Kindertageseinrichtung bei der Ausbildung von pädagogischen Fachkräften ergeben, ist es dringend erforderlich, auch das Unterstützungssystem der Fachberatung für Kindertageseinrichtungen merkbar personell zu stärken, zu qualifizieren und finanziell abzusichern. Diese Forderung ist zusätzlich noch dadurch zu begründen, dass mit der geplanten Einführung einer für alle Länder verpflichtenden Staffelung der Kostenbeträge eine Pflicht zur Beratung der Eltern durch den öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger eingeführt werden soll (Art. 2 Nr. 2 c, § 90 Abs. 4 Satz 3 SGB VIII-E, vgl. Kap. 2.2). Diese Aufgabe wird aller Voraussicht nach auch durch die Fachberatung übernommen werden. Der Deutsche Verein hat in seinen Empfehlungen zur Fachberatung mehrfach auf die Bedeutung der Fachberatung bei der Qualitätssicherung und -weiterentwicklung in den Kindertageseinrichtungen sowie auf die Notwendigkeit, dieses Unterstützungssystem zu stärken und weiterzuentwickeln, hingewiesen.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Empfehlungen des Deutschen Vereins zur konzeptionellen und strukturellen Ausgestaltung der Fachberatung im System der Kindertagesbetreuung, NDV 2012, S. 562 u. 566, <https://www.deutscher-verein.de/de/kindheit-jugendfamilie-alter-kindheit-1277.html#A1586>

#### 1.2.4 Handlungsfeld „Stärkung der Leitungen von Kindertageseinrichtungen“ – § 2 Satz 1 Nr. 4 KiQuTG-E

Im § 2 Satz 1 Nr. 4 KiQuTG-E wird als Handlungsfeld die „Stärkung der Leitungen von Kindertageseinrichtungen“ benannt. Die in der Begründung aufgeführten Maßnahmen begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich. Sie entsprechen den in den Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen aufgestellten Forderungen nach Freistellungsanteilen für die Leitungstätigkeit sowie nach der flächendeckenden Entwicklung unterstützender Qualifizierungsmaßnahmen.<sup>14</sup>

Bezogen auf die Maßnahme „ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen“ verweist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auf den engen Zusammenhang zu der Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (§ 2 Satz 1 Nr. 2 KiQuTG-E). Nur wenn das tatsächliche Verhältnis Fachkraft : Kind (Fachkraft-Kind-Relation) angemessen erhöht wird, kann verhindert werden, dass eigentlich freigestellte Leitungen – wie oftmals in der Praxis zu erleben – für Vertretungsdienste herangezogen werden müssen.

Mit Blick auf die flächendeckende Entwicklung unterstützender Qualifizierungsmaßnahmen zeigt sich allerdings weiterhin die Inkonsistenz des Gesetzentwurfs. So wird zwar nicht mehr – wie noch in der Begründung des Referentenentwurfes zum Teil E Nr. 4 Erfüllungsaufwand (S. 17) – eine „Bundesakademie für Leitungen von Kindertageseinrichtungen“ aufgeführt, aber in der Stellungnahme des Normenkontrollrates findet sich nach wie vor unvermittelt ein Kostenposten von 300.000 Euro zur „3-tägige[n] Fortbildung für herausgehobene Leitungspersonen von Kindertageseinrichtungen“<sup>15</sup>. Abgesehen davon, dass aller Voraussicht nach eine solche Fortbildung zu einem Konflikt mit der Bildungshoheit der Länder wie auch der Trägerhoheit hinsichtlich der Qualifizierung ihrer Mitarbeiter/innen gemäß § 72 Abs. 3 SGB VIII führen könnte, finden sich an keiner Stelle nähere Ausführungen zu Ziel, Zweck, Auftrag und Träger der Fortbildung und zur Frage, wer anhand welcher Kriterien die „Herausgehobenheit“ der Leitungspersonen bestimmt. Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit sie den Bemühungen der Länder, hochschulische Studiengänge für Leitungskräfte zu etablieren, zuwiderläuft. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht hier weiterhin Klärungsbedarf.

#### 1.2.5 Handlungsfeld „Gesundheitsförderung“ – § 2 Satz 1 Nr. 6 KiQuTG-E

Im Vergleich zum Referentenentwurf erzeugt nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins der Gesetzentwurf mit der sprachlichen Neufassung des sechsten Handlungsfeldes mehr Verwirrung als Klärung. Sie erweckt den Eindruck einer willkürlichen Aneinanderreihung von Begrifflichkeiten, die weder abschließend noch in sich logisch ist. Beispielsweise wird neben „Gesundheit“ noch „Ernährung“ und „Bewegung“ separat benannt. Gesundheitsförderung impliziert aber nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins „ausgewogene und qualitativ hochwertige Ernährung“ sowie „Bewegung“. Eigentlich

<sup>14</sup> Fußn. 1, S. 450.

<sup>15</sup> BT-Drs. 19/4947, S. 33.

ches Anliegen ist, die Gesundheitsförderung als Basis für die kindlichen Entwicklungs- und Bildungsprozesse zu deklarieren und damit als Querschnittsaufgabe in der Kindertagesbetreuung zu verankern. Diese Intention begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins. Die jetzt gewählte Formulierung läuft jedoch einer zielführenden Operationalisierung der Regelung auf der Umsetzungsebene zuwider. Deshalb sollte an der ursprünglichen Formulierung des Handlungsfeldes, wie sie im Referentenentwurf bzw. Zwischenbericht von 2016<sup>16</sup> zu finden ist, festgehalten werden: „Bildung, Entwicklungsförderung und Gesundheit in der Kindertagesbetreuung“.

#### 1.2.6 Handlungsfeld „Förderung der sprachlichen Bildung“ – § 2 Satz 1 Nr. 7 KiQuTG-E

Mit dem Gesetzentwurf wird zusätzlich das Handlungsfeld „Förderung der sprachlichen Bildung“ eingeführt. Es steht zu vermuten, dass damit bisherige Landes- und Bundesprogramme zur Förderung alltagsintegrierter Sprache perspektivisch verstetigt werden sollen. Diese Intention begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins grundsätzlich, verweist aber auch auf die o.g. Gefahr möglicher Mitnahmeeffekte hin (Kap. 1.1.3). Aus der Begründung lässt sich ableiten, dass das hier zugrunde gelegte Verständnis von Verständigungs- und damit Teilhabemöglichkeiten der Kinder ausschließlich auf Sprache im Sinne von Sprechen rekurriert und andere Verständigungsnotwendigkeiten, die sich aus einem inklusiven Ansatz ergeben, außer Acht lässt, z.B. Blindenschrift und Gebärdensprache. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins fordert deshalb die Benennung von Maßnahmen, die auch in diesem Handlungsfeld zur Umsetzung von Inklusion beitragen.

#### 1.2.7 Handlungsfeld „Stärkung der Kindertagespflege“ – § 2 Abs. 2 Nr. 8 KiQuTG-E

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es ausdrücklich, dass die Kindertagespflege als eigenes Handlungsfeld in den Gesetzentwurf mit aufgenommen und in der Begründung sehr konkrete Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung des Angebotes formuliert wurden. Der Deutsche Verein begleitet den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagespflege seit vielen Jahren und hat mehrfach Empfehlungen zur Ausgestaltung der Kindertagespflege beschlossen,<sup>17</sup> die maßgeblich zur Qualität und Professionalisierung dieses Feldes beigetragen haben. Die im Gesetzentwurf formulierten Maßnahmen greifen alle bislang ausgesprochenen Empfehlungen des Deutschen Vereins auf. Für den Deutschen Verein ist die Kindertagespflege ein fester Bestandteil der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung. Allerdings kann die faktische Gleichrangigkeit von Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen –

<sup>16</sup> Vgl. Fußn. 2, Zwischenbericht 2016, S. 42.

<sup>17</sup> Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Sicherung und Weiterentwicklung der Kindertagespflege, NDV 2018, S. 349–361, <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2018-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-sicherung-und-weiterentwicklung-der-kindertagespflege-2986,1369,1000.html>; Positionspapier des Deutschen Vereins zu aktuellen Entwicklungen in der Kindertagespflege, NDV 2011, S. 241–252; Diskussionspapier des Deutschen Vereins zur qualitativen, rechtlichen und finanziellen Ausgestaltung der Kindertagespflege – Ergänzung der Empfehlungen von 2005, NDV 2008, S. 151–160.

wie sie im SGB VIII postuliert wird – nur dann hergestellt werden, wenn Länder und Kommunen beide Angebotsformen gleichermaßen als Bestandteile eines Gesamtsystems anerkennen und entsprechend verankern. Dazu gehört es auch, die Qualifizierung von Kindertagespflegepersonen in Form eines qualitativ hochwertigen, mehrstufigen nach oben durchlässigen Qualifizierungssystems bis hin zur (heutigen) Stufe der ausgebildeten Erzieher/in weiterzuentwickeln.<sup>18</sup> Der Deutsche Verein hat deshalb empfohlen, in allen Bundesländern schrittweise den Mindeststandard von 300 Unterrichtseinheiten für die Grundqualifizierung nach dem Konzept des „Kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuchs Kindertagespflege“ (QHB) einzuführen und eine Anschlussqualifizierung zu ermöglichen, damit alle Kindertagespflegepersonen die Chance haben, eine solche zu absolvieren. Insofern begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins den Vorschlag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, die Erteilung der Pflegeerlaubnis nach § 43 Abs. 2 Satz 3 an das Absolvieren eines qualifizierten Lehrgangs zu knüpfen und „andere“ Nachweise nach einer angemessenen Übergangszeit nicht mehr zuzulassen (BT-Drucksache 19/5078, II. 4, Satz 1, S. 3).

#### *1.2.8 Handlungsfeld „Verbesserung der Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung“ – § 2 Satz 1 Nr. 9 KiQuTG-E*

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt ausdrücklich, dass mit § 2 Satz 1 Nr. 9 KiQuTG-E das Handlungsfeld „Verbesserung der Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung“ als wesentlicher Baustein für die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung gesetzlich verankert wird. Die Begründung greift das vom Deutschen Verein bereits 2012 in seinen Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen postulierte mehrdimensionale Qualitätsverständnis auf, welches Qualität in der Kindertagesbetreuung als Ergebnis eines zielgerichteten Zusammenwirkens vieler verschiedener Akteure im Sinne eines „kompetenten Systems“ definiert.<sup>19</sup> Explizit benannte der Deutsche Verein 2012 die Träger der Kinder- und Jugendhilfe bzw. die Einrichtungsträger auf ihren unterschiedlichen Ebenen im System der Kindertagesbetreuung als qualitätsbestimmenden Faktor<sup>20</sup> und forderte die Beteiligung der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe bei der Entwicklung von Verfahren der Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität.

Dass dieses Handlungsfeld endlich in den Blick gerät, ist nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins unbedingt erforderlich, denn der massive Ausbau der Kindertagesbetreuungsangebote zog bislang keinen dem entsprechenden personellen Ausbau der Steuerungsebenen nach sich. Doch die mit dem Ziel einer ganzheitlichen Erziehung, Bildung und Betreuung, der Umsetzung der UN-Kinderrechte- und Behindertenrechtskonvention sowie den wachsenden betriebswirtschaftlichen Aufgaben und Managementaufgaben verbundenen Anforderungen bedingen es, dass sich die Träger ihrer Verantwortung in diesem System bewusst und Trägerqualität/Trägerkompetenzen gestärkt werden.

<sup>18</sup> Vgl. NDV 2018, S. 360.

<sup>19</sup> Fußn. 1, S. 448 f.

<sup>20</sup> Fußn. 1, S. 451 f.

In der Begründung (S. 23) wird explizit die Stärkung der Steuerungskompetenz des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe benannt. Zwar obliegt dem öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe gemäß § 79 SGB VIII die Gesamtverantwortung, aber die Verbesserung der Steuerungskompetenzen darf nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht nur auf die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe beschränkt werden, sondern muss alle Träger im System der Kindertagesbetreuung auf den unterschiedlichen Ebenen einbeziehen. Es ist für die Weiterentwicklung und qualitative Sicherung des Gesamtsystems der Kindertagesbetreuung unabdingbar, am Grundsatz der partnerschaftlichen Zusammenarbeit auf der Ebene der Gleichordnung (gem. § 4 SGB VIII i.V.m. §§ 74, 75 und 78 ff. SGB VIII) festzuhalten.<sup>21</sup> Ferner befinden sich nur ca. 33 % der Kindertageseinrichtungen in der Trägerschaft der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe. Der enge Einbezug der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe<sup>22</sup> ist daher folgerichtig und notwendig.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es deshalb ausdrücklich, dass ihre Anregung zum Referentenentwurf aufgegriffen und in der Begründung des Gesetzentwurfes die Verantwortungsebenen klargestellt sowie die entsprechenden Maßnahmen konkretisiert wurden, z.B. welche Träger jeweils Qualitätsvereinbarungen abschließen sollten. Zu begrüßen ist ebenfalls, dass explizit die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Jugendhilfeplanung des örtlichen Trägers sowie die Wahrnehmung der Beratungs- und Aufsichtsfunktion durch den überörtlichen Träger benannt wird. Allerdings weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wiederholt darauf hin, dass die Annahme, Qualitätsentwicklung sei funktional mit der Jugendhilfeplanung verbunden, nicht automatisch mit einer organisatorischen Zuordnung dieser Aufgabe bei den Planungsfachkräften einhergeht und auch nicht per se sollte. Die Prozesse der Qualitätsentwicklung werden in vielen Jugendämtern und auch bei den freien Trägern von den Fachberater/innen als fachlich zuständig und kompetent organisatorisch gesteuert. Jedoch ist in den Organisationsabläufen dafür zu sorgen, dass diese Prozesse inhaltlich mit den Vorgängen der Jugendhilfeplanung verknüpft werden.<sup>23</sup> Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass mit der Notwendigkeit, die Qualität der Einrichtungsträger stärker in den Blick zu nehmen, ein wachsender Beratungs- und Steuerungsbedarf einhergeht, dem in erster Linie die Fachberater/innen entsprechen müssen, fordert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nachdrücklich, nicht nur die Personalressourcen in der Jugendhilfeplanung zu verbessern, sondern auch die in der Fachberatung, und plädiert nochmals für die explizite Nennung einer solchen Maßnahme im Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“ (s. Kap. 1.2.3).

21 Vgl. Fußn. 1, S. 453; Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe – Diskussionspapier des Deutschen Vereins zum Umgang mit §§ 79, 79a SGB VIII, NDV 2012, S. 557; zur Gleichordnung vgl. Wiesner, in: Wiesner (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 5. überarbeitete Auflage, München 2015, § 4, Rdnr. 5.

22 Vgl. Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme 2017, [https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger/?tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Baction%5D=chart&tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=ed117cbe6f47e7f97710f316c3b6e300](https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger/?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=ed117cbe6f47e7f97710f316c3b6e300)

23 Vgl. Fußn. 1, S. 452.

### 1.2.9 Maßnahmen zur weiteren Entlastung von Eltern und Priorisierung – § 2 Abs. 2 KiQuTG-E

Zunächst weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auf einen möglicherweise formalen Fehler hin: Die Sätze 2 und 3 im § 2 sollen vermutlich den Abs. 2 des § 2 KiQuTG-E bilden und müssten deshalb nach vorne gerückt werden. Die Sätze unter das Handlungsfeld 10 zu fassen (§ 2 Satz 1 Nr. 10 KiQuTG-E) ist fachlich und gesetzestechisch nicht sinnvoll, da sich das Handlungsfeld auf „inhaltliche“ und konzeptionelle Herausforderungen bezieht und nicht auf fiskalische.

Gemäß § 2 Satz 2 KiQuTG-E sollen explizit auch Maßnahmen zur Beitragsfreistellung ganzer Jahrgänge förderfähig sein, die über die in Art. 2 Nr. 2c (§ 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII-E) dieses Gesetzentwurfes vorgesehenen Regelungen einer bundesweiten einkommensabhängigen Staffelung der Elternbeiträge hinausgehen. Begründet wird es damit, dass mit der Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang zur Kindertagesbetreuung versperrt bzw. verzögert würde (Begründung S. 23 f.). Zudem wird aufgezeigt, dass die finanzielle Belastung durch Elternbeiträge ungerecht verteilt sei, d.h. Haushalte unterhalb der Armutrisikogrenze müssten einen doppelt so hohen Anteil ihres Einkommens für Elternbeiträge aufbringen wie Eltern, die über der Armutrisikogrenze liegen. Die Abschaffung von Elternbeiträgen sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aus folgenden Gründen aber derzeit nicht als prioritär an:

Neben den bereits erstens in Kap. 1.1.3 und 1.1.4 genannten Aspekten erschließt es sich zweitens an keiner Stelle des Gesetzentwurfes, weshalb Eltern, die es sich von ihrem Einkommen her leisten können, keine Beiträge zahlen sollen. Für die Eltern selbst – das zeigen aktuelle Befragungen<sup>24</sup> – ist eine Befreiung von Elternbeiträgen ebenfalls nicht prioritär. Im Gegenteil, sie wären sogar bereit, mehr Geld für eine bessere Qualität in den Angeboten zu investieren. Darüber hinaus nützt den Eltern die Beitragsfreiheit nichts, wenn aufgrund von Fachkräfte- und Raummangel keine Plätze angeboten werden können.

Kritikwürdig ist eine Beitragsbefreiung besonders dann, wenn Länder, die einen im bundesweiten Vergleich schlechten Fachkraft-Kind-Schlüssel aufweisen (vgl. Ländermonitor Frühkindlicher Bildungssysteme 2017<sup>25</sup>), statt diesen prioritär zu verbessern, die Elternbeiträge für ganze Jahrgänge abschaffen. Wenn in einzelnen Ländern die Notwendigkeit gesehen wird, ganze Jahrgänge beitragsfrei zu stellen, so sollte nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins diese Beitragsbefreiung sinnvollerweise auch aus landeseigenen Mitteln finanziert werden.

Drittens ist angesichts eines aktuell bestehenden erheblichen Fachkräftemangels und weiter wachsenden Fachkräftebedarfs<sup>26</sup> aus qualitativer Sicht vielmehr

24 Vgl. Befragung in Sachsen: <https://www.kita.sachsen.de/informationen-kita-umfrage-4072.html> sowie Bertelsmann-Stiftung: ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung. Gütersloh, 2018, S. 15, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/elternzoom-2018/>

25 [https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/personalschluesel/personalschluesel-ohne-leitungszeit/?tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Baction%5D=chart&tx\\_itaohyperion\\_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=72ca1f9fdf17c33421267848cea172f8](https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/personalschluesel/personalschluesel-ohne-leitungszeit/?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=72ca1f9fdf17c33421267848cea172f8)

26 Vgl. Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut und Technische Universität Dortmund: Plätze. Personal. Finanzen – der Kita-Ausbau geht weiter. Zukunftsszenarien zur Kindertages- und Grundschulbetreuung in Deutschland. Version 2-2017, <https://www.dji.de/medien-und-kommunikation/publikationen/detailsicht/literatur/25090-plaetze-personal-finanzen-der-kita-ausbau-geht-weiter.html>

geboten, den Fokus prioritär auf die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (Handlungsfeld 2), die Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften (Handlungsfeld 3) sowie die Stärkung der Leitung (Handlungsfeld 4) zu legen, da sie wesentlich wirkungsvoller und unmittelbar zur Qualität in den Kindertageseinrichtungen beitragen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es deshalb, dass das Handlungsfeld „Stärkung der Leitungen von Kindertageseinrichtungen“ seitens des Gesetzgebers ebenfalls als prioritäre Maßnahme deklariert wird.

Die hier als prioritär vorgeschlagenen Handlungsfelder zwei bis vier zielen ausschließlich auf Kindertageseinrichtungen ab. Aus diesem Grund sollte nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Kindertagespflege (Handlungsfeld 8) ebenfalls als prioritäre Maßnahme benannt werden, da die Kindertagespflege ein neben den Kindertageseinrichtungen gleichwertiges Angebot darstellt und gemäß § 22 SGB VIII denselben Förderauftrag hat. Abschließend konstatiert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, dass nahezu in allen Bundesländern erheblicher Verbesserungsbedarf in den vier bzw. fünf hier genannten Handlungsfeldern besteht.

### 1.3 Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder – § 3 KiQuTG-E

§ 3 KiQuTG-E formuliert den Auftrag an die Länder, die Ausgangslage in den unter § 2 KiQuTG-E gefassten Handlungsfeldern und Maßnahmen zu analysieren (§ 3 Abs. 1 KiQuTG-E) und auf Grundlage dieser Analyse konkrete Handlungsziele und Maßnahmen festzulegen, die zu einer Verbesserung der Qualität und Teilhabe führen sollen (§ 3 Abs. 2 Nr. 1 KiQuTG-E). Des Weiteren sollen die Länder Kriterien entwickeln, anhand derer die Weiterentwicklung der Qualität und die Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung fachlich und finanziell nachvollzogen werden kann (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 KiQuTG-E).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt es, dass das Verfahren zur Ermittlung der Handlungsnotwendigkeiten zur Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung mit dem Gesetzentwurf konkreter und eindeutiger gefasst wurden. Allerdings spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dafür aus, das Wort „möglichst“ in § 3 Abs. 1 KiQuTG-E zu streichen. Entweder sind die Kriterien vergleichbar oder sie sind es nicht. Zudem schlägt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins vor, in § 3 Abs. 2 Nr. 2 KiQuTG-E vor dem Wort „Kriterien“ das Wort „vergleichbar“ einzufügen. Soll sichergestellt werden, dass es zu einer faktischen Annäherung der Qualitätsniveaus zwischen den Systemen der Kindertagesbetreuung aller Länder kommt, müssen die Analyse- wie auch die Bewertungskriterien vergleichbar sein. Ansonsten würde die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ihre bereits zum Referentenentwurf geäußerte Kritik aufrecht erhalten, dass die getroffenen Regelungen zwar klarer formuliert, aber aufgrund der nicht ausreichenden Verankerung des Kriteriums Vergleichbarkeit letztlich als zu unverbindlich und nicht zielführend zu bewerten sind.

Laut Begründung soll die Geschäftsstelle des Bundes nach § 5 KiQuTG-E die Länder bei der Entwicklung und Anwendung „möglichst“ bundesweit ver-

gleichbarer Kriterien unterstützen (Begründung S. 24). Dies begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich, sieht es aber als erforderlich an, dass der Bund selbst konkrete Zielvorstellungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung entwickelt und benennt.

§ 3 Abs. 3 KiQuTG-E fordert die Länder zu einem partizipativen Verfahren für die Analyse und Auswahl der Handlungsfelder auf. Beteiligt werden sollen die örtlichen öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe, die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Sozialpartner sowie Vertreter/innen aus der Elternschaft. Die Beteiligung soll in angemessener Weise erfolgen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Verfahrensweise grundsätzlich. Neben der bereits oben beschriebenen Art und Weise der Zusammenarbeit (vgl. Kap. 1.2.8) weist sie aber darauf hin, dass es in der Kinder- und Jugendhilfe einen bereits etablierten Ort für die Beratung und Impulsgebung zur Weiterentwicklung und Planung aller Angebote der Kinder- und Jugendhilfe gibt: die (Landes-) Jugendhilfeausschüsse (§ 71 SGB VIII) bzw. die Arbeitsgruppen nach § 78 SGB VIII. Sie rät nachdrücklich davon ab, für den anstehenden, Aushandlungsprozess Parallelstrukturen und -gremien zu schaffen. Bereits bestehende Gremien zu nutzen, ist auch angesichts des vorgegebenen kurzen Zeitfensters zur Festlegung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Ziele geboten, da diese vor Abschluss der Verträge gemäß § 4 KiQuTG-E vorliegen müssen.

Mit Blick auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sowie der UN-Behindertenrechtskonvention und der in § 2 Satz 1 Nr. 1 und 10 KiQuTG-E benannten Handlungsfelder fordert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, Vertreter und Vertreterinnen der Interessen von Kindern aus der Behindertenhilfe und von Flüchtlings- und Migrantenorganisationen in die Kinder- und Jugendhilfeausschüsse zu berufen – so noch nicht geschehen.

§ 3 Abs. 4 KiQuTG-E fordert die Länder auf, Handlungs- und Finanzierungskonzepte zu erstellen, anhand derer aufgezeigt werden soll, welche Fortschritte mit welchen fachlichen und finanziellen Maßnahmen in welcher zeitlichen Abfolge bei der Weiterentwicklung Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erreicht wurden. Laut der Begründung sollen diese Handlungs- und Finanzierungskonzepte eine bundesweite Vergleichbarkeit ermöglichen (S. 26). Wenngleich – wie bereits gesagt – das Verfahren zur Ermittlung und Benennung von Handlungsnotwendigkeiten in den unter § 2 KiQuTG-E genannten Handlungsfeldern inzwischen klarer beschrieben wurde, bleibt nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die grundsätzliche Frage unbeantwortet, welche Folgen es vor dem Hintergrund des gewählten Finanzierungsweges hat, wenn bestimmte Ziele nicht erreicht werden.

#### **1.4 Verträge zwischen Bund und Ländern – § 4 KiQuTG-E**

§ 4 KiQuTG-E besagt, dass jedes Land mit dem Bund einen Vertrag über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung abschließen soll. Definiert werden Inhalte und Ziele der zu vereinbarenden Verträge, die Grundlage für den Erhalt von Umsatzsteueranteilen zur anteiligen Finanzierung der

Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in den jeweiligen Kindertagesbetreuungssystemen sein sollen. Zwar wird im Gesetzentwurf nicht mehr von „Selbstverpflichtung“ sondern „Verpflichtung“ gesprochen, was die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins als Versuch wertet, die Verbindlichkeit der Mitwirkung der Länder an dem vorgesehenen Weiterentwicklungsprozess hervorzuheben. Aber die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bezweifelt weiterhin sehr stark, ob der Finanzierungsweg über die Erhöhung von Umsatzsteueranteilen eine geeignete Zweckbindung faktisch zulässt oder Sanktionierungsmöglichkeiten eröffnet (vgl. hierzu auch Kap. 3). An den Zweifeln ändert auch die geänderte Formulierung nichts. Es ist darauf hinzuweisen, dass weder der Gesetzestext noch die Begründung Aufschluss darüber geben, was passiert, wenn eines oder mehrere Länder die abgeschlossenen Verträge nicht einhalten oder kündigen. Hier besteht nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weiterhin Klärungsbedarf. Der in der Begründung aufgeführte Hinweis, dass in der Präambel der Verträge der Zusammenhang zwischen der Erhöhung der Umsatzsteueranteile und der beabsichtigten Weiterentwicklung der Qualität und der Verbesserung der Teilhabe in den landesspezifischen Kindertagesbetreuungssystemen deutlich gemacht werden soll, ist nicht ausreichend.

Nach § 4 Satz 2 Nr. 4 KiQuTG-E werden die Länder verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung, insbesondere Qualitätsmanagementsysteme, zu unterstützen. Der Gesetzentwurf spricht dabei nicht mehr wie der Referentenentwurf von dafür abzuschließenden Vereinbarungen und verzichtet darauf, diejenigen zu benennen, zwischen denen die Vereinbarungen getroffen werden sollen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt, dass zumindest die Intention erhalten geblieben ist, bewertet die Formulierung der Regelung jedoch als zu unverbindlich und die Begründung hierfür als unzureichend. Sie fordert vielmehr, „den Abschluss von Vereinbarungen“ wieder in den Gesetzestext aufzunehmen und in der Begründung – unter Berücksichtigung der im SGB VIII festgeschriebenen Verantwortlichkeiten – die konkreten Adressaten, mit denen die Vereinbarungen geschlossen werden sollten, zu benennen. Ferner sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass bereits bestehende Qualitätsmanagementsysteme hierbei zu berücksichtigen sind.

### 1.5 Geschäftsstelle des Bundes – § 5 KiQuTG-E

Gemäß § 5 KiQuTG-E verpflichtet sich der Bund, eine Geschäftsstelle einzurichten. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Einrichtung einer Bundesgeschäftsstelle und auch, dass ihre Kritik aufgenommen und der Auftrag der Geschäftsstelle des Bundes konkreter und klarer formuliert wurde. Aufgabe dieser Stelle ist es, die Länder bei ihren Bemühungen zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu unterstützen, den länderübergreifenden Austausch zu koordinieren sowie das Monitoring und die Evaluation zu begleiten. Darüber hinaus erhält sie laut Begründung den Auftrag, eine bundesweit vergleichbare Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität in allen Ländern anzuregen. Diese Anregungsfunktion beschränkt sich jedoch auf die Unterstützung der Länder bei der Entwicklung geeigneter Vorge-

hensweisen und Verfahren. Es bleibt die Frage offen, ob und inwieweit die Geschäftsstelle dazu ermächtigt wird, Sanktionen bei Nichteinhaltung der Verträge durchzuführen. Zudem sollte in § 5 Satz 1 Nr. 1 a) KiQuTG-E das Wort „möglichst“ aus den bereits in Kap. 1.3 genannten Gründen gestrichen werden. Des Weiteren regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an, dass der Bund die Geschäftsstelle dazu nutzt, auf der Grundlage des Zwischenberichtes von 2016 konkrete Zielvorstellungen für eine bundesweite Angleichung der Qualitätsniveaus der Kindertagesbetreuungssysteme der Länder zu entwickeln und zu benennen.

Schließlich empfiehlt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zur Sicherstellung und Unterstützung der fachlichen Expertise der Geschäftsstelle des Bundes die Einrichtung eines Fachbeirates, welcher ihre Arbeit begleitet und unterstützt.

### 1.6 Monitoring und Evaluation – § 6 KiQuEG-E

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Einführung eines Monitorings- und Evaluationssystems. Das Monitoring und die Evaluation haben laut Begründung (S. 27 zu § 6 Abs. 2 KiQuTG-E) das Ziel, zu prüfen, ob mit dem jetzigen Verfahren eine Ausgangssituation geschaffen werden kann, die eine bundesgesetzliche Regelung ermöglicht, damit eine „nachhaltige und dauerhafte“ Weiterentwicklung der Qualität in der Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege erreicht werden kann – oder ob eine weitere „länderspezifische Entwicklungsphase“ notwendig ist. Der Begründungstext des Gesetzentwurfes ist zwar klarer als im Referentenentwurf gefasst und verdeutlicht die grundlegende Intention. Das begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins. Dennoch macht sie mit Nachdruck darauf aufmerksam, dass tatsächliche Qualitätsverbesserungen, die sich auch in einem Monitoring ablesen lassen, nur bei einer dauerhaften und steigenden Beteiligung des Bundes (vgl. auch Kap. 3) erreicht werden. Ein Zeitraum von vier Jahren ist dafür nicht ausreichend. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die Maßnahmen auf zeitlich befristete Projekte beschränken werden.

Im Kontext des geplanten Monitoring- und Evaluationssystems begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Initiativen einiger Bundesländer, „Landes(forschungs)institute für die Erziehung, Bildung und Betreuung in der Kindheit“ zu gründen und empfiehlt zur Begleitung der Prozesse in den Ländern und zur Sicherstellung der Beteiligung aller im Gesetzentwurf genannten und relevanten Akteure bei der Bestimmung der prioritären Ziele in der Qualitätsentwicklung vergleichbare Strukturen (Service- und Koordinierungsstellen sowie Landesforschungsinstitute) aufzubauen.

## **2. Zu Artikel 2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – Nr. 1 (§ 22 SGB VIII-E) und Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E)**

### **2.1 Grundsätze der Förderung – Art. 2 Nr. 1 (§ 22 Abs. 4 SGB VIII-E)**

Mit § 22 Abs. 4 SGB VIII-E erfolgt eine Konkretisierung der Verpflichtung der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe zur Qualitätssicherung und -entwicklung nach § 79a SGB VIII in den Angeboten der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege gemäß § 2 Satz 2 Nr. 3 SGB VIII. Die Verankerung der Verpflichtung im SGB VIII begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich und verbindet damit die Hoffnung, dass hiermit auch der Weg eröffnet wird, die in dem Gesetzentwurf proklamierte Nachhaltigkeit und Dauerhaftigkeit der notwendigen Qualitätsverbesserungen sicherstellen zu können. Voraussetzung dafür sind allerdings die Klärung der vorgenannten offenen Fragen (vgl. Kap. 1).

### **2.2 Pauschalierte Kostenbeteiligung – Art. 2 Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E)**

Mit Art. 2 Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E) wird eine Verpflichtung der öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe zur Staffelung der Elternbeiträge nach sozialverträglichen Kriterien sowie eine zielgruppenspezifische Entlastung von Beiträgen für Eltern aus einkommensschwachen Haushalten eingeführt. Diese Intentionen begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich. Seit Jahren fordert der Deutsche Verein, die Staffelung der Elternbeiträge landeseinheitlich zu gestalten und vor Ort auch anzuwenden. Zugleich hat er sich – wie bereits oben gesagt – wiederholt gegen die Beitragsfreistellung ganzer Jahrgänge ausgesprochen, so lange damit Gelder gebunden werden, die für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität notwendig sind. An dieser Position hält die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aus den in Kap. 1.1.3, 1.1.4 und 1.2.8 dieser Stellungnahme genannten Gründen fest. Schlussendlich sollten die geplanten zielgruppenspezifischen Entlastungen von den Beiträgen nicht zulasten der kommunalen Haushalte erfolgen.

Gemäß Art. 2 Nr. 2c (§ 90 Abs. 4 Satz 3 SGB VIII-E) wird des Weiteren eine Beratungspflicht des öffentlichen Trägers der Kinder- und Jugendhilfe eingeführt, um sicher zu stellen, dass alle Eltern, die einen Platz für ihr Kind in einem Angebot der öffentlich geförderten Kindertagesbetreuung suchen, darüber informiert und beraten werden, ob für sie die Platzkosten teilweise oder ganz seitens des öffentlichen Trägers übernommen werden können. Diese Regelung begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, verweist aber darauf, dass der damit einhergehende zeitliche und personelle Mehraufwand bei den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe berücksichtigt werden muss (vgl. auch Kap. 1.2.3).

### **3. Zu Artikel 3 und 4 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (§ 1 FAG-E)**

Mit Art. 3 (§ 1 Satz 21 FAG-E) und Art. 4 § 1 (Abs. 5 FAG-E) des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung wird ein Finanzierungsweg gewählt, auf dem die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel über die Erhöhung von Umsatzsteueranteilen zu den Ländern gelangen soll. Zudem bestimmt § 1 Abs. 5 FAG-E, dass die Zuführung der Bundesmittel bis zum Jahr 2022 begrenzt ist.

Wenngleich dieser Finanzierungsweg vermutlich der finanzverfassungsrechtlich sicherste ist, sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ihn äußerst kritisch.

Der Weg wie auch der vorgegebene Zeithorizont stellen das im Gesetzentwurf formulierte Ziel infrage. Weder wird damit eine nachhaltige und dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Qualitätsverbesserungen sichergestellt, noch bekommt der Bund wirksame Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Verträge an die Hand. Im Vergleich zu expliziten Finanzhilfen des Bundes gem. Art 104 b GG ist weder eine Zweckbindung erforderlich noch die Rückforderung der Mittel bei Nichteinhalten der Verträge oder ein Nachsteuern in der Mittelverteilung möglich.<sup>27</sup>

Zudem wäre noch nicht einmal gesichert, dass die Mittel überhaupt dem Landesetat für die Qualität in der Kindertagesbetreuung zusätzlich zugeführt werden, da die Länder durch die hinzugewonnenen Mittel über Umsatzsteuerpunkte bisherige Landesmittel ersetzen könnten.

Schließlich widerspricht die vorgesehene zeitliche Begrenzung der Bundesbeteiligung zum einen den Beschlüssen der JFMK von 2016 und 2018, nach denen sie eine dauerhafte und systematisch abgesicherte sowie steigende finanzielle Unterstützung der Länder durch den Bund über 2022 erwartet. Zum anderen widerspricht die Begrenzung der zeitlichen Dauer des Zuflusses der Bundesmittel an die Länder dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, nach dem der Beschluss der JFMK umgesetzt werden soll.

Nur eine dauerhafte finanzielle Unterstützung des Bundes ermöglicht es den Ländern, zusätzliche Maßnahmen zur nachhaltigen und dauerhaften Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels zu ergreifen. Bei fehlender Dauerhaftigkeit ist davon auszugehen, dass alle Maßnahmen, die mit Personal hinterlegt werden müssen, nur zeitlich befristet konzipiert und nach Ende der Laufzeit des Gesetzes wieder beendet werden. Das widerspricht der Gesetzesintention, nämlich der dringend erforderlichen nachhaltigen Weiterentwicklung der Qualität des Systems der Kindertagesbetreuung.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins fordert, ein Verfahren zu entwickeln, das eine zweckgebundene, dauerhafte und steigende Beteiligung des Bundes

<sup>27</sup> Vgl. hierzu auch: Wieland, J.: Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung. Rechtsgutachten erstellt für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Speyer 2016, [www.fruehe-chancen.de](http://www.fruehe-chancen.de)

an den Kosten für die Weiterentwicklung der Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege garantiert, z.B. über die Errichtung eines Sondervermögens.

## **Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

### **Impressum**

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

E-Mail [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)

**Stellungnahme der Geschäftsstelle  
des Deutschen Vereins zur Stellung-  
nahme des Bundesrates zum Ent-  
wurf eines Gesetzes zur Weiterent-  
wicklung der Qualität und Teilhabe  
in der Kindertagesbetreuung  
(BT-Drucksache 469/18, Beschluss)**

Stellungnahme des Deutschen Vereins (DV 26/18) vom 31. Oktober 2018



**Deutscher Verein**

für öffentliche und  
private Fürsorge e.V.

## **Inhalt**

<b>Vorbemerkung .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Zu Nr. 1 a) der Drucksache des Bundesrates 469/18 .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Zu Nr. 1 a) aa) – Prioritätensetzung .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Zu Nr. 1 a) bb) – Vergleichbarkeit der Analyse- und Bewertungskriterien.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Zu Nr. 1 a) dd) – Umfassende Überprüfung von Verfahren und Finanzierung.....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Zu Nr. 1 b) – Verankerung der Dauerhaftigkeit der finanziellen Unterstützung des Bundes.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Zu Nr. 2 – Vorgaben zur Beteiligung bei der Analyse und Ermittlung von Handlungsfeldern und Handlungsbedarfen .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Zu Nr. 5 – Vertragliche Vereinbarung zu erforderlichen Daten für das Monitoring .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Zu Nr. 6 – Bundesweit verpflichtende Staffelung der Kostenbeiträge.....</b>	<b>6</b>
<b>5. Zu Nr. 11 c) – Voraussetzung für den Erhalt der Umsatz- steueranteile.....</b>	<b>7</b>
<b>6. Zu Nr. 12 – Finanzierungsweg.....</b>	<b>7</b>

## Vorbemerkung

Mit seinen Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen aus dem Jahre 2012<sup>1</sup> hatte der Deutsche Verein die bundesweite Debatte um die Qualität in der Kindertagesbetreuung mit angestoßen und befördert. Der Deutsche Verein hatte zum einen gefordert, in einem beteiligungsorientierten Prozess zwischen den zentralen Akteuren Bund, Ländern, Kommunen, Verbänden der Wohlfahrtspflege, Wissenschaft und Wirtschaft ein gemeinsames Qualitätsverständnis und darauf aufbauende Ziele zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu erarbeiten. Zum anderen betonte er die Notwendigkeit, dass sich der Bund an den dafür entstehenden Kosten substantziell und dauerhaft beteiligt. Mit dem Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ haben Bund und Länder erstmals zentrale Handlungsfelder und Ziele zur Verbesserung der Qualität definiert. Des Weiteren hat die JFMK 2017 – basierend auf dem Zwischenbericht – Eckpunkte für ein „Qualitätsentwicklungsgesetz“ vorgelegt und darauf abgestellt, dass sich der Bund jährlich mit 5 Mrd. Euro beteiligt.<sup>2</sup> Schließlich wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbart, die wesentlichen Eckpunkte der Jugend- und Familienministerkonferenz umzusetzen. Dies soll mit dem vorgelegten Gesetzentwurf geschehen. Der Deutsche Verein begrüßt ausdrücklich dessen Intention, die Qualität in der Kindertagesbetreuung bundesweit zu stärken und weiterzuentwickeln und bestehende Unterschiede zwischen den Bundesländern abzubauen. Gleiches gilt für die Absicht des Bundes, sich an den dafür entstehenden Kosten zu beteiligen. Beides entspricht langjährigen Forderungen des Deutschen Vereins und ist aus fachlicher Sicht zu befürworten.

Die Tatsache, dass der Gesetzentwurf der Bundesregierung und die Stellungnahme des Bundesrates vom 18. Oktober 2018 (Drs. 469/18) dazu in wichtigen Fragen voneinander abweichen, lässt es der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins äußerst fraglich erscheinen, ob Bund und Länder noch die im JFMK-Zwischenbericht vereinbarten gemeinsamen Ziele, nämlich „ein hohes Maß an Qualität in der Kindertagesbetreuung durch gemeinsame Qualitätsstandards und eine solide Finanzierungsgrundlage dauerhaft sicherzustellen“ und „dass Kinder in Deutschland unabhängig von ihrem Lebensort, ihrem Geschlecht, ihrer Abstammung, ihrer Sprache, ihrer Heimat und Herkunft von Anfang an gleiche Bildungschancen erfahren können“<sup>3</sup>, auch gemeinsam verfolgen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt – ohne einem etwaigen folgenden Diskussionsprozess seiner Gremien zu einem späteren Zeitpunkt vorgehen zu wollen – zu folgenden Änderungsvorschlägen und Aussagen Stellung:

- 1 Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen, DV 33/12, (NDV 2013, 447 ff.), <https://www.deutscher-verein.de/de/kindheit-jugend-familie-alter-kindheit-1277.html#A1586>
- 2 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und Jugend- und Familienministerkonferenz (Hrsg.): Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern. Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bundesländer-Konferenz, Berlin, Stand: November 2016, <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/publikationen/fruehe-bildung-weiterentwickeln-und-finanziell-sichern/114054>; Jugend- und Familienministerkonferenz: Beschluss „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“ vom 18./19. Mai 2017, insbesondere Punkt 3 und 4, <https://www.jfmk.de/index.cfm?uuid=18136D81FB48F0219C75CEF1C23695A2>
- 3 Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ vom 6. November 2014, 6, in: Zwischenbericht 2016 (Fußn. 2).

Ihre Ansprechpartnerin  
im Deutschen Verein:  
Maria-Theresia Münch.

## 1. Zu Nr. 1 a)<sup>4</sup> der Drucksache des Bundesrates 469/18

### 1.1 Zu Nr. 1 a) aa) – Prioritätensetzung

Der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme, dass die in § 2 Satz 3 KiQuTG-E geregelte Prioritätensetzung bei den Handlungsfeldern und Maßnahmen gestrichen wird.

Dieser Forderung kann sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht anschließen. In ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf<sup>5</sup> hat sie mehrfach betont, dass die Handlungsfelder 2 bis 4 sowie 8 fokussiert werden müssen. Wenn wirklich die nachhaltige Verbesserung der Qualität in den öffentlich verantworteten Angeboten der Erziehung, Bildung und Betreuung das gemeinsame Ziel von Bund und Ländern sein soll, wird man nicht umhin kommen, sich auf die Handlungsfelder und Maßnahmen zu konzentrieren, die aktuell den größten Handlungsbedarf und so unmittelbar Einfluss auf die Qualität haben. Das sind die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels, die Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte und Kindertagespflegepersonen und die Stärkung der Leitung in Kindertageseinrichtungen. Wenngleich eine bundesgesetzlich verankerte Priorisierung einen Eingriff in die Länderkompetenzen darstellen kann (vgl. Begründung, S. 4), gibt die Stellungnahme des Bundesrates leider an keiner Stelle darüber Aufschluss, wie die Länder alternativ sicherstellen wollen, in den Handlungsfeldern, die die Strukturqualität in der Kindertagesbetreuung maßgeblich beeinflussen, sichtbare Qualitätsverbesserungen zu erreichen.

### 1.2 Zu Nr. 1 a) bb) – Vergleichbarkeit der Analyse- und Bewertungskriterien

Gemäß der Stellungnahme des Bundesrates soll die in § 3 Abs. 1 KiQuTG-E vorgesehene Vergleichbarkeit der Kriterien und Verfahren zur Analyse der Handlungsfelder und Maßnahmen ersatzlos gestrichen und die Eigenständigkeit der Länder in der Analyse der Handlungsbedarfe noch stärker betont werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins spricht sich gegen die vom Bundesrat geforderte Änderung des § 3 Abs. 1 KiQuTG-E aus und ruft mit Nachdruck das Ziel des geplanten Gesetzes in Erinnerung: „Zugleich werden damit Eltern bundesweit gleichwertige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. Deshalb soll das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz die Qualitätsniveaus in den Ländern aneinander annähern, um letztlich eine Angleichung zu erreichen“.<sup>6</sup> Ist die Vergleichbarkeit in der Analyse der Handlungsbedarfe wie auch der Bewertung der erreichten Schritte nicht gegeben, ist nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins das genannte Ziel nicht zu erreichen.<sup>7</sup> Auch hier sei angemerkt, dass die Stellungnahme des Bundesrates keinen Hinweis darauf enthält, wie die Länder alternativ eine sichtbare Gleichwertigkeit der Aufwuchsbedingungen in den Kindertagesbe-

4 Die Nummerierung folgt der Nummerierung der Stellungnahme des Bundesrates, Drucksache 469/18.

5 Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (BT-Drucksache 19/4947) und zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ (BT-Drucksache 19/5078) anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Familien, Senioren, Frauen und Jugend des Bundestages am 5. November 2018, 14 f.

6 BT-Drucksache 19/4947, 1.

7 Stellungnahme (Fußn. 5), 15.

treuungsangeboten gewährleisten bzw. diese in den vorzulegenden Handlungs- und Finanzierungskonzepten abbilden wollen. An dieser Stelle sei mit Nachdruck daran erinnert, dass sich die Länder 2015 mit dem Bund darauf verständigt haben, dass eine Bundesbeteiligung nach „einheitlichen Kriterien“ (i.S. von länderübergreifend vergleichbar) auf die Länder zu verteilen sei.<sup>8</sup>

### **1.3 Zu Nr. 1 a) dd) – Umfassende Überprüfung von Verfahren und Finanzierung**

Mit der Ergänzung des § 6 Abs. 3 KiQuTG-E zielt der Bundesrat auf eine umfassende Überprüfung insbesondere des veranschlagten Kostenrahmens, der zur Verfügung stehenden Bundesmittel sowie weiterer Entwicklungen und Notwendigkeiten des quantitativen und qualitativen Ausbaus. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins teilt und begrüßt die Intention der Ergänzung grundsätzlich, da angesichts der bislang fehlenden Dauerhaftigkeit der finanziellen Unterstützung des Bundes auch die Überprüfung des Kostenrahmens verbindlich verankert werden soll. Allerdings spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins mit Verweis auf ihre Stellungnahme zum Gesetzentwurf<sup>9</sup> deutlich dagegen aus, bei einer Fortführung der finanziellen Unterstützung des Bundes nach 2023 die Kosten wie auch die gesetzlichen Grundlagen für den quantitativen Ausbau und mit denen für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu vermischen.

### **1.4 Zu Nr. 1 b) – Verankerung der Dauerhaftigkeit der finanziellen Unterstützung des Bundes**

Mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Ersetzung des § 1 Abs. 5 Satz 1 in Art. 4 FAG-E soll eine dauerhafte finanzielle Unterstützung des Bundes bei der Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung gesetzlich verankert werden. Diesen hier formulierten ersten Schritt einer Verstetigung der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Weiterentwicklung der Qualität begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich und verweist zudem auf die diesbezüglich bereits in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf getroffenen Aussagen.<sup>10</sup>

## **2. Zu Nr. 2 – Vorgaben zur Beteiligung bei der Analyse und Ermittlung von Handlungsfeldern und Handlungsbedarfen**

Gemäß der Stellungnahme des Bundesrates soll der Abs. 3 in § 3 KiQuTG-E gestrichen werden und damit die Regelung, die gewährleisten soll, dass bei der Analyse der Ausgangslage sowie bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Ziele zentrale Akteure aus dem Feld der Kindertagesbetreuung in geeigneter Weise beteiligt werden. Mit Verweis auf die diesbezüglichen Ausführungen in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf kann die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dieser Streichung nicht zustimmen.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Siehe Erklärung „Frühe Bildung – Mehr Qualität für alle Kinder“ der Bund-Länder-Konferenz vom 14./15. November 2016, Nr. 5, in: Zwischenbericht 2016 (Fußn. 2).

<sup>9</sup> Stellungnahme (Fußn. 5), 8.

<sup>10</sup> Stellungnahme (Fußn. 5), 20 ff.

<sup>11</sup> Stellungnahme (Fußn. 5), 16.

### 3. Zu Nr. 5 – Erforderlichkeit von Daten für das Monitoring

Laut § 4 Satz 2 Nr. 5 KiQuTG-E des Gesetzentwurfes sollen sich die Länder vertraglich verpflichten, die für das bundesweite Monitoring erforderlichen Daten an die Geschäftsstelle des Bundes zu übermitteln. Der Bundesrat beabsichtigt mit der Einfügung in Nr. 5 eine Einschränkung dergestalt einzuführen, dass die Länder keine zusätzlichen und nur die bereits verfügbaren Daten zu übermitteln haben.

Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins muss in der in der Tat darauf geachtet werden, dass das Monitoringverfahren keine unnötig stark ressourcenbindenden Prozesse seitens der Länder, Kommunen und Träger hervorruft. Dennoch spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dafür aus, an der im Gesetzentwurf enthaltenen Formulierung festzuhalten, da davon auszugehen ist, dass nicht in allen Ländern in allen in § 2 KiTuG-E genannten Handlungsfeldern ausreichende Daten zur Erfassung der Ausgangslagen sowie zur Bemessung der erforderlichen Maßnahmen und Handlungsziele für die Verbesserung der Qualität gleichermaßen zur Verfügung stehen. Es ist eine notwendige Folge, dass auch neue und zusätzliche Daten generiert werden müssen. Angesichts einer auch von den Ländern immer wieder betonten prozesshaften Weiterentwicklung der Qualität in den Kindertagesbetreuungsangeboten kann zum jetzigen Zeitpunkt auch gar nicht abgeschätzt werden, welche neuen Prozesse möglicherweise neue Daten zu deren Erfassung und Bewertung notwendig machen. Die vom Bundesrat beabsichtigte Einschränkung lässt den Eindruck entstehen, den Status quo in der Bemessung von Qualität und der Bewertung ihrer Weiterentwicklung beibehalten zu wollen – dies wiederum läuft einer prozessorientierten Weiterentwicklung der Qualität und ihrer notwendigen wissenschaftlichen Begleitung zuwider. Zudem werden neue oder andere Daten auch deshalb erforderlich werden, um eine länderübergreifende Vergleichbarkeit in der Bewertung der Wirksamkeit der erfolgten Maßnahmen zu ermöglichen.

### 4. Zu Nr. 6 – Bundesweit verpflichtende Staffelung der Kostenbeiträge

Mit den unter Nr. 6 in Art. 2 Nr. 2 Buchstabe a vorgeschlagenen Änderung des § 90 SGB VIII-E spricht sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme gegen eine bundesweite, länderübergreifende, verpflichtende, einkommensabhängige Staffelung der Kostenbeiträge, die für die Eltern bei der Nutzung eines Kindertagesbetreuungsangebotes entstehen, und für die Beibehaltung des Ländervorbehalts aus. In der Begründung stellt der Bundesrat darauf ab, dass damit erstens in „unverhältnismäßiger Weise in die Länderzuständigkeit und in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen“ eingegriffen und es zweitens zu einem „enormen Prüf- und Verwaltungsaufwand bei den Trägern“ kommen würde.

Zwar teilt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die in der Begründung getroffenen Aussagen und hat auch in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf gefordert, dass die dafür entstehenden Kosten nicht zulasten kommunaler Haushalte gehen dürfen und der finanzielle und personelle Mehraufwand bei den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe berücksichtigt werden müsse. Aber gleichwohl hält sie an der in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf deutlich

gemachten Position für eine bundesweit verpflichtende, einkommensabhängige Staffelung der Kostenbeträge fest,<sup>12</sup> da sie im Gegensatz zu einer Beitragsfreistellung ganzer Jahrgänge eine wesentlich zielgenauere Steuerung und Sicherung der Teilhabe von Kindern an den Angeboten der Kindertagesbetreuung gewährleistet und Segregationstendenzen abmildern kann. Nur mit einer bundesweit verpflichtenden Staffelung ist es möglich, auch gleichwertige Zugangschancen zu eröffnen. Sie würde zudem verhindern, dass Eltern, die möglicherweise in einer Kommune niedrige Kostenbeiträge zu zahlen haben, bei einem Wohnortwechsel, aber unveränderter Einkommenshöhe plötzlich mit deutlich höheren Beiträgen konfrontiert werden.

## **5. Zu Nr. 11 c) – Voraussetzung für den Erhalt der Umsatzsteuerpunkte**

Der Gesetzentwurf sieht gemäß Art. 5 Abs. 4 des KiTa-Qualitätsweiterentwicklungs- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes vor, dass die Länder die Mittel über die Verteilung der Umsatzsteuerpunkte erst dann erhalten, wenn alle 16 Länder Verträge mit dem Bund abgeschlossen haben. Der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme die ersatzlose Streichung dieser Bedingung. Als Begründung führt er an, dass dadurch erhebliche Verzögerungen entstünden und die Mittelbereitstellung auch dauerhaft scheitern könnte, weil es möglicherweise nicht gelänge, mit allen Ländern einen Vertrag abzuschließen. Zwar sind die Befürchtungen der Länder nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins durchaus verständlich, aber im umgekehrten Falle könnte das auch bedeuten, dass auch die Länder Bundesmittel über Umsatzsteueranteile erhielten, die eben keinen Vertrag abgeschlossen haben und sich damit nicht festlegen, die Mittel in die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu investieren. Der anvisierte Finanzierungsweg lässt zudem einen Ausschluss von Ländern aus der Verteilung der Umsatzsteuer aller Voraussicht nach auch gar nicht zu. Die Streichung des Abs. 4 würde den Zweck und das Ziel des vorgelegten Gesetzentwurfes ad absurdum führen, denn warum sollten die einen Länder dann noch Verträge abschließen und die anderen nicht, wenn doch alle gleichermaßen Bundesmittel über Umsatzsteueranteile erhielten.

## **6. Zu Nr. 12 – Finanzierungsweg**

In Nr. 12 seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung macht der Bundesrat deutlich, dass die Übertragung von Umsatzsteueranteilen unter vorgegebenen fachgesetzlichen Bedingungen, wie es der vorliegende Gesetzentwurf vorsieht, dem Grunde nach einen Eingriff in die Länderautonomie darstelle und die Mittel dann als unzulässige Finanzhilfen anzusehen seien. Damit bestätigt der Bundesrat die starken Bedenken der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, die sie in ihrer Stellungnahme zum Gesetzentwurf dargelegt hat, dass mit dem gewählten Finanzierungsweg weder eine Zweckbindung der Mittelverwendung noch Sanktionierungsmöglichkeiten bzw. eine zielgenaue Steuerung der Mittelverwendung möglich sind.<sup>13</sup> An dieser Stelle sei mit Nachdruck daran erinnert, dass sich die Länder 2016 gleichwohl für einen

<sup>12</sup> Stellungnahme (Fußn. 5), 19.

<sup>13</sup> Stellungnahme (Fußn. 5), 20.

„zweckentsprechenden“ Einsatz der Bundesmittel ausgesprochen haben.<sup>14</sup> Der deutliche Hinweis des Bundesrates in seiner Stellungnahme macht es aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins umso erforderlicher, sich über einen Finanzierungsweg zu verständigen, der eine Zweckbindung und zielgerichtete Steuerung der Bundesmittel zulässt, denn nur eine zweckgebundene, dauerhafte und steigende Beteiligung des Bundes wird dazu beitragen, die Qualität in den Kindertagesbetreuungsangeboten nachhaltig weiterzuentwickeln und die Qualitätsniveaus in den Kindertagesbetreuungssystemen zwischen Ländern perspektivisch anzugleichen.

---

14 Erklärung (Fußn. 9).

## **Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen**

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

### **Impressum**

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

E-Mail [info@deutscher-verein.de](mailto:info@deutscher-verein.de)



## Verband Familienarbeit e.V.

Verband zur Förderung der eigenständigen finanziellen  
und sozialen Absicherung häuslicher Eltern- und Pflegetherbeit

Frau Sabine Zimmermann  
Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

30.10.2018

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung zum **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung** am 5. Nov. 2018

Dr. Johannes Resch  
Verband Familienarbeit e.V., Stellvertretender Vorsitzender  
Bündnis „Rettet die Familie“, Stellvertretender Vorsitzender

Zu meiner Person:

Als Arzt für Neurologie und Psychiatrie und ehemaliger Leitender Arzt eines Versorgungsamtes bin ich mit sozialen Themen gut vertraut. Zuvor habe ich mich am Institut für Sozial- und Arbeitsmedizin der Uni Heidelberg als wissenschaftlicher Assistent mit den sozialen Bedingungen der Kindheitsentwicklung auseinandergesetzt. Dabei wurde ich zur familienpolitischen Aktivität motiviert. Seit 2011 bin ich im Vorstand des Verband Familienarbeit e.V. und des Bündnisses „Rettet die Familie“

Zum Gesetzentwurf:

Der Gesetzentwurf unterscheidet mit dem Begriff „Kita“ nicht zwischen Kinderkrippe und Kindergarten. Das erschwert die Stellungnahme, da oft schwer zu deuten ist, was eigentlich gemeint wird. Die Zeiten U3 und das Kindergartenalter (3 bis 6) sind entwicklungspsychologisch ganz unterschiedlich zu beurteilen. Im Kindergarten sollen auf spielerische Weise Fertigkeiten und soziales Verhalten gegenüber Gleichaltrigen erlernt werden. Das kann dann durchaus als „Bildung“ bezeichnet werden. Bei U3-Kindern spielt Bildung und Sozialkompetenz aber eine untergeordnete Rolle. Wichtiger ist in dieser Zeit, dass das Kind sich geborgen fühlt, Sicherheit erwirbt und Vertrauen gewinnt. All das wird als „Bindung“ umschrieben. Bindung ist weder Bildung noch Kompetenz, aber Voraussetzung dafür, dass später ein Verlangen nach Bildung entsteht und sich soziale Kompetenz entwickeln kann.

„Bindung“ kann auch in einer Kinderkrippe entstehen. Jedoch sind die Voraussetzungen hierfür ungleich schwieriger als in einer Familie (wechselndes Personal, ungenügender Personalschlüssel, fehlende biologische Beziehung). Werden die grundsätzlichen Unterschiede dieser Altersphasen

---

### Bundesausschuss

Vorsitzende	Gertrud Martin, Tel.: 07721/56124, E-Post: bundesausschuss@familienarbeit.org
stellv. Vorsitzende/r	Sabine Mänken, Tel.: 01738303577 E-Post: smaenken@familienarbeit.org Dr. Johannes Resch, Tel.: 06346/9890628, E-Post: jresch@familienarbeit.org. Web-Seite: www.johannes-resch.de
Schatzmeisterin	Ulrike Rau, Tel.: 07563/2637, E-Post: urau@familienarbeit.org
Beisitzerin	Wiltraud Beckenbach, Tel.: 06356/963445, E-Post: wbeckenbach@familienarbeit.org
Beisitzerin	Ute Steinheber, Tel.: 07051/4810, E-Post: usteinheber@familienarbeit.org
Beisitzerin	Silke Bürger-Kühn, Tel.: 07181/64596, E-Post: sbuergerkuehn@familienarbeit.org
Beisitzerin	Jennifer Ehry-Gissel, E-Post: jehry-gissel@familienarbeit.org
<b>Geschäftsstelle</b>	Gudrun Nack, Tel.: 0761/4002056, E-Post: geschaeftsstelle@familienarbeit.org, Vaubanallee 4, 79100 Freiburg
<b>Pressestelle</b>	E-Post: pressestelle@familienarbeit.org
<b>Internet</b>	<a href="http://familienarbeit-heute.de">http://familienarbeit-heute.de</a>
<b>Bankverbindung</b>	Volksbank Schwarzwald Baar Hegau, IBAN: DE47 6949 0000 0025 4109 04 BIC: GENODE61VSI

nicht beachtet, besteht die Gefahr gewaltiger Fehlinvestitionen. Das Kita-Gesetz scheint viel stärker von arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten geprägt zu sein als vom Bemühen um das Kindeswohl. Viele Behauptungen im Gesetzentwurf, Kinderkrippen würden den Kindern nutzen, lassen sich anhand der Fachliteratur nicht belegen.

Eine große Gefahr im U3-Alter ist, dass das Kind in einer Krippe einem Dauerstress ausgesetzt wird (Trennung von den Eltern, Lärmpegel u.a.), dem es nur mit einer seelischen Abstumpfung begegnen kann. Daraus folgen dann später oft psychische Störungen, mangelnder Lernwille und soziales Risikoverhalten. Wir behaupten nicht, dass jedes Krippenkind in dieser Hinsicht gefährdet ist. Für die Mehrheit dürfte es aber gelten. Jedenfalls ist das Risiko für Dauerstress bei Krippenbetreuung höher als bei elterlicher Betreuung. Das zeigen Reihenuntersuchungen mit Bestimmungen von Cortisol sehr eindeutig.

Wenn Krippenbetreuung einseitig gefördert wird und das dann auf Kosten der elterlichen Betreuung geht, ist das epidemiologisch gesehen als eine Begünstigung späterer psychischer und sozialer Störungen anzusehen. Diesen Zusammenhang haben entsprechende prospektive Langzeitstudien in den USA und Kanada auch gezeigt. Vergleichbare Untersuchungen mit anderen Ergebnissen gibt es nicht. Die Behauptung, in Deutschland sei das alles anders, ist spekulativ.

Eine Verbesserung der Bedingungen in Kinderkrippen ist sicher nicht falsch. Aber es ist zu fragen, ob die erforderlichen Finanzmittel nicht besser angelegt wären, wenn nicht die Krippen sondern die Betreuung verbessert würde. Was aber eine gute Betreuung für ein Kind ist, können die Eltern in der Regel am besten beurteilen. Auch unser Grundgesetz ist dieser Auffassung. Die Milliarden für die Kinderkrippen wären also in den Händen der Eltern besser angelegt. Sie sollten beurteilen, ob ihr Kind reif genug ist, um in eine Krippe zu gehen, um den Aufenthalt dort stressfrei zu erleben oder ob es eben besser ist, das Kind selbst zu betreuen.

Wir treten daher dafür ein, den Eltern das Geld zu geben. Erst dann haben Eltern Wahlfreiheit. - Das stimmt auch mit dem Konzept des Deutschen Familienverbandes (DFV), einem anderen Eltern-Verbandes, überein. Er fordert ein Betreuungsbudget von mindestens 700 € pro Monat, über das die Eltern frei verfügen können. Das entspräche dann auch der Praxis, dass Pflegebedürftige ihre Pflegeperson selbst wählen können.

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend

Ausschussdrucksache

**19(13)23j**

01.11.2018

# Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung – Öffentliche Anhörung am 5. November 2018

Stellungnahme Anette Stein

## Unsere Positionen: Qualitätsausbau braucht Priorität – Befreiung einkommensschwacher Eltern von KiTa-Kosten – dauerhafte Bundesbeteiligung

### Gerechte Bildungschancen brauchen gute KiTa-Qualität für jedes Kind unabhängig vom Wohnort

- Bundeseinheitliche Standards ermöglichen gute strukturelle Rahmenbedingungen für jedes Kind

### Gesicherter Zugang zum KiTa-Besuch durch Abbau von finanziellen Hürden

- Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze vollständig von KiTa-Beiträgen sowie Zusatzgebühren befreien
- Bundeseinheitlich: KiTa-Beiträge prozentual am Äquivalenzeinkommen der Eltern orientieren
- Langfristig Beitragsfreiheit für alle Eltern

### Verlässliche Finanzierungsgemeinschaft für gute Kindertagesbetreuung

- eine dauerhafte und auskömmliche Finanzbeteiligung des Bundes sichert langfristig das FBBE-System
- mittelfristig ist noch eine finanzielle Beteiligung der Eltern notwendig, um den Qualitätsausbau nicht zu gefährden

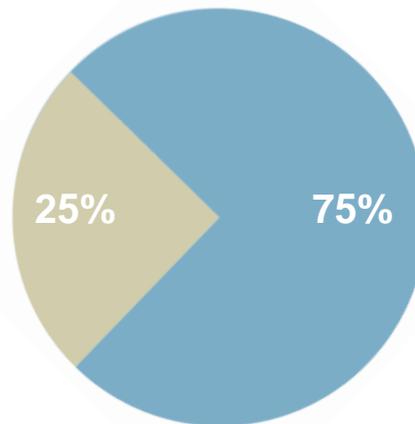
## Bundeseinheitliche Standards für gute Strukturqualität: 4 Handlungsfelder sichern wohnortunabhängige notwendige Voraussetzungen für gute KiTas

- Personalschlüssel  
Fachkraft-Kind-Relation **und** Anteile mittelbare pädagogische Arbeitszeit; gesicherte Finanzierung von Vertretungskräften
  - KiTa-Leitung
  - Fort- und Weiterbildung  
für pädagogisches Personal, KiTa-Leitung; hauswirtschaftliches Personal
  - Fach-/Praxisberatung
- 
- Mittagsverpflegung

# Kindgerechte Personalausstattung!

## Eine Empfehlung der Bertelsmann Stiftung

**Arbeitszeit für mittelbare pädagogische Arbeit**  
 Teamgespräche, Dokumentation,  
 Elterngespräche u. a.  
**25%**



**Arbeitszeit für unmittelbare pädagogische Arbeit**  
 Kontaktzeit mit Kindern

### Ausfallzeiten

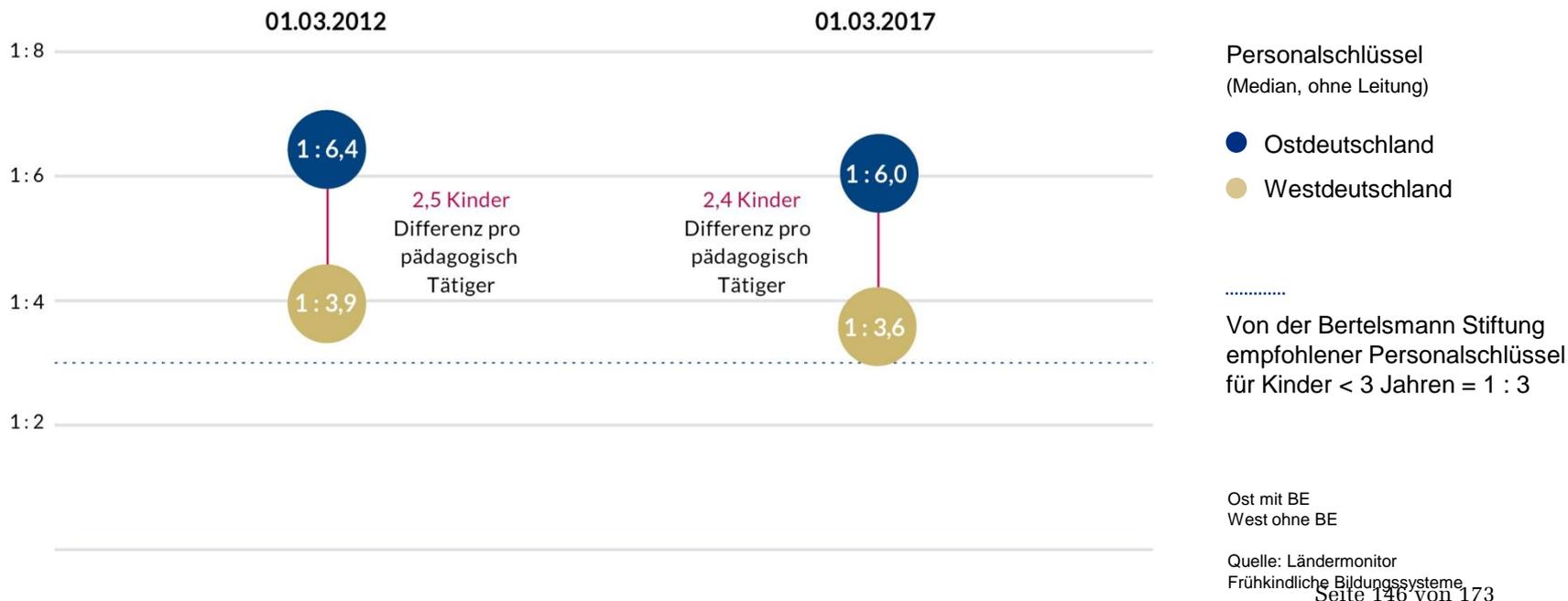
Urlaub, Fortbildung, Krankheit

**Geregelte Finanzierung der Vertretung**

<b>U 3</b>	<b>1 : 3</b>	<b>Personalschlüssel</b>	<b>1 : 7,5</b>	<b>Ü 3</b>
	<b>1 : 4</b>		<b>Fachkraft-Kind-Relation</b>	

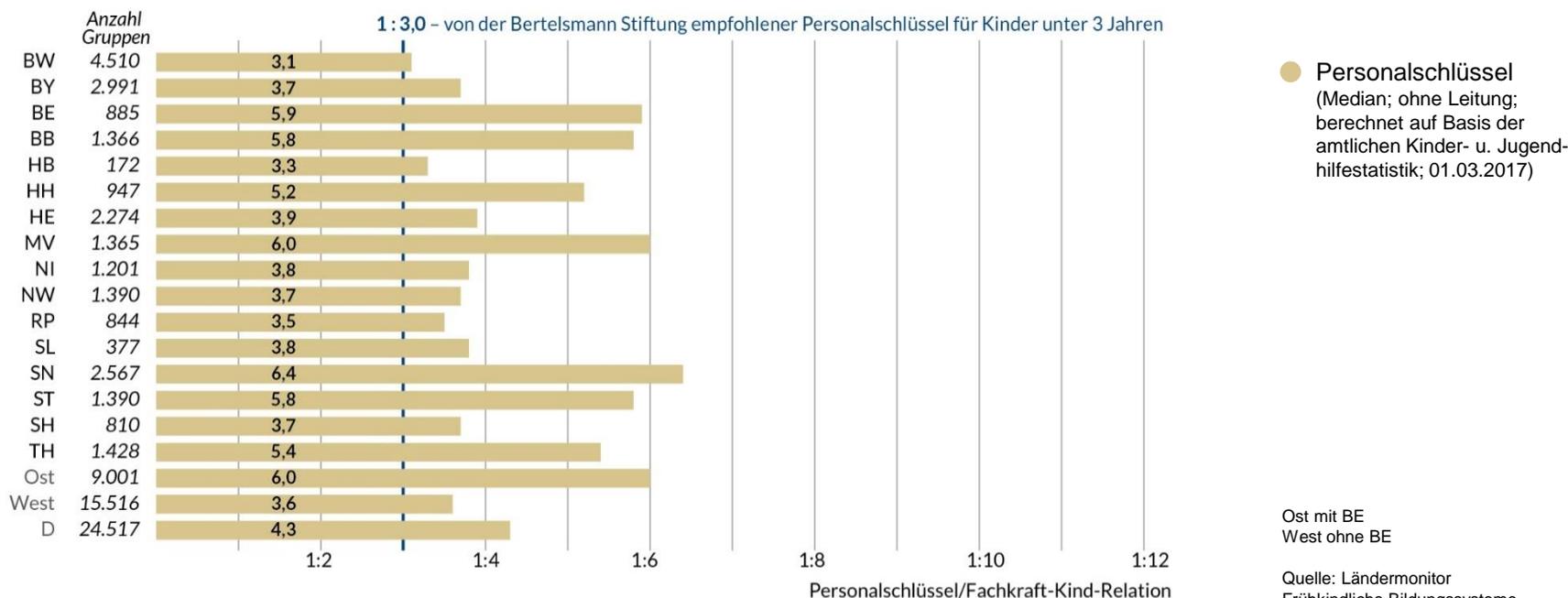
# Trotz KiTa-Ausbau keine Angleichung beim Personalschlüssel: Qualitätskluft bleibt seit Jahren bestehen

Personalschlüssel in Krippengruppen, Entwicklung der Spannweiten in Ost- und Westdeutschland



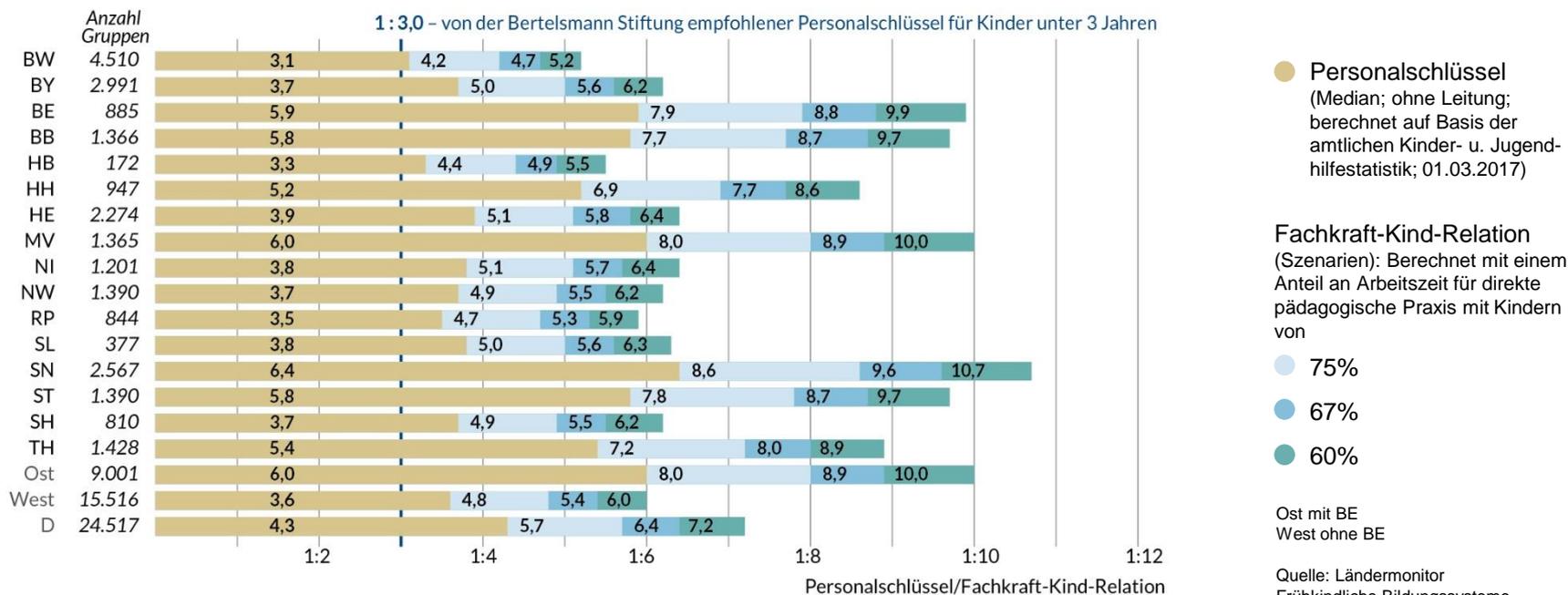
# Bildungschancen sind weiterhin vom Wohnort abhängig: Enorme bundesweite Unterschiede in der Ausstattung beim Krippenpersonal

Personalausstattung in Krippengruppen



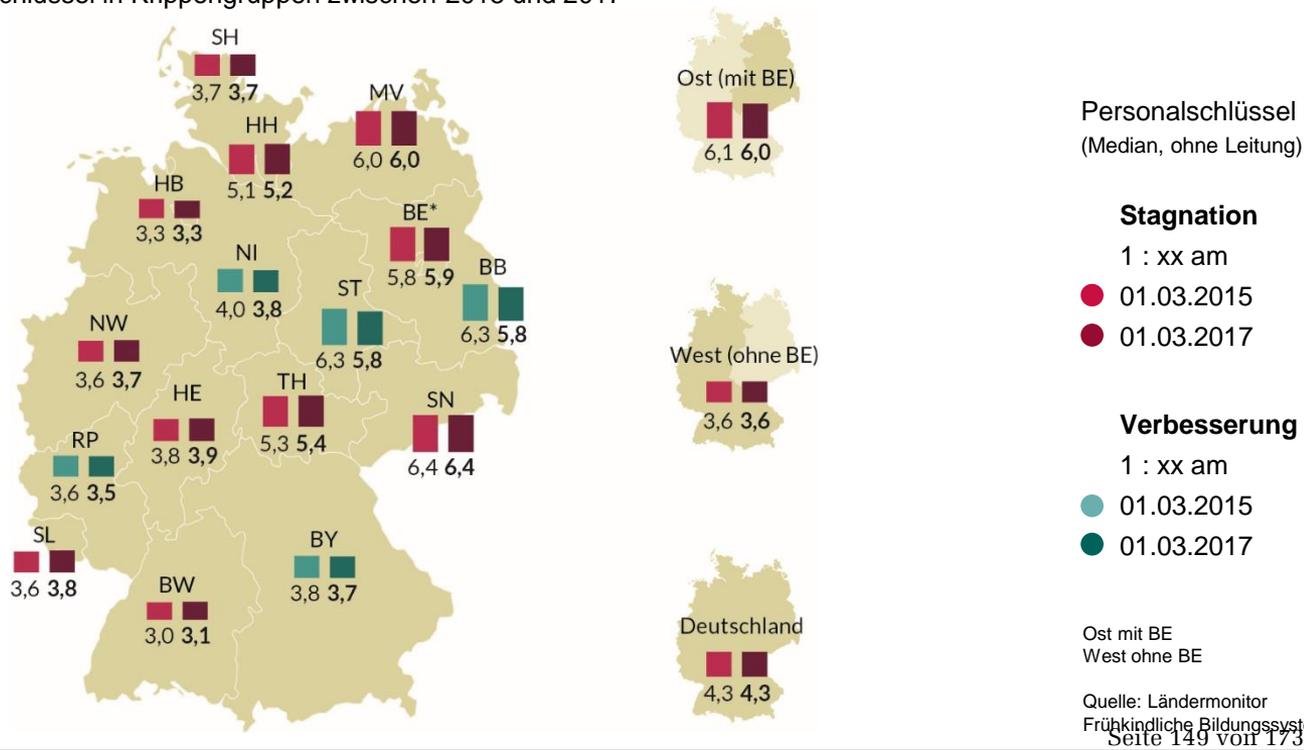
# Fachkraft-Kind-Relationen in Krippen zeigen die extrem unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Kinder und Fachkräfte

Personalausstattung in Krippengruppen, Ist-Stand/Szenarien



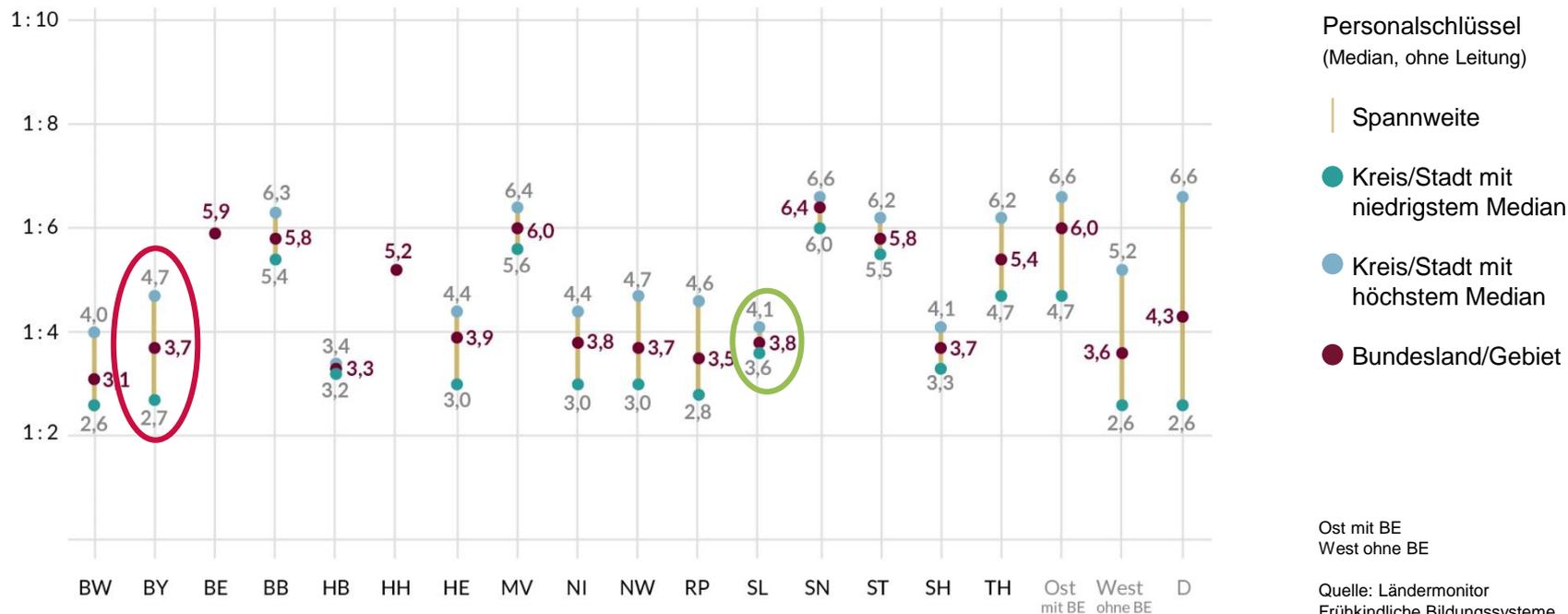
# (Wie) Läuft der Qualitätsausbau weiter? Stagnation im Krippenbereich?

Entwicklung der Personalschlüssel in Krippengruppen zwischen 2015 und 2017



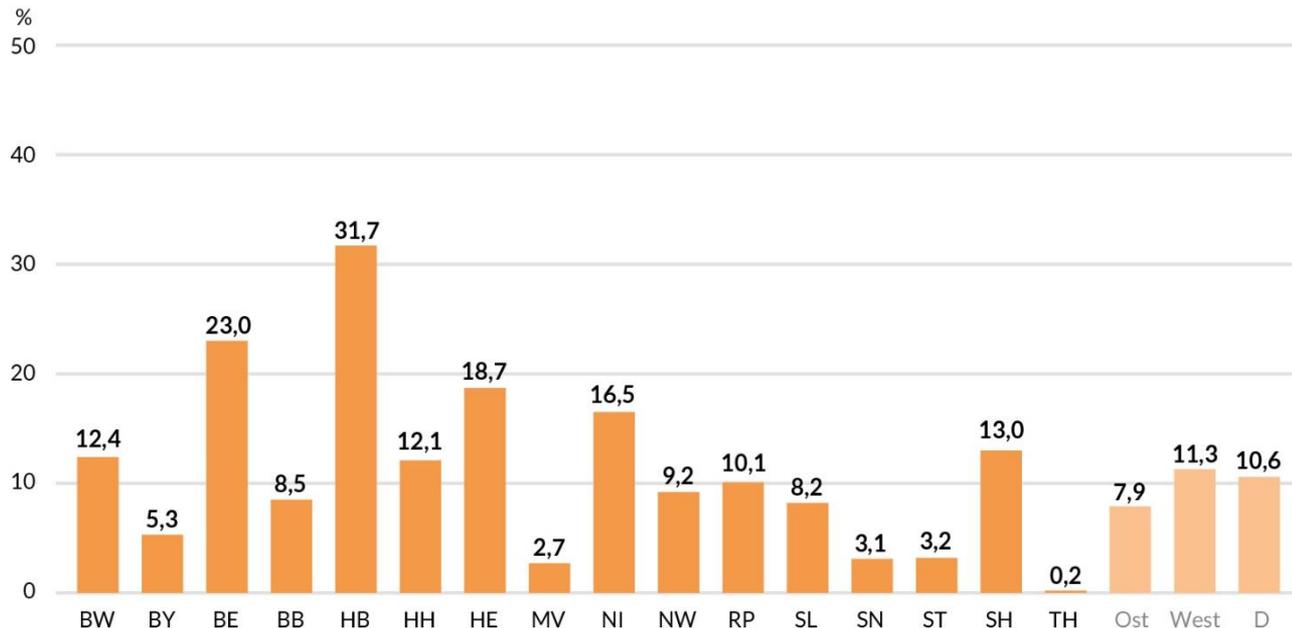
# Regionalvergleiche zeigen extrem unterschiedliche Lebensverhältnisse für Krippenkinder auch innerhalb der meisten Bundesländer

Personalschlüssel in Krippengruppen, Spannweiten zwischen Kreisen und kreisfreien Städten



# Gute Qualität braucht Leitung: Der Ländervergleich macht bundesweit große Unterschiede in der Leitungsausstattung transparent

KiTan ohne Zeit für Leitung

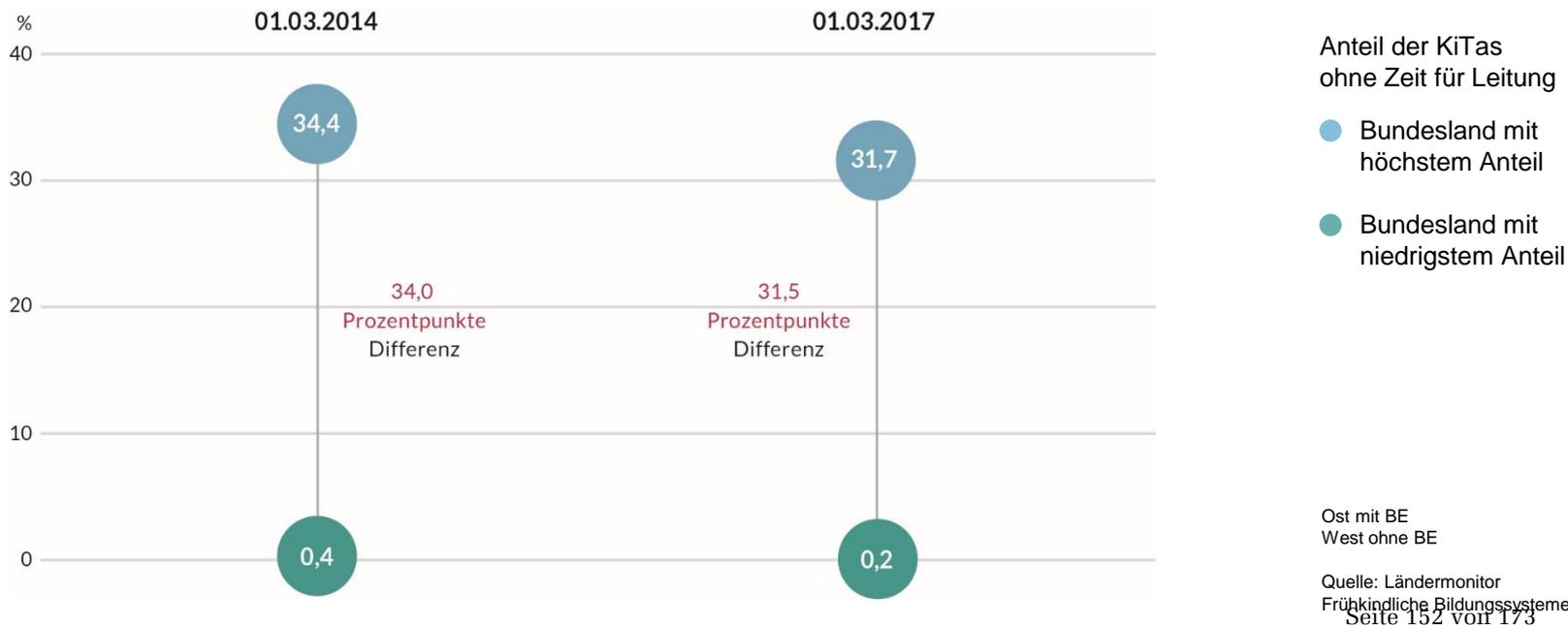


Ost mit BE  
West ohne BE

Quelle: Ländermonitor  
Frühkindliche Bildungssysteme  
Seite 151 von 173

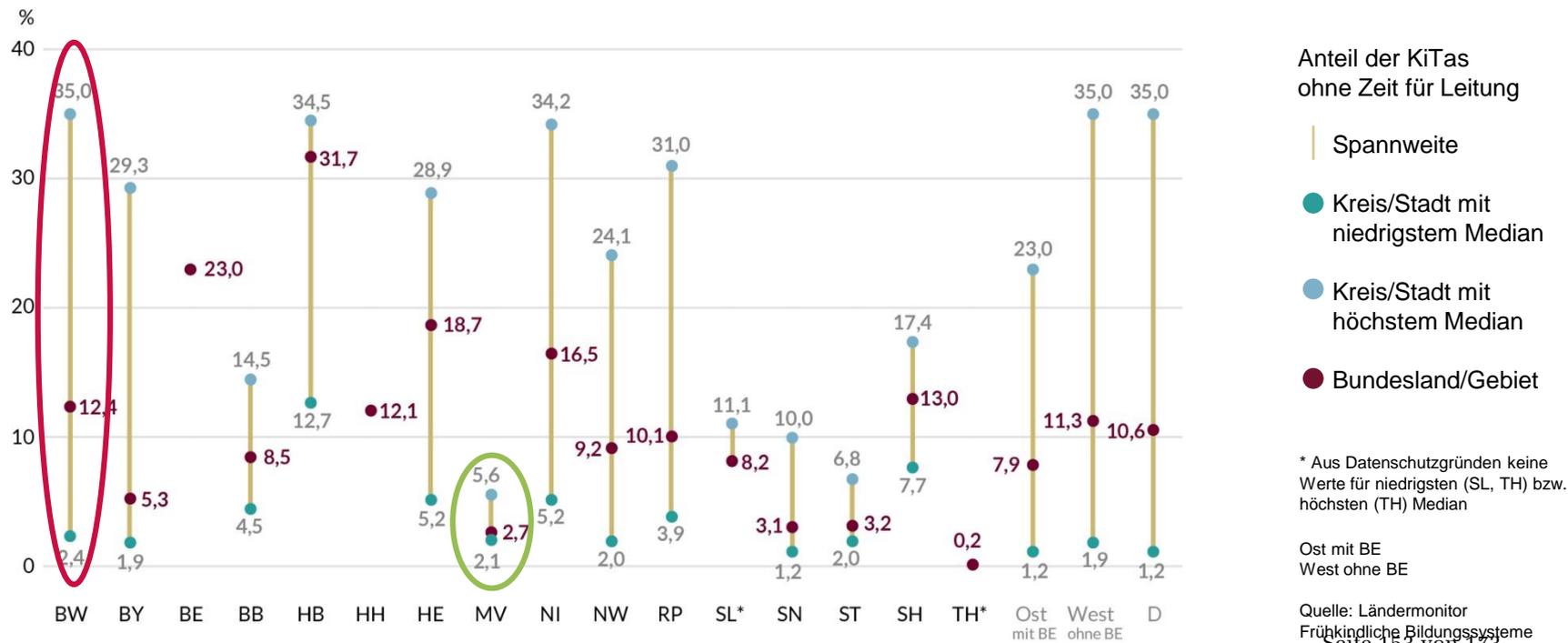
# Nahezu unveränderte Spannweiten bei Schlüsselposition Leitung: extreme unterschiedliche Voraussetzungen für professionelles Arbeiten bleiben

KiTas ohne Zeit für Leitung, Entwicklung der Spannweiten im Ländervergleich

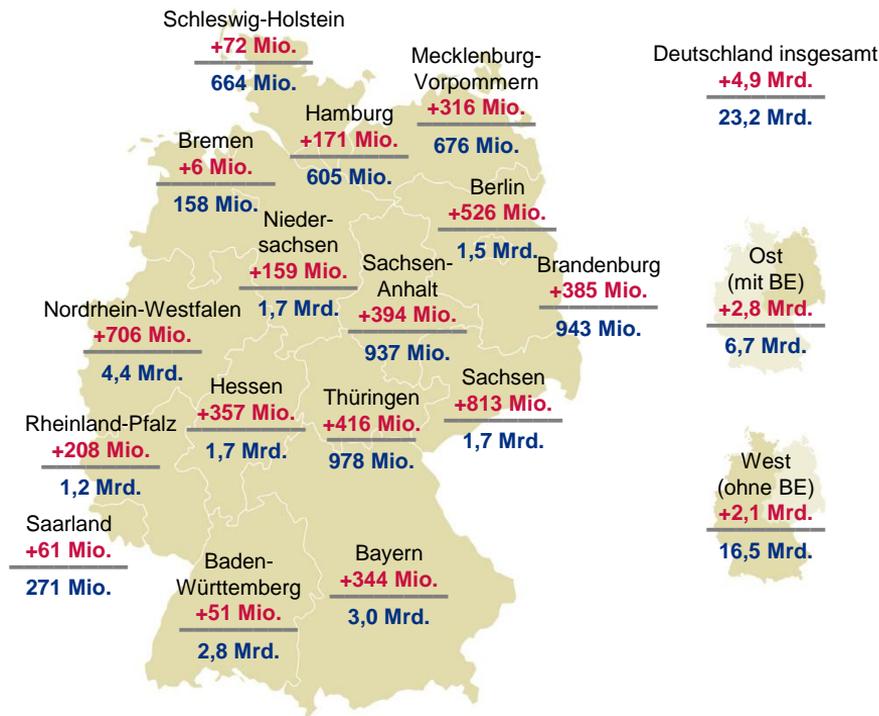


# Auch für Kita-Leitung gilt: innerhalb vieler Bundesländer variiert die Ausstattung mit Leitungsstunden regional enorm

KiTas ohne Zeit für Leitung, Spanweiten zwischen Kreisen und kreisfreien Städten



# Qualitätsausbau in KiTas – Kindgerechte Personalschlüssel: Zusätzliche Personalkosten und Personalkosten insgesamt, 2017

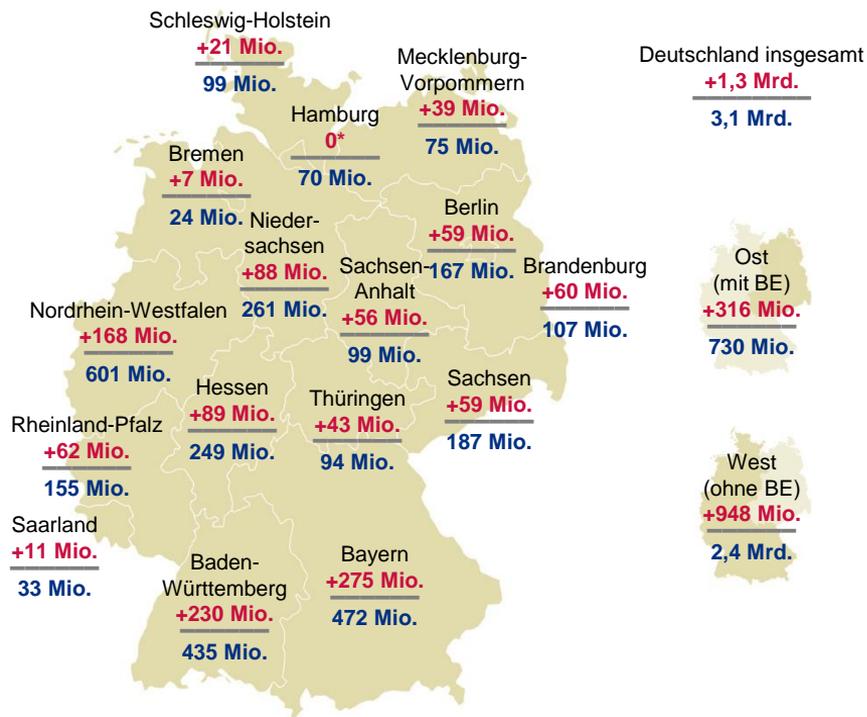


Zusätzlich entstehende Personalkosten zur Umsetzung der **Personalschlüsselempfehlungen** (mit Horten) der Bertelsmann Stiftung sowie Personalkosten insgesamt, Abschätzung auf Basis TVöD SuE

- zusätzliche Kosten pro Jahr
- Kosten insgesamt pro Jahr

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme  
Seite 154 von 173

# Qualitätsausbau in KiTas – Leitungspersonal: Zusätzliche Personalkosten und Personalkosten insgesamt, 2017

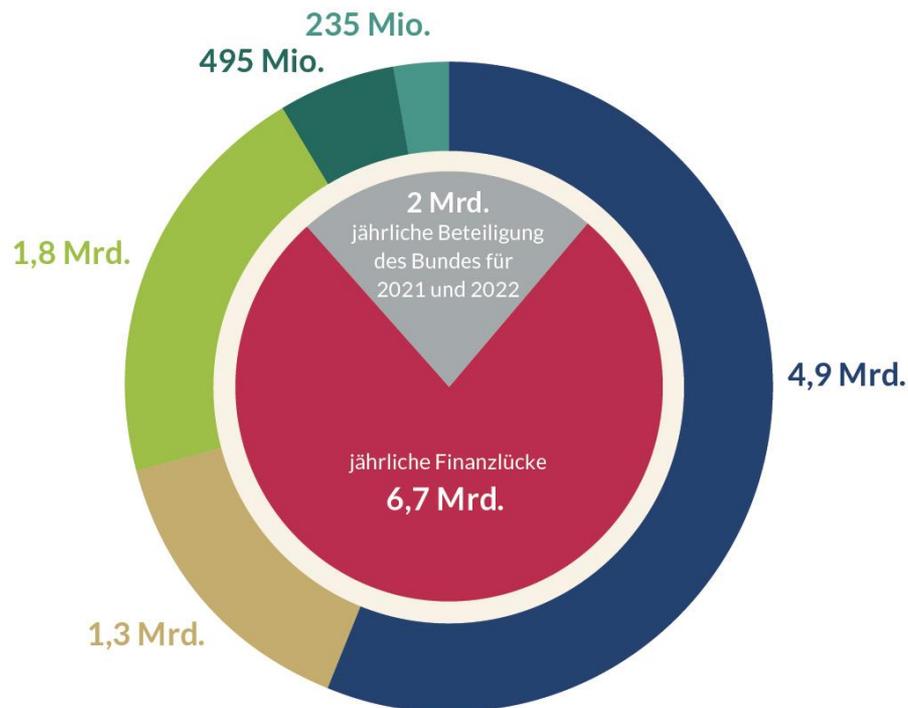


Zusätzlich entstehende Personalkosten zur Umsetzung der **Leitungsempfehlungen** (ohne Horte) der Bertelsmann Stiftung sowie Personalkosten für Leitung insgesamt, Abschätzung auf Basis TVöD SuE

- zusätzliche Kosten in Mio. Euro pro Jahr
- Kosten insgesamt in Mio. Euro pro Jahr

\* siehe hierzu die Anmerkungen im Länderprofil Hamburg auf [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)

## Finanzierungslücke: Finanzbeteiligung des Bundes nicht ausreichend für den notwendigen Qualitätsausbau



Zusätzlich entstehende Kosten für den bundesweiten Qualitätsausbau in Euro pro Jahr:

- kindgerechter Personalschlüssel
- angemessene Leitungsausstattung
- kostenfreies Mittagessen

für Eltern unterhalb der Armutsgrenze

- Befreiung von KiTa-Beiträgen
- Befreiung von Zusatzgebühren

**Insgesamt: 8,7 Mrd. pro Jahr**

Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de); ElternZOOM 20018; Is(st) KiTa gut?

## Gleichzeitiger Trend: Verstärkte Einführung der Beitragsfreiheit

BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
—	○	✓ ✓	✓	—	✓	✓	○	✓	✓	✓	—	—	—	○	✓

Komplette  
Beitragsfreiheit



Teilweise  
Beitragsfreiheit



Bezuschussung



Keine  
Beitragsfreiheit



# Aber: rund ein Drittel armutsgefährdeter Eltern zahlen einen Kita-Beitrag

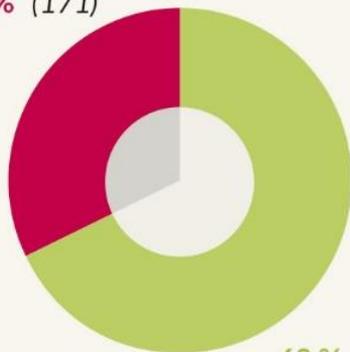
## Zahlen armutsgefährdete Familien einen KiTa-Beitrag?

Frage: Zahlen Sie derzeit einen Eltern-Beitrag für die Betreuung Ihres Kindes in der KiTa oder sind Sie von dem Eltern-Beitrag befreit?

Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze\*

(541)

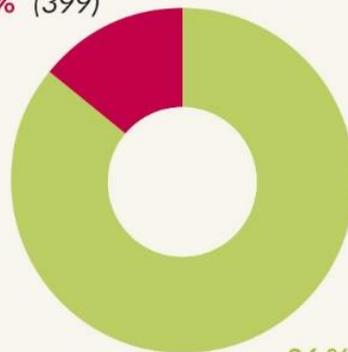
32 % (171)



Eltern oberhalb der Armutsrisikogrenze\*

(2.909)

14 % (399)



- Ja, ich zahle einen KiTa-Beitrag
- Nein, ich zahle keinen KiTa-Beitrag

(Kursiv) Anzahl der Befragten

\* Armutsrisikogrenze:  
Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen < 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten

# Einkommensschwache Familien fast doppelt so stark belastet

## Finanzielle Belastung der Familien durch KiTa-Beiträge

Frage: Wie hoch ist der Beitrag, den Sie aktuell monatlich für die Betreuung Ihres Kindes bezahlen?

Eltern oberhalb der Armutsrisikogrenze\*  
(2.187)

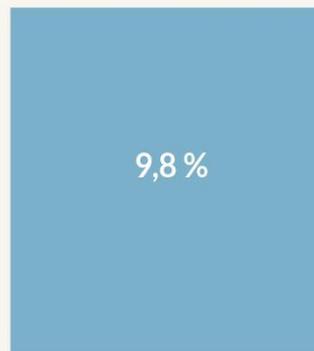
178 € Mittelwert KiTa-Beitrag



5,1 %

Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze\*  
(282)

118 € Mittelwert KiTa-Beitrag



9,8 %

■ Anteil der KiTa-Kosten insgesamt am Haushaltsnettoeinkommen (Berechnet mithilfe der Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen.)

(kursiv) Anzahl der Befragten (Nur Eltern, die einen KiTa-Beitrag angeben.)

\* Armutsrisikogrenze:  
Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen < 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten

# Belastung durch Zusatzgebühren - keine soziale Staffelung

## Finanzielle Belastung der Familien durch KiTa-Zusatzgebühren

Frage: Bitte geben Sie nachstehend die Gebühren an, die Ihnen monatlich für die folgenden Bereiche entstehen.  
Wie hoch sind die Zusatzgebühren insgesamt, die Ihnen monatlich entstehen?

Eltern oberhalb der Armutsrisikogrenze\*  
(1.724)

46 € Mittelwert Zusatzgebühr

1,4 %

Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze\*  
(283)

40 € Mittelwert Zusatzgebühr

3,3 %

■ Anteil der KiTa-Zusatzgebühren am Haushaltsnettoeinkommen (Berechnet mithilfe der Angaben zum Haushaltsnettoeinkommen.)

(kursiv) Anzahl der Befragten (Nur Eltern, die KiTa-Zusatzgebühren angeben.)

\* Armutsrisikogrenze: Äquivalenzgewichtetes Haushaltsnettoeinkommen < 60% des Medians der Äquivalenzeinkommen der Bevölkerung in Privathaushalten

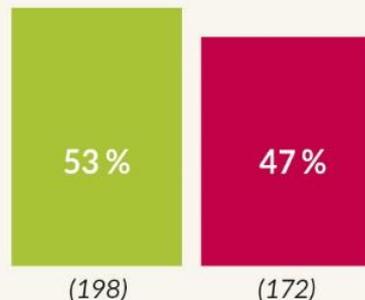
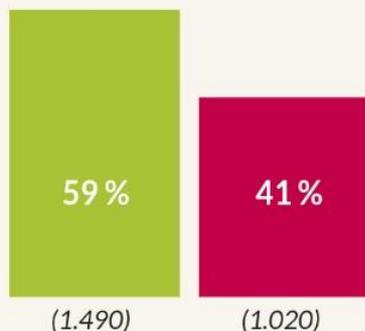
# Die Mehrheit der Eltern würde für eine bessere Qualität mehr zahlen

## Zahlungsbereitschaft für eine höhere Qualität

Frage: Wären Sie bereit einen höheren Eltern-Beitrag zu zahlen, wenn sich dafür die Qualität der KiTa verbessern würde (z.B. mehr Personal, bessere Ausstattung)?

Eltern oberhalb der Armutsrisikogrenze\*  
(2.510)

Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze\*  
(369)



Bereitschaft einen höheren Eltern-Beitrag zu bezahlen

■ ja  
■ nein

\* Armutsrisikogrenze:  
Äquivalenzgewichtetes Haushalts-  
nettoeinkommen < 60% des Medians  
der Äquivalenzeinkommen der  
Bevölkerung in Privathaushalten

(Kursiv) Anzahl der Befragten

Kontakt:

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh

Anette Stein  
Director Programm Wirksame Bildungsinvestitionen  
Telefon: 05241 81-81274  
E-Mail: [anette.stein@bertelsmann-stiftung.de](mailto:anette.stein@bertelsmann-stiftung.de)  
Homepage: [www.laendermonitor.de](http://www.laendermonitor.de)

Besuchen Sie uns auch auf

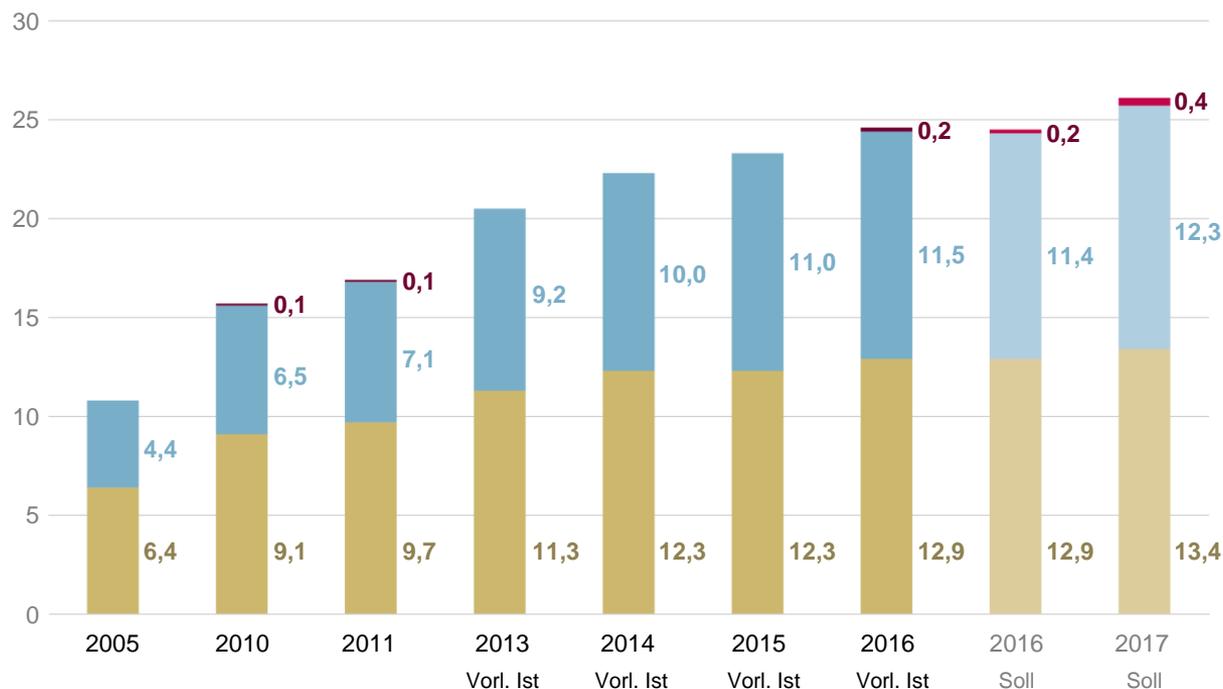


[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

# Back Up: Daten zum KiTa-Ausbau

# Dynamischer Kita-Ausbau: Die Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung wurden mehr als verdoppelt

Mrd. Euro



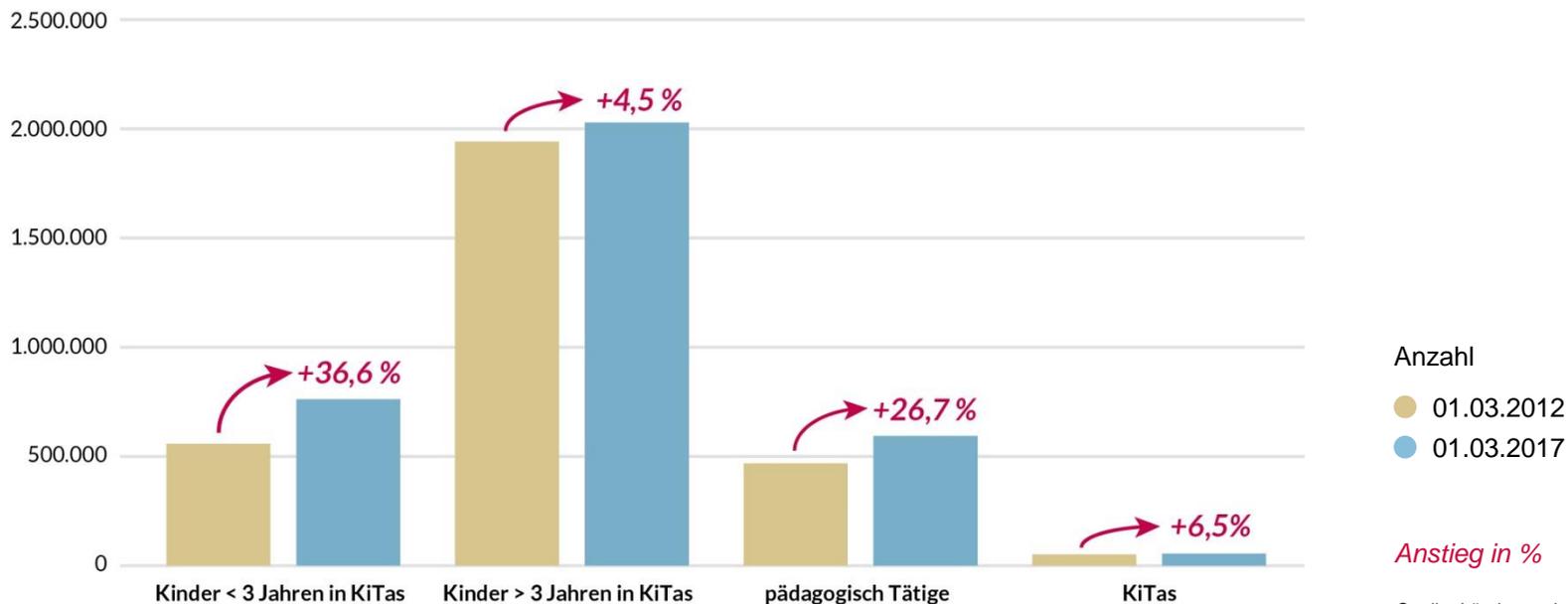
- Bund
- Länder
- Gemeinden und Zweckverbände

2007 stellte der Bund durch das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ Finanzmittel in Höhe von 2,15 Mrd. Euro für Kindertagesbetreuung zur Verfügung.

2013 führte der Bund diesem Sondervermögen weitere 580,5 Mill. Euro zu. Dem Sondervermögen wurden schrittweise über die Jahre 2016 bis 2018 insgesamt weitere 550 Mill. Euro zugeführt. Die Ausgaben des Bundes 2010 und 2011 gehen auf das Zukunftsinvestitionsgesetz zurück. Abgerufen wurden diese Mittel der Sondervermögen in den Folgejahren (siehe Abb. 3.1-2). In der Haushaltsansatzstatistik sind die Ausgaben aus dem Sondervermögen zum Betreuungsausbau für unter 3-Jährige nicht enthalten.

Quelle: Bildungsfinanzbericht 2017, [www.destatis.de](http://www.destatis.de)  
Seite 164 von 173

## Quantitativer KiTa-Ausbau: Enormes Wachstum des FBBE-Systems – Kita als Jobmotor



Quelle: Ländermonitor  
Frühkindliche Bildungssysteme  
Seite 165 von 173



UNIVERSITÄT  
LEIPZIG

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Familie,  
Senioren, Frauen u. Jugend  
Ausschussdrucksache  
19(13)23c

Erziehungswissenschaftliche  
Fakultät  
**Pädagogik der frühen  
Kindheit**  
Prof. Dr. Susanne Viernickel

Universität Leipzig, Erziehungswissenschaftliche Fakultät, 04109 Leipzig

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

familienausschuss@bundestag.de

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität  
und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung  
BT-Drucksache 19/4947

## Stellungnahme

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) zielt darauf ab, die Angleichung der Lebensbedingungen und Lebensverhältnisse, hier bezogen auf die Qualität der Institutionen Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege, zu befördern und bestehende Unterschiede zwischen den Ländern zu verringern. Das ist angesichts der extrem unterschiedlichen Situation in den Bundesländern absolut zu unterstützen. Gleichzeitig sollte dringend angestrebt werden, die Finanzierungsbeteiligung des Bundes nicht zeitlich zu begrenzen, sondern dauerhaft abzusichern, wie dies gleichlautend von vielen Seiten mit Verweis auf die angestrebte Nachhaltigkeit der Maßnahmen gefordert wird.

**Ohne deutliche Korrekturen des aktuellen Gesetzesentwurfs kann und wird die Angleichung der Qualität in der Kindertagesbetreuung jedoch nicht erreicht werden.**

Im Kontext des mehrjährigen, den vorliegenden Gesetzesentwurf vorbereitenden Entwicklungsprozesses wurde besonderer Wert darauf gelegt, wissenschaftlich begründete Standards für Qualität in der Kindertagesbetreuung zu ermitteln, um vorrangig solche Maßnahmen zu fördern, die evidenzbasiert sind und nachweislich zu einer Steigerung der pädagogischen Qualität beitragen (vgl. Viernickel et al., 2015).

Nach den erfolgten Abstimmungen mit den Ländern sieht das Gesetz nunmehr vor, auf Basis eines definierten „Instrumentenkastens“ Vereinbarungen zwischen Bund und einzelnen Ländern dazu abzuschließen, in welche Maßnahmen das Geld fließen soll. Das ist grundsätzlich ein guter Ansatz, insbesondere wenn diese Entscheidungen auf einer sorgfältigen Bestandsaufnahme und Ist-Analyse beruhen (vgl. §3 Abs. 1, 2). Jedoch wurden die zehn im Instrumentenkasten beschriebenen Handlungsfelder mittlerweile extrem breit gefasst. Der wissenschaftliche Nachweis von Effekten bzw. der Nützlichkeit für die avisierten Ziele ist für den Großteil der

Universität Leipzig  
Erziehungswissenschaftliche Fakultät  
Institut für Pädagogik und Didaktik im  
Elementar- und Primarbereich

Pädagogik der frühen Kindheit  
Marschnerstr. 31  
04109 Leipzig

Telefon  
+49 341 97-31891

Fax  
+49 341 97-31899

E-Mail  
Susanne.viernickel@uni-leipzig.de

Web  
www.uni-leipzig.de

Postfach intern  
151201

Kein Zugang für elektronisch  
signierte sowie für verschlüsselte  
elektronische Dokumente

förderfähigen Maßnahmen nicht vorhanden. So wird das intendierte „Gute-Kita-Gesetz“ zum „Geld-für-alles-Gesetz“.

Wenn die intendierten Wirkungen tatsächlich erzielt werden sollen, dürfen finanzpolitische Motive keine Rolle spielen. Vor diesem Hintergrund komme ich zu folgenden Kritikpunkten und Empfehlungen:

**1) Konsequente Entkoppelung von Quantität und Qualität:** Die elterliche Entlastung von Gebühren und die Erweiterung von Öffnungszeiten sind keine Qualitätskriterien. Sie sollten aus dem Gesetz herausgehalten werden, damit das Geld tatsächlich für Qualitätsverbesserungen eingesetzt wird. Jeder Euro, der in diese Maßnahmen fließt, steht der Qualitätsverbesserung de facto nicht mehr zur Verfügung oder ihr sogar entgegen.

Die Finanzierung der Beitragsfreiheit für Eltern ist familienpolitisch zu begrüßen, verbessert jedoch die Qualität in keiner einzigen Kita. Sie sollte nicht über dieses Gesetz, sondern anderweitig finanziert werden.

**2) Prioritätensetzung auf Maßnahmen, deren Effekte wissenschaftlich belegt sind:** Bei begrenztem Finanzierungsvolumen sollte prioritär in diejenigen Maßnahmen investiert werden, für die empirische Belege ihrer Wirksamkeit existieren. Aus der wissenschaftlichen Befassung mit der Qualität von Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ist bekannt, dass die strukturellen Rahmenbedingungen - und hier vor allem die *Fachkraft-Kind-Relation*, die die Anzahl von Kindern beschreibt, für die eine pädagogische Fachkraft in der konkreten Spiel- und Lernzeit in der Kindergruppe zuständig ist, angemessene *Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit* und *Leitungsaufgaben, Gruppengrößen* und die *Qualifikation der Fachkräfte* –einen direkten Einfluss auf die Qualität der pädagogischen Arbeit ausüben. Je mehr Kinder eine pädagogische Fachkraft zu betreuen hat, desto höher ist das Risiko, dass die Qualität der Bildungsförderung leidet und die Entwicklung der Kinder nicht optimal unterstützt wird. Eine gute Kita macht bei gleichaltrigen Kindern bis zu einem Jahr Entwicklungsunterschied aus. Werden bestimmte Schwellenwerte der Fachkraft-Kind-Relation überschritten (1:3 bis 1:4 bei unter dreijährigen Kindern, 1:8 bei drei- bis sechsjährigen Kindern), sinkt die Qualität der pädagogischen Arbeit vor Ort deutlich.

**3) Verbindliche Benennung von Zielkorridoren für Standards der Strukturqualität:** Eine Angleichung der Bedingungen für eine gute Tagesbetreuungsqualität und eine Annäherung an wissenschaftliche Standards können nur erreicht werden, wenn die Länder ihre Fortschritte an einheitlichen Benchmarks messen lassen. Die vorgesehenen Zielvereinbarungen sollten daher so ausgestaltet werden, dass Investitionen in die Verbesserung struktureller Rahmenbedingungen („A“-Maßnahmen) und die Annäherung an wissenschaftlich ermittelte Standards verbindlich sind. Entsprechende Maßnahmen können dann zusätzlich mit individuellen Prioritätensetzungen der Länder („B“-Maßnahmen) kombiniert werden.

**4) Beibehaltung von Prüf- und Kontrollmechanismen sowie partizipativer Entscheidungsfindung:** Ein Gesetz, das explizit auf Qualitätsverbesserung und bundesweite Angleichung von Standards zielt, muss effiziente Prüf- und Kontrollmechanismen vorsehen, ob zielführende Maßnahmen beschlossen wurden und ob die damit verbundenen Ziele tatsächlich erreicht wurden, Angleichungen also tatsächlich erfolgt sind. Die Empfehlung des Bundesrats, Entscheidungen über das Vorgehen bei der Analyse der Ausgangslage ausschließlich den Ländern zu überlassen und §3 Abs. 3 komplett zu streichen ist daher kontraproduktiv. Die Beteiligung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft und die Berücksichtigung wissenschaftlicher Standards dienen der Akzeptanz und Qualitätssicherung und sollten im Gesetz wie vorgesehen geregelt werden.

#### 4) **Keine Refinanzierungsmöglichkeit bereits begonnener Maßnahmen**

Der vom Bundesrat in Punkt 15 seiner Stellungnahme (Drucksache 469/18) geforderte Einbezug von bereits beschlossenen und eingeführten Maßnahmen schwächt die Finanzbasis für die intendierten zusätzlichen Qualitätsverbesserungen und damit die Wirksamkeit des Gesetzes.

5) **Prüfung alternativer Finanzierungswege:** Die Finanzierung über Umsatzsteuerpunkte ist in zweifacher Hinsicht zu kritisieren. Sie gibt erstens dem Bund in letzter Konsequenz keine Steuerungsmöglichkeiten, wie das Geld tatsächlich in den Ländern verwendet wird; und sie benachteiligt zweitens diejenigen Länder, die jetzt schon die relativ gesehen stärksten Belastungen durch hohe Inanspruchnahmeraten bei geringen Steueraufkommen haben. Die Prüfung alternativer, gerechterer und steuerungsmächtigerer Finanzierungswege ist dringend anzuraten.

Leipzig, 29.10.2018



(Susanne Viernickel)

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Berlin, den 6.8.2018

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Frau Vorsitzende Sabine Zimmermann, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Bearbeitet von  
Ursula Krickl/DStGB  
Telefon +49 30 77307-244  
Telefax +49 30 77307-255  
E-Mail:  
[ursula.krickl@dstgb.de](mailto:ursula.krickl@dstgb.de)

Regina Offer/DST  
Telefon +49 30 37711-410  
Telefax +49 30 37711-409  
E-Mail:  
[regina.offer@staedtetag.de](mailto:regina.offer@staedtetag.de)

Jörg Freese/DLT  
Telefon +49 30 590097 340  
Telefax +49 30 590097 440  
E-Mail:  
[joerg.freese@landkreistag.de](mailto:joerg.freese@landkreistag.de)

Per email: [familienausschuss@bundestag.de](mailto:familienausschuss@bundestag.de)



## Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung am 5. November 2018

Sehr geehrte Frau Zimmermann,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Die Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme nehmen wir gerne wahr.

Die mit diesem „Gute-Kita-Gesetz“ verbundenen Ziele einer nachhaltigen und dauerhaften Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, einer Angleichung noch bestehender Unterschiede der Qualitätsstandards in den Ländern und der Verbesserung der Teilhabechancen benachteiligter Kinder werden von uns unterstützt. Insofern begrüßen wir das Engagement des Bundes, mit diesem Gesetzentwurf die in den letzten Jahren entwickelte Bund-Länder-Initiative zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung nunmehr umzusetzen.

Wir sehen jedoch noch dringenden Anpassungsbedarf am Gesetzentwurf. In den Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates zu diesem Gesetzentwurf (Drucksache 469/18 (neu) vom 09.10.2018 sind die wesentlichen Kritikpunkte, die von uns auch bereits im Anhörungsverfahren des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgebracht wurden, enthalten. Wir unterstützen daher diese Positionierung des Bundesrates und regen an, die vorgeschlagenen Änderungen vollständig zu übernehmen.

Ergänzend zu der Positionierung des Bundesrates weisen wir aber auch auf folgende Anpassungsbedarfe und Gelingensbedingungen für den Prozess der Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung hin:

- Die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, bzw. die kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Bundesländern müssen in den Prozess der Zielvereinbarungen von Bund und Ländern verbindlich einbezogen werden. Nur durch die unmittelbare Einbeziehung der kommunalen Erfahrungen können die Bedarfe und Entwicklungsmöglichkeiten in den jeweiligen Bundesländern realistisch eingeschätzt werden.
- Des Weiteren müssen auf Dauer angelegte Qualitätsverbesserungen auskömmlich und dauerhaft finanziert sein. Qualitätsstandards können nicht bundesweit sondern lediglich in den Bundesländern festgelegt werden. Die Konnexitätsregeln müssen dabei eingehalten werden. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel müssen ungeschmälert zu den Kommunen gelangen und zielgenau für die Erreichung der lokalen Entwicklungsziele in der Kindertagesbetreuung eingesetzt werden.
- Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die im Gesetzentwurf genannten Ziele für Qualitätsverbesserungen nur umsetzbar sind, wenn die erforderlichen Fachkräfte zur Verfügung stehen. Dies ist derzeit vielerorts nicht in ausreichendem Umfang gegeben. Es wird daher erwartet, dass flankierend zum Gesetzgebungsverfahren in Zusammenarbeit mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden eine Fachkräfteoffensive zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften gestartet wird und dafür zusätzliche Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

## **Artikel 1 – KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz**

### § 1 Ziele und § 2 Maßnahmen

Die in § 1 festgelegten Ziele und die in § 2 vorgesehenen Maßnahmen im Sinne eines „Instrumentenkastens“, der den Rahmen der Möglichkeiten absteckt, werden von uns unterstützt. Allerdings lehnen wir – ebenso wie der Bundesrat – eine Priorisierung von Maßnahmen auf Bundesebene ab und setzen uns daher für die Streichung des § 2 Satz 3 ein. Die sinnvolle Auswahl der notwendigen Entwicklungsbedarfe kann nur unter Berücksichtigung der Situation in den Kommunen und Bundesländern erfolgen.

Die Erweiterung der in der Bund-Länder-AG zur Qualitätsentwicklung in der frühen Bildung vereinbarten Maßnahmen durch die Möglichkeit der Elternbeitragsbefreiung wird nicht grundsätzlich abgelehnt. Sie schränkt aber den finanziellen Rahmen für Qualitätsverbesserungen weiter ein. Wir erinnern daran, dass die vollständige bundesweite Umsetzung der Qualitätsverbesserungsmaßnahmen (ohne Elternbeitragsfreiheit) auf ein jährliches Kostenvolumen von rund 15 Mrd. Euro geschätzt wurde.

Bei Elternbeitragsbefreiungen, die über die Beitragsbefreiung einkommensschwacher Haushalte hinausgehen, sehen wir angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsbedarfe vor Ort einen geringeren Handlungsdruck als bei anderen Qualitätsentwicklungsmaßnahmen.

### § 3 Handlungskonzepte der Länder

Bei § 3 Abs. 3 halten wir die zwingende Beteiligung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, bzw. der Kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene bei der Erstellung der Handlungskonzepte der Länder für dringend erforderlich. Eine Soll-Vorschrift reicht hier nicht aus. Unterschiedliche Qualitätsstandards gibt es nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen Kommunen in den Bundesländern. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind zudem gesetzlich verantwortlich für die Kindertagesbetreuung nach SGB VIII und unterscheiden sich in ihrer Rolle daher deutlich von den freien Trägern, den Sozialpartnern sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Elternschaft. Die Sicherstellung der Qualitätsstandards hängt nicht nur von der finanziellen Ausstattung der Kommunen, sondern auch von dem tatsächlichen Vorhandensein personeller und sächlicher Ressourcen ab. Verträge zwischen Bund und Ländern nach § 4, in denen das jeweilige Handlungskonzept der Länder festgelegt wird, können daher nicht ohne Berücksichtigung der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Bundesländern abgeschlossen werden.

Zudem müssen in die Auswahl der durch die Länder zu ermittelnden Handlungsfelder und -ziele auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit einbezogen werden. Diese sind nicht nur selbst Träger von Kindertageseinrichtungen, sondern sie stellen in den Ländern auch die nicht durch Land und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gedeckten Kosten der Einrichtungen freier Träger sicher. Im Weiteren sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden je nach Landesrecht auch am Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen beteiligt.

### § 5 Geschäftsstelle des Bundes

Dass die in § 5 vorgesehene Errichtung einer Geschäftsstelle des Bundes so umfangreich ausgestaltet sein muss und dadurch so immense Verwaltungskosten entstehen, wie im Finanztableau ausgewiesen, wird nachdrücklich kritisiert. Diese Mittel sollten zu allererst dem Zweck des Gesetzesvorhabens, für Qualitätserbesserungen in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, fließen. Kosten für Monitoring und Evaluation sollten aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

### § 6 Monitoring und Evaluation

Die Regelungen zum Monitoring und zur Evaluation in § 6 werden von uns grundsätzlich unterstützt. Wir weisen jedoch darauf hin, dass auch für die Kommunen erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch das Monitoring und die Evaluation entsteht. Eine erstmalige Berichtspflicht im Jahr 2020 erscheint zudem deutlich verfrüht. Die Umsetzung von Qualitätszielen erfordert einen zeitlichen Vorlauf und das Vorhandensein der personellen und sächlichen Ressourcen. Dies muss bei der Umsetzung berücksichtigt werden. Ein Monitoring bereits im Jahr 2020 weckt falsche Erwartungen bezüglich eines realistischen Zeithorizonts.

Die Forderung des Bundesrates, in § 6 Abs. 3 bereits eine Überprüfungspflicht für das Jahr 2022 hinsichtlich der Auskömmlichkeit der Finanzierung und weiterer notwendiger Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Ausbau aufzunehmen, unterstützen wir ausdrücklich.

### **Artikel 2 – Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII)**

Es wird vorgeschlagen, dass der bisherige Landesrechtsvorbehalt in § 90 Absatz 1 SGB VIII beibehalten wird.

Die Änderung des § 90 Absatz 1 SGB VIII wird zudem mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden sein. So ist bspw. die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder in einer Familie nach unserer Kenntnis derzeit nie oder nur sehr selten ein Kriterium in einer kommunalen Beitragsatzung.

Durch die Neuregelung wird die Umsetzung der Zumutbarkeitsprüfung erschwert. Nach § 90 Absatz 4 SGB VIII soll immer dann, wenn der gestaffelte Kostenbeitrag den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist, der Kostenbeitrag erlassen oder der Teilnehmerbeitrag übernommen werden. Die hierfür geltenden Zumutbarkeitskriterien werden aber nach dem bisherigen Entwurf gerade für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege nicht mehr definiert. Damit wird ein unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt, der ausgefüllt werden muss.

Insgesamt ist ein erheblicher Mehraufwand für die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu erwarten, der zwingend ausgeglichen werden muss. Die in den Landesgesetzen gültigen Regelungen würden durch das neue Bundesrecht ausgehebelt. Konnexität besteht allerdings nur bei Regelungen, die im Landesgesetz festgelegt werden.

Die Möglichkeit einer teilweisen Kostenübernahme fehlt zudem ganz. Je nach wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern ist aber nicht in jedem Fall eine vollständige Kostenübernahme angezeigt, zumal die Kostenbeiträge bei den freien Trägern sehr unterschiedlich sind. Wir regen daher an, diese Möglichkeit einer teilweisen Kostenübernahme im Gesetzentwurf ausdrücklich vorzusehen.

Auch die Problematik der nebeneinander bestehenden Ansprüche aus SGB VIII und dem Bildungs- und Teilhabepaket hinsichtlich der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung wurde bei der Erstellung des Gesetzentwurfes offensichtlich nicht berücksichtigt. Gemäß § 10 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 SGB VIII sind die Ansprüche auf Bildungs- und Teilhabeleistungen vorrangig. Sie können aber nicht rückwirkend für die Vergangenheit beantragt werden. Bildungs- und Teilhabeleistungen können Kinder und Jugendliche erhalten, die Leistungen nach SGB II, SGB XII, Wohngeldgesetz oder Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Gleichzeitig sieht der neue § 90 Absatz 4 SGB VIII einen umfassenden, auch rückwirkenden Anspruch für Personen im Sozialleistungsbezug auf vollständigen Erlass des Kostenbeitrags einschließlich des Verpflegungsgeldes vor. Hieraus ergibt sich ein bisher nicht aufgelöster Widerspruch.

Denkbar wäre eine Lösung, bei der die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Kindertageseinrichtungen aus dem Bildungs- und Teilhabegesetz herausgelöst wird und die frei werdenden Mittel den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt wird. Damit würde die Finanzierung der Mittagsverpflegung durch den vollständigen Erlass des Kostenbeitrags geregelt und gleichzeitig der finanzielle Mehraufwand der Kommune kompensiert.

### **Artikel 3 – Änderung des Finanzausgleichgesetzes und Artikel 4 – weitere Änderung des Finanzausgleichgesetzes**

Vorgesehen ist, dass der Bund die Länder durch eine Umverteilung der Umsatzsteuerpunkte in den Jahren 2019 – 2022 in Höhe von rund 5,5 Milliarden Euro entlastet. In den Jahren 2021 und 2022 ist eine Entlastung in Höhe von jeweils knapp 2 Milliarden Euro vorgesehen. Da die Qualitätsverbesserungen auf Dauer angelegt sind, ist es zwingend erforderlich, dass der Bund sein finanzielles Engagement verstetigt und ebenfalls auf Dauer anlegt.

Des Weiteren müssen die Länder durch Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes ebenfalls für eventuell entstehende Mehrkosten bei den Kommunen durch die Festlegung von Qualitätsstandards aufkommen. Es muss sichergestellt sein, dass die Mittel des Bundes ungeschmälert an die Kommunen weitergeleitet und zielgenau für den Ausbau der Qualität in der Kindertagesbetreuung eingesetzt werden. Die bei Eltern und Erziehern/innen geweckten Erwartungen an Qualitätsverbesserungen und Entlastungen bei den Elternbeiträgen können nicht auf Kosten der Kommunen eingelöst werden.

Wir weisen ausdrücklich nochmals auf die großen Ausbauleistungen der Kommunen bei der Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren hin. In den vergangenen 10 Jahren (zwischen 2007 und 2017) hat sich die Zahl der betreuten Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege mehr als verdoppelt: von 321.000 auf 762.000. Auch die ganztägigen Betreuungsangebote für Kinder ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt wurden ausgebaut. Die Bedarfe nach Kindertagesbetreuung steigen bundesweit weiter an. Die Kommunen müssen als örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe von Bund und Ländern dauerhaft und nachhaltig beim qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung unterstützt werden.

### **Artikel 5 – Inkrafttreten**

Nach Artikel 5 Absatz 2 soll die Regelung zu den Kostenbeiträgen in § 90 SGB VIII bereits am 1. August 2019 in Kraft treten. Die Vorbereitungszeit hierfür erscheint angesichts der erforderlichen landes- und kommunalpolitischen Entscheidungen und deren Umsetzung deutlich zu kurz angesetzt. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass das KiTa-Jahr in Bayern am 1. September eines jeden Jahres beginnt. Es ist jedoch gerade nicht erwünscht, dass die Neuregelung innerhalb eines laufenden KiTa-Jahres in Kraft tritt. Dies ist in der Begründung zu Artikel 5 ausdrücklich aufgeführt.

Angesichts der vielfältigen Trägerlandschaft bei Kindertageseinrichtungen und der komplexen Änderungen der Elternbeitrags-Regelungen erscheint das Inkrafttreten zum 1. August 2019 unrealistisch.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Stefan Hahn  
Beigeordneter  
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese  
Beigeordneter  
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking  
Beigeordneter  
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes