

Berlin, 02. August 2018

Einschätzungen zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Die in der AGF zusammengeschlossenen Familienorganisationen begrüßen ausdrücklich das Bestreben des Bundes, sich für eine verbesserte Qualität in der Kindertagesbetreuung einzusetzen. Dafür gibt es eine erhebliche Notwendigkeit, mit einem insgesamt deutlich höheren Mittelbedarf als die im Referentenentwurf veranschlagten 5,5 Mrd. Euro bis 2022. Die AGF begrüßt ebenso, dass der Gesetzesentwurf auch die Kindertagespflege einbezieht, die für Eltern eine wichtige Betreuungsform darstellt, wenn auch kritisch anzumerken ist, dass unklar bleibt, wie angesichts der im Entwurf enthaltenen Priorisierung die Unterstützung der Kindertagespflege in der Praxis erfolgen kann.

In ihrem Positionspapier „Handlungsfelder für eine hohe Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kitas“¹ geht die AGF intensiv auf verschiedene Aspekte der Kita-Qualität ein. Einige von ihnen finden sich auch in dem Referentenentwurf bzw. im JFMK-Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern wieder. Für die Beurteilung der einzelnen Handlungsfelder an sich verweist die AGF daher auf ihr Positionspapier. Zudem erstellen einzelne Mitgliedsorganisationen der AGF eigene Stellungnahmen, in denen verbandsspezifische Anmerkungen erfolgen, auf die die AGF an dieser Stelle gern verweist.

Bundesweit einheitliche Qualitätsstandards

Die AGF hat 2016 eine gemeinsame Erklärung verschiedener Organisationen initiiert, der sich mittlerweile 33 Verbände, Gewerkschaften und Träger angeschlossen haben. In dieser Erklärung fordern die Unterzeichnenden „verbindliche, bundesweit einheitliche und wissenschaftlich fundierte Standards“ in der Kindertagesbetreuung. Leider verzichtet der Referentenentwurf auf die Etablierung solcher Standards. Die Formulierung „werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt“ fällt deutlich schwächer aus. Begründet wird dies damit, dass in den Bundesländern unterschiedliche Ausgangssituationen berücksichtigt werden müssten und es unterschiedliche Stärken und Entwicklungsbedarfe in den Ländern gebe. Aus Sicht der Familienverbände sowie der Träger der gemeinsamen Erklärung sind bundesweit einheitliche Standards und unterschiedliche Ausgangspositionen jedoch kein Widerspruch. Die unterschiedlichen Ausgangspositionen sind unzweifelhaft vorhanden. Diese schließen jedoch das Ziel, am Ende bundesweit einheitliche Standards erfüllt zu haben, nicht aus, sondern machen es lediglich notwendig, die Wege zum Erreichen der Standards variabel zu gestalten.

¹ https://www.ag-familie.de/media/docs16/AGF_Position_Kitaqualitaet_April16.pdf.

Insofern ist der Begriff der „gleichwertigen Standards“ (Seite 3 des Entwurfs) zweifelhaft. Bedeutet dies zum Beispiel, dass eine neu geschaffene Beitragsfreiheit bei einer schlechten inhaltlichen Qualität in einem Bundesland und eine hohe inhaltliche Qualität ohne Beitragsfreiheit „gleichwertig“ sind und dieses Ergebnis ein gewünschtes Ziel des Gesetzes ist? Die AGF kritisiert dies stark und empfiehlt dringend, bundesweit einheitliche Standards, die nicht gegeneinander verrechenbar sind, als Ziel zu definieren. Nur dann ist gewährleistet, dass Familien sich auf die Qualität in der Kita und Kindertagespflege verlassen können – unabhängig davon, in welchem Bundesland oder in welcher Kommune sie wohnen.

Vor diesem Hintergrund ist es ebenso kritisch zu sehen, wenn im Referentenentwurf unter „§2 Maßnahmen“ die Handlungsfelder als „oder“-Liste (vgl. S. 4, Punkt 8) aufgeführt sind. Da nur die Gesamtheit der Handlungsfelder eine hohe Qualität sichert, muss es hier „und“ heißen.

Begrüßenswerte Staffelung von Beiträgen, aber generelle Beitragsfreiheit mit zu hoher Priorität

Die AGF unterstützt die Zielsetzung des Referentenentwurfs, dass kein Kind vom Besuch einer Kita oder Kindertagespflege aufgrund von finanziellen Nöten abgehalten werden darf. Daher begrüßen die Familienorganisationen die Einrichtung einer bundesweit einheitlichen Staffelung der Elternbeiträge, die für einkommensschwache Familien, auch unabhängig vom Bezug bestimmter Sozialleistungen, bis zur völligen Beitragsfreiheit führen kann. Dies ist ein wichtiger Schritt, um die Betreuungskosten an die tatsächliche Leistungsfähigkeit der Familien anzupassen.

Eine generelle Beitragsfreiheit für alle erscheint uns zum derzeitigen Zeitpunkt dagegen nicht zielführend. Die Priorisierung der Beitragsreduzierung wird im Referentenentwurf dadurch erhöht, dass den Maßnahmen eins bis drei eine besondere Bedeutung zuteil wird, die geradezu eine Einladung sind, die genehmigten Mittel (ausschließlich) für die vergleichsweise eher leicht umzusetzende generelle Beitragsfreiheit einzusetzen, was angesichts von Wahlkämpfen eine wahrscheinliche Perspektive ist. Nach dem Referentenentwurf können Bundesländer „Qualitätsverbesserungen“ vorzeigen, obwohl faktisch ohne Veränderungen in der inhaltlichen Qualität lediglich Beiträge wegfallen. Hier täte der Entwurf besser daran, es zunächst bei der Staffelung der Beiträge zu belassen und desweiteren die inhaltlichen Qualitätskriterien in den Vordergrund zu stellen. Dies schließt nicht aus, langfristig ein generelles kostenloses Betreuungsangebot anzustreben, sobald bundesweit eine angemessene inhaltliche Qualität und Quantität erzielt worden ist. Insofern sind Zugang inkl. Bezahlbarkeit und inhaltliche Qualität kein Entweder-Oder, sondern sie müssen beide gegeben sein und sind Ziele aus jeweils eigenem Recht.

Neujustierung der Umsatzsteueranteile als untauglicher Weg

Der AGF ist bewusst, dass es einen verfassungskonformen Finanzierungsweg braucht, der die Beteiligung des Bundes an Aufgaben von Land und Kommune ermöglicht. Geplant ist, mithilfe einer Änderung des Länderfinanzausgleichs zur Neujustierung der Umsatzsteueranteile die Frage der Finanzierung zu lösen. Aus Sicht der AGF erscheint es jedoch äußerst fraglich, dass dies zielführend ist. Mit diesem Weg entfallen für den Bund jegliche Steuerungsmöglichkeiten, zu gewährleisten, dass die Mittel in geeigneter Weise bei den Kindertagesbetreuungseinrichtungen ankommen. Zudem bleibt völlig unklar, wie gesichert wird, dass die Mittel des Bundes tatsächlich als zusätzliche Mittel in das System der Kindertagesbetreuung fließen und nicht lediglich bereits geplante Länderausgaben durch Bundesmittel gedeckt werden. Außerdem fehlen im Referentenentwurf die notwendigen Möglichkeiten, dass der Bund Mittel wieder zurück fordern kann, wenn ein Bundesland seine Ziele aus der Zielvereinbarung verfehlt oder Mittel nicht sachgemäß verwendet.

Nicht zuletzt bestehen erhebliche Zweifel an der Umsetzbarkeit, denn dieses Vorgehen braucht die Zustimmung aller Bundesländer, damit das Gesetz in Kraft treten kann. Es braucht somit nur ein einziges Bundesland, mit



dem sich der Bund auf einen Vertrag nicht einigen kann, um den gesamten Prozess zu blockieren. Damit hat das Gesetz nur geringe Chancen, umgesetzt zu werden.

Der Weg über die Einrichtung eines Sondervermögens erscheint insgesamt zweckmäßiger als der geplante Weg über Änderungen an der Umsatzsteuerverteilung.

Steuerung und Monitoring

Die AGF unterstützt das Ziel, die Qualität in der Kinderbetreuung sowohl auf der Ebene der einzelnen Kinderbetreuungseinrichtung als auch auf der Ebene der allgemeinen Qualitätskriterien kontinuierlich zu evaluieren und weiter zu entwickeln. Zwar ist die Einrichtung einer Service- und Koordinierungsstelle zur Entwicklung der Kitaqualität vorgesehen, sie soll jedoch lediglich Monitoringaufgaben besitzen und über keine weiteren Kompetenzen verfügen. Zusätzlich soll im BMFSFJ eine Evaluation des Gesetzes stattfinden, in die die Ergebnisse der Service- und Monitoringstelle einfließen. Insgesamt sind für die beiden Monitoringstellen beachtliche 22 Personalstellen vorgesehen, wobei zusätzliche Ausgaben in der Höhe einer 7-stelligen Summe (die genaue Summe lässt sich leider nicht ableiten) für Gutachten sowie die Errichtung einer Bundesakademie für Leitungspersonen vorgesehen sind. Angesichts dessen stellt sich hier die Frage, ob der geplante Aufwand diesem Anspruch gerecht werden kann oder ob nicht vielmehr überproportional hohe Mittel in die Verwaltung bzw. in die Neueinrichtung von Stellen und Einrichtungen fließen, ohne dass sich daraus Steuerungsmöglichkeiten ergeben. Auf kommunaler Ebene gibt es bereits heute gut erprobte Möglichkeiten zur Qualitätssicherung und Qualifikation von Führungskräften, auf die aufgebaut werden kann.

Sinnvoller wäre es daher, im Gesetz eine gut strukturierte Stelle einzurichten, die echte Steuerungselemente beinhaltet. Hierfür wäre die Einrichtung eines Sondervermögens statt einer Änderung des Länderfinanzausgleichs (s.o.) hilfreich.

Dauerhafte Finanzierung notwendig

Die Entwicklung einer hohen Qualität in der Kindertagesbetreuung ist ein langfristiges Ziel. Daher ist es äußerst kritisch, dass der Gesetzesentwurf eine gesicherte Finanzierung der Qualitätsentwicklung lediglich bis in das Jahr 2022 vorsieht. Bis dahin wird auf keinen Fall das angestrebte Ziel einer angemessenen Qualität flächendeckend erreicht sein. Dies entspricht somit in keiner Weise dem Beschluss der JFMK vom 19. Mai 2017, nach dem sich der Bund „über seine bisherigen Unterstützungsleistungen hinaus grundlegend und dauerhaft an der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung beteiligt“. Insofern fällt der Referentenentwurf in einem entscheidenden Punkt hinter den JFMK-Beschluss zurück und setzt damit auch nicht den Koalitionsbeschluss um („Die Beschlüsse der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK)“ sollen“ hierzu entsprechend [umgesetzt werden]“). Die AGF hält es daher für unbedingt erforderlich, dass der für die letzten beiden Jahre geplante Bundeszuschuss von 2 Mrd. Euro dauerhaft mindestens als untere Grenze erhalten bleibt.

Beteiligung der Fachöffentlichkeit

Die AGF unterstützt sehr die in §3 Abs. 1 geforderte Beteiligung der Fachöffentlichkeit der jeweiligen Länder. Der analog dazu stattfindende Prozess auf Bundesebene hat gezeigt, dass die gemeinsame Erarbeitung nicht nur hilfreich, sondern geradezu substanziell für den Erfolg der Maßnahmen ist. Nur die angemessene Kooperation zwischen Bund, Land, Kommunen, Trägern, Familien-, Sozial-, Eltern- und Kinderrechtsverbänden sowie Wissenschaft kann eine optimale Entwicklung und Implementation der Maßnahmen gewährleisten, da sowohl die Qualität der Maßnahmen als auch die anschließende Akzeptanz der Ergebnisse steigt. Die enge Zusammenarbeit mit diesen relevanten Akteuren sollte daher unbedingt auch auf Länderebene bei der Definition der länderspezifischen Zielvereinbarungen fortgesetzt werden.

