

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“

Vorbemerkung

Das BMFSFJ hat am 6. Juli 2018 den Referentenentwurf für ein Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vorgestellt. Gerne nutzen die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege die Möglichkeit, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen. Sie tun dies in einer gemeinsamen Stellungnahme, in die die langjährige fachliche Erfahrung aller Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege eingeflossen ist.

I. Allgemeine Bewertung

Grundsätzlich begrüßen es die Mitgliedsverbände der BAGFW sehr, dass das BMFSFJ mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterentwickeln und eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern befördern will. Die im Referentenentwurf in Aussicht gestellte Finanzierungsbeitrag des Bundes für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung wird von ihnen als eine wichtige politische Weichenstellung bewertet. Nicht nur beim Ausbau der Tagesbetreuung der Kinder, sondern gerade auch um eine angemessene Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung im Sinne einheitlicher Startchancen für Kinder in ganz Deutschland nachhaltig sicherstellen zu können, sind Länder und Kommunen auf eine Unterstützung des Bundes angewiesen.

Eine gute Grundlage für die Finanzierungsbeitrag des Bundes bieten nach Auffassung der BAGFW 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 den darin verankerten Qualitätszielen beitragen, die im November 2016 von der JFMK verabschiedet wur-

den. In den Eckpunkten der Jugend- und Familienministerkonferenz wird darauf abgestellt, dass der Bund eine nachhaltig dauerhafte Finanzierung ab 2022 in Höhe von 5 Milliarden Euro jährlich sicherstellt und dass die Länder Bundesmittel nur dann erhalten, wenn diese entsprechend der Zielvereinbarungen mit dem Bund zweckgebunden eingesetzt werden.

Im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD ist vereinbart, die „bestmögliche Betreuung für unsere Kinder und die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ zu fördern und dazu Länder und Kommunen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung zu unterstützen. Dazu soll, so der Koalitionsvertrag die „Vielfalt der Betreuungsangebote beibehalten“ und der Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz entsprechend umgesetzt werden.

Vor diesem Hintergrund benennt die BAGFW drei zentrale Schwachstellen des Referentenentwurfs, die die Wirksamkeit, Zweckmäßigkeit und Nachhaltigkeit gefährden:

1. Der vorliegende Referentenentwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung entspricht nicht den von der Jugend- und Familienministerkonferenz verabschiedeten Eckpunkten und der im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD getroffenen Vereinbarung, diese Eckpunkte umzusetzen. In den Eckpunkten war die Verstärkung der Bundeszuschüsse enthalten.
2. Eine dauerhafte finanzielle Unterstützung der Länder durch Bundesmittel ist im Referentenentwurf nicht vorgesehen. Nach Auffassung der BAGFW ist durch die Befristung der Finanzierungszusage eine mittel- beziehungsweise langfristige Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität in der Kindertagesbetreuung nicht gewährleistet. Befürchtet wird, dass eine Befristung der Zuschüsse bis 2022 dazu führt, dass die Länder keine dauerhaften beziehungsweise keine zusätzlichen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ergreifen.
3. Kritisch bewertet die BAGFW auch die im Referentenentwurf aufgeführte Lösung, die Mittel an die Länder über eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile zu verteilen. Damit verzichtet der Bund auf ein ursprünglich angedachtes und beim Bundesfamilienministerium angesiedeltes Sondervermögen, in dem die Mittel für die Länder verwaltet werden sollten. Eine Finanzierung über Umsatzsteueranteile führt dazu, dass dem Bund keinerlei verbindliche Korrekturen möglich sind, wenn die Mittel nicht sachgemäß und zweckgebunden eingesetzt werden.

II. Bewertung einzelner Gesetzesvorschläge

1. Artikel 1

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

(KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz - KiQuEG)

§ 1 Ziele

Die in § 1 aufgeführten Ziele des KiTa-Qualitätsgesetzes werden von der BAGFW bestätigt.

§ 2 Maßnahmen

Gesetzentwurf

Die in § 2 aufgeführten Handlungsfelder entsprechen den neun Handlungsfeldern und den darin zugrunde gelegten Zielen des von der JFMK im November 2016 verabschiedeten Zwischenberichts „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“. Im Gesetzentwurf wird darauf abgestellt, dass die in Satz 1 enthaltenen Handlungsfelder 1 bis 3 für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung von herausgehobener Bedeutung sind.

Bewertung

Die BAGFW begrüßt die im Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ und die im Entwurf des Gesetzes aufgeführten Handlungsfelder und Ziele für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Kritisch bewertet die BAGFW die im Entwurf des Gesetzes vorgenommene Priorisierung des Handlungsfeldes 1, „bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ und die explizite Hervorhebung der Elternbeiträge als Hürde zur Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung. Es ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen das Handlungsfeld 1 priorisiert werden sollte. Eine angemessene sozialverträgliche Staffelung von Elternbeiträgen ist bereits in Artikel 2 des Referentenentwurfs geregelt. Die im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD vereinbarte Reduzierung von Elternbeiträgen ist aus Sicht der BAGFW eine familienpolitische Maßnahme, die nicht zu Lasten der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung gehen darf.

Hinzu kommt, dass die vorgenommene Priorisierung dazu führt, dass die Kindertagespflege in keinem oder in einem zu geringen Umfang berücksichtigt wird.

Lösung

Aus Sicht der BAGFW tragen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung wesentlich die Handlungsfelder 2 (guter Fachkraft-Kind Schlüssel), 3 (Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte) und 4 (Stärkung der Leitung) bei; hier besteht nahezu in allen Bundesländern der Bedarf, durch geeignete Maßnahmen Verbesserungen herbeizuführen.

Notwendig ist es, im Gesetz die Handlungsfelder 2, 3 und 4 als Handlungsfelder von herausgehobener Bedeutung aufzuführen. Andernfalls ist nach Auffassung der BAGFW auf eine Priorisierung der Handlungsfelder zu verzichten.

§ 3 Handlungskonzepte der Länder

Gesetzentwurf

Im Gesetzentwurf wird unter der Überschrift „Handlungskonzepte“ darauf abgestellt, dass die Länder jeweils für sie erforderliche Handlungsfelder und Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ermitteln. Hierbei sollen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise einbezogen werden. Grundlage für die Ermittlung der erforderlichen Handlungsfelder und Handlungsziele soll eine Analyse der jeweiligen Ausgangslage in allen in Paragraph 2 aufgeführten Handlungsfeldern sein, aus der heraus fachlich und finanziell nachvollziehbare Kriterien für die Weiterentwicklung der Qualität abgeleitet werden sollen. Diese Kriterien sollen mit Handlungs- und Finanzierungskonzepten unterlegt werden, aus denen hervorgeht, mit welchen Maßnahmen und in welcher Zeitfolge die Länder Fortschritte zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung erreichen wollen.

Bewertung

Nach Auffassung der BAGFW sind die im Gesetzentwurf aufgeführten Regelungen im Sinne von Handlungskonzepten 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.

Zu unverbindlich ist auch die Einbeziehung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft geregelt.

Lösung

Notwendig ist, die in § 3 aufgeführten Regelungen als Zielvereinbarungen fortzuschreiben, aus denen konkret messbare Ziele und Maßnahmen ableitbar sind. Die in Absatz 1 des Referentenentwurfs aufgeführte Regelung kann dabei unverändert übernommen werden. Ergänzend aufzunehmen sind 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 nachweisen, mit welchen förderfähigen Maßnahmen sie die ausgewählten Handlungsfelder und Handlungsziele verfolgen,
- der Bund sich verpflichtet, für diese Handlungsfelder und Handlungsziele Bundesmittel zur Verfügung zu stellen,
- 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,
- die Länder über den Fortschritt der Qualitätsentwicklung im Land und über den Einsatz der Mittel nach Abschluss eines Haushaltsjahres berichten,
- die Länder sich verpflichten, an einem dauerhaften und länderspezifischen und länderübergreifenden Monitoring teilzunehmen;
- die Länder mit dem Bund jeweils landesspezifische Zielvereinbarungen in Form öffentlich-rechtlicher Verträge abschließen.

§ 4 Verträge zwischen Bund und Ländern

Geszentwurf

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

Bewertung

Nach Auffassung der BAGFW 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 bzw. nicht zweckbezogener Verwendung der Mittel verhandelt werden.

§ 5 Monitoring und Evaluation

Gesetzentwurf

In Absatz 2 des § 5 wird darauf abgestellt, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes evaluiert und zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Deutschen Bundestag gegenüber berichtet.

Bewertung

Unter Punkt A. „Problem und Ziel“ des Referentenentwurfs wird ausgeführt, dass durch die gesetzlichen Regelungen eine nachhaltige und dauerhafte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unterstützt wird. Nach Auffassung der BAGFW reicht es nicht aus, wenn die Bundesregierung den Bundestag zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über dessen Wirksamkeit informiert.

Lösung

Notwendig ist, in § 5 Absatz 2 darauf abzustellen, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes evaluiert, und den Deutschen Bundestag alle vier Jahre über die Ergebnisse 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 Staffelfung ganz zu verzichten, was einige Bundesländer auch tun. Die Vorschrift soll im Kern nur zwei Änderungen erfahren.

Zum einen soll ausdrücklich geregelt werden, dass Bezieher von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II („Hartz IV“), dem SGB XII (Sozialhilfe) und dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie von Kinderzuschlag nach § 6a BKGG und von

BAGFW-Stellungnahme
zum RefE eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der
Kindertagesbetreuung

Leistungen nach dem Wohngeldgesetz ohne weitere Prüfung von Kostenbeiträgen freizustellen sind. Dies ändert an der bisherigen Rechtslage nur wenig, weil der über eine Verweisung auf das Sozialhilferecht (SGB XII) normierte Einkommensfreibetrag von Beziehern dieser Leistungen in aller Regel nicht ausgeschöpft wird. Die Änderung schafft eine gewisse Verwaltungsvereinfachung. In einigen Fällen wird sie dazu führen, dass Personen, die jetzt einen – wenngleich sehr geringen – Kostenbeitrag leisten müssen, von diesem Beitrag freigestellt werden. Sie wird aber auch dazu führen, dass Personen mit dem gleichen Nettofamilieneinkommen ungleich behandelt werden können, weil die Privilegierung an die Art und nicht an die Höhe des Einkommens anknüpft.

Zum zweiten soll die Regelung 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

Die BAGFW begrüßt die Ergänzung in § 22 SGB VIII. Die BAGFW hält es insbesondere für sachgerecht, dass Qualität hier prozessual verstanden wird. Die Vorschrift sieht vor, dass die Qualität der Kindertagesbetreuung stets weiter entwickelt wird. So kann sie auf fachliche Entwicklungen ebenso wie auf neue gesellschaftliche Voraussetzungen reagieren. Die Vorschrift setzt zugleich die vorrangige Vorgabe des § 17 Abs. 1 iVm § 37 Satz 2 SGB I um, nach der Sozialleistungen in „zeitgemäßer Weise“ zu erbringen sind.

Die BAGFW unterstützt das Ziel, Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung sozialverträglich auszugestalten. Der Gesetzesentwurf wird diesem Ziel allerdings nur unzureichend gerecht. Er schafft Verbesserungen lediglich für eine kleine Gruppe von Personen, die im Moment gerade noch Kinderzuschlag oder Wohngeld oder beides beziehen, aber gerade schon Beiträge für Kindertagesstätten entrichten müssen.

Daneben schreibt er den Ländern vor, Kostenbeiträge zu staffeln, verzichtet aber sowohl auf eine Verbesserung der Regelung zum Freibetrag, als auch auf Mindestvorgaben für die Staffelung. Ob Eltern durch diese Regelung tatsächlich – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – entlastet werden, hängt von der Umsetzung durch die Länder ab. Die Vorschrift ermöglicht eine Entlastung, kann sie aber nicht garantieren.

Die BAGFW weist darauf hin, dass die Verweise auf §§ 88 und 92a SGB XII überflüssig sind, weil die Fälle dieser Vorschriften in keinem denkbaren Fall einschlägig sein können. Die BAGFW weist weiter darauf hin, dass das Eigenheimzulagengesetz zum 31.12.2005 auslief. Da die Eigenheimzulage maximal acht Jahre gewährt werden konnte, dürften mittlerweile auch diejenigen Fälle, in denen der Beginn des Förderzeitraums nach dem 01.12.2005 lag, abgeschlossen sein.

Lösung

Die BAGFW schlägt vor, einen praktikablen und großzügiger bemessenen Einkommensfreibetrag zu schaffen, unterhalb dessen Eltern von Kostenbeiträgen vollständig freigestellt werden. Damit wird erreicht, dass das im Koalitionsvertrag vereinbarte Vorhaben der Bundesregierung, Eltern bei den Beiträgen zu entlasten, zuvörderst für Eltern mit Einkommen im niedrigen Bereich realisiert wird.

Die BAGFW regt darüber hinaus an, für die Staffelung der Kostenbeiträge eine Mindestregelung zu schaffen, die von den Ländern nicht unterschritten werden darf und die darüber hinaus gilt, wenn die Länder ihrem Auftrag, eine Staffelung einzuführen, nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen.

3. Artikel 3 und Artikel 4

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Weitere Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Gesetzentwurf

Im Referentenentwurf wird in den Artikeln 3 und 4 darauf abgestellt, die vom Bund zur Verfügung stehenden Mittel über Umsatzsteueranteile zu finanzieren.

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

Bewertung

Nach Auffassung der BAGFW 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 nicht rechtlich bindend durchzusetzen.

Darüber hinaus bewertet die BAGFW die im Referentenentwurf aufgeführte Regelung kritisch, Bundesmittel lediglich bis 2022 zur Verfügung zu stellen. Diese Absicht entspricht weder der Intention des Gesetzes noch den von der JFMK verabschiedeten Eckpunkten, denen zufolge eine dauerhafte Finanzierung des Bundes erforderlich ist. Der Verzicht auf eine dauerhafte Finanzierungsbeteiligung des Bundes wird u.E. im Ergebnis dazu führen, dass die Länder ihre Anstrengungen im Bereich der Qualitätsentwicklung der Kindertagesbetreuung auch nicht dauerhaft ausrichten, keine nachhaltigen Qualitätsverbesserungen anstoßen und/oder keine zusätzlichen

BAGFW-Stellungnahme
zum RefE eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der
Kindertagesbetreuung

Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung initiieren.

Lösung

Sinnvoll ist es nach Auffassung der BAGFW, die Finanzierungsbeteiligung 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 und entsprechend der Kostensteigerungen in diesem Bereich aufwachsend zu gestalten.

Berlin, 03.08.2018

Bundesarbeitsgemeinschaft
der Freien Wohlfahrtspflege e. V.

Dr. Gerhard Timm
Geschäftsführer

Kontakt:

Liane Muth (liane.muth@caritas.de)