

**Stellungnahme der Geschäftsstelle
des Deutschen Vereins für öffent-
liche und private Fürsorge e.V. zum
Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Weiterentwicklung der Qualität
in der Kindertagesbetreuung**

Stellungnahme (DV 12/18) vom 2. August 2018



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Zu Artikel 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiQuEG-E)	4
1.1 Ziele – § 1 KiQuEG-E	4
1.2 Maßnahmen – § 2 KiQuEG-E	5
1.3 Handlungskonzepte der Länder – § 3 KiQuEG-E	9
1.4 Verträge zwischen Bund und Ländern – § 4 KiQuEG-E	10
1.5 Monitoring und Evaluation – § 5 KiQuEG-E	12
2. Zu Artikel 2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung – Nr. 1 (§ 22 SGB VIII-E) und Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E)	13
2.1 Grundsätze der Förderung – Art. 2 Nr. 1 (§ 22 Abs. 4 SGB VIII-E)	13
2.2 Pauschalierte Kostenbeteiligung – Art. 2 Nr. 2 (§ 90 SGB VIII-E)	13
3. Zu Artikel 3 und 4 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung – Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes (§ 1 FAG-E)	14

Vorbemerkung

Mit seinen Empfehlungen zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen aus dem Jahre 2013¹ 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, 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 Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) 2017 – basierend auf dem Zwischenbericht – Eckpunkte für ein „Qualitätsentwicklungsgesetz“ vorgelegt und darauf abgestellt, dass sich der Bund jährlich mit 5 Mrd. € beteiligt.² Schließlich wurde im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vereinbart, die wesentlichen Eckpunkte der JFMK 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 der vorgelegte Referentenwurf leider kaum erfüllen kann.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht zentrale Regelungen kritisch und den Entwurf als stellenweise inkonsistent. Aufgrund der zugrunde gelegten Finanzierungsform (mit geringen Steuerungs- und Sanktionierungsmöglichkeiten) und dem geplanten Zeithorizont (vier Jahre) erscheint es äußerst fraglich, ob dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Aufwuchsbedingungen in der Kindertagesbetreuung über Ländergrenzen hinweg faktisch entsprochen werden kann.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Maria-Theresia Münch.

¹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen vom 11. September 2013 (NDV 2013, S. 447 ff.), <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2012/dv-33-12-qualitaet-in-kindertageseinrichtungen.pdf>

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?uuiid=18136D81FB48F0219C75CEF1C23695A2>

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

1. Zu Artikel 1 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiQuEG-E)

1.1 Ziele – § 1 KiQuEG-E

§ 1 Abs. 1 KiQuEG-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 2013 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.³

In § 1 Abs. 1 Satz 1 KiQuEG-E wird von der Trias der „Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung“ gesprochen. Wenngleich inzwischen der Stellenwert der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege als erste außerfamiliale, öffentlich verantwortete Bildungsorte gesellschaftspolitisch gesehen wird, ist Bildung nicht die einzige und altersgruppenabhängig auch nicht die vordringlichste Aufgabe der beiden Angebote, sondern ebenso Erziehung und Betreuung.⁴ Die an dieser Stelle vorgenommene Reihung der Trias wird weder im Gesetzestext noch in der Begründung konsistent durchgehalten (vgl. § 2 Satz 1 Nr. 9 a) KiQuEG-E, Begründung zu § 1 Abs. 2 KiQuEG-E, S. 19). 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 Abs. 1 Satz 2 KiQuEG-E enthält nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins einen redaktionellen Fehler. Die Formulierung „und zur besseren Vereinbarkeit von Familie“ ist doppelt enthalten. Selbst wenn man davon ausgeht, dass hier kein redaktioneller Fehler vorliegt und auf Vereinbarkeitsprobleme innerhalb der Familie abgestellt wird, so können diese nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nicht Gegenstand des hier vorgelegten Gesetzentwurfes sein, da dessen Ziel nicht die Lösung innerfamiliärer Probleme ist. Zudem stellen sich Vereinbarkeitsprobleme für Familien vor allem in der

³ Empfehlungen (Fußn. 1), S. 7 f. (NDV 2013, S. 449 f.)

⁴ Ebenda, S. 3 f. (NDV 2013, S. 447 f.)

mangelnden Passung zwischen Zeiten und Orten der Erwerbstätigkeit mit den vorzufindenden Öffnungszeiten der Kindertagesbetreuungsangebote. Auch in der Begründung finden sich keinerlei Erläuterungen zu dieser vermeintlichen Intention. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, die oben genannte Textpassage ersatzlos zu streichen.

§ 1 Abs. 3 KiQuEG-E benennt erstmals die Absicht, dass mit dem Gesetz unter Berücksichtigung länderspezifischer Entwicklungsbedarfe bundesweit gleichwertige Standards angestrebt werden. In der Begründung zu diesem Absatz finden sich jedoch keine Ausführungen dazu, wie diese Standards entwickelt werden sollen. Vielmehr enthält sie die dezidierte Aussage, dass es nicht Ziel des Gesetzes sei, bundeseinheitliche Qualitätsstandards zu definieren, sondern dass an den Stärken und Entwicklungsbedarfen der Länder angeknüpft werden solle (Begründung, S. 19). Hiermit versucht der Gesetzentwurf, der föderalen Struktur im System Kindertagesbetreuung Rechnung zu tragen. Für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ergibt sich hier ein Widerspruch zwischen Gesetzestext und Gesetzesbegründung und es bleibt die Frage offen, wie auf diesem Wege in Verbindung mit § 3 Abs. 2 KiQuEG-E und Artikel 3 und 4 des Entwurfes das Ziel der Gleichwertigkeit von Qualität in den Kindertagesbetreuungsangeboten erreicht werden soll. Eine in Aussicht gestellte Lösung findet sich an anderer Stelle der Begründung: bei § 4 KiQuEG-E (S. 27) wie auch bei § 5 Abs. 2 KiQuEG-E (S. 28) wird die Möglichkeit einer „bundesweite[n] Regelung von Qualitätskriterien“ bzw. „bundesgesetzliche[n] Regelung von Qualitätskriterien“ in einer „zweiten“ oder vielleicht auch „dritten“ Phase (S. 28) benannt. Hier ist allerdings unklar, was eine „zweite“ oder auch „dritte Phase“ bedeutet, da das Gesetz bislang nur einen Zeithorizont von vier Jahren vorsieht.

1.2 Maßnahmen – § 2 KiQuEG-E

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

Gemäß § 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 KiQuEG-E benennt der Gesetzgeber die „Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots“ als erstes von drei prioritären Handlungsfeldern zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und hebt in diesem Zusammenhang explizit die Elternbeiträge als abzuschaffende Hürde hervor. Begründet wird dies damit, dass mit der Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang zur Kindertagesbetreuung versperrt bzw. verzögert würde (Begründung, S. 20 f.). Zudem wird aufgezeigt, dass die finanzielle Belastung durch Elternbeiträge ungerecht verteilt sei, d.h. Haushalte unterhalb der Armutsrisikogrenze müssten einen doppelt so hohen Anteil ihres Einkommens für Elternbeiträge aufbringen wie Eltern, die über der Armutsrisikogrenze liegen.

Die Abschaffung von Elternbeiträgen sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aus folgenden Gründen aber nicht als prioritär an:

Erstens ist die sozialverträgliche Staffelung und zielgruppenspezifische Abschaffung von Elternbeiträgen Gegenstand des Artikels 2 dieses Gesetzentwurfes, sodass eine zusätzliche Priorisierung im § 2 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 KiQuEG-E

keinesfalls notwendig erscheint, zumal damit die Frage der Elternbeiträge einen unverhältnismäßig hohen Stellenwert in diesem Gesetzentwurf erhält und zu unnötigen Redundanzen in der Begründung führt.

Zweitens erschließt es sich 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 Befragungen⁵ – 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.

Drittens ist es angesichts eines aktuell bestehenden erheblichen und weiter wachsenden Fachkräftemangels⁶ aus qualitativer Sicht vielmehr 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.

Kritikwürdig ist eine Beitragsbefreiung besonders dann, wenn Länder, die einen im bundesweiten Vergleich schlechten Fachkraft-Kind-Schlüssel aufweisen (vgl. Ländermonitor Frühkindlicher Bildungssysteme 2017⁷), 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.

Die hier als prioritär vorgeschlagenen Handlungsfelder 2, 3 und 4 zielen ausschließlich auf Kindertageseinrichtungen ab. Aus diesem Grund sollte nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Kindertagespflege (Handlungsfeld 7) 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 genannten Handlungsfeldern besteht.

5 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, 15, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/elternzoom-2018/>

6 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/detailansicht/literatur/25090-plaetze-personal-finanzen-der-kita-ausbau-geht-weiter.html>

7 https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/personalschluessel/personalschluessel-ohne-leitungszeit/?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=72ca1f9fdf17c33421267848cea172f8

1.2.2 Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“ – § 2 Satz 1 Nr. 3 KiQuEG-E

Mit Blick auf die in der Begründung zu § 2 Satz 1 Nr. 3 KiQuEG-E (Handlungsfeld „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“) benannten förderfähigen Maßnahmen fordert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, diese weiter auszuführen und zu konkretisieren. Insbesondere sollte auch für Kindertageseinrichtungen die Sicherstellung einer „qualifizierte[n] und personell angemessen ausgestattete[n] Fachberatung“ als explizite Maßnahme in der Begründung genannt werden (vgl. § 2 Satz 1 Nr. 7 KiQuEG-E, Begründung, S. 28). Im Begründungstext (S. 22) wird die Fachberatung zwar unter dem Handlungsfeld subsummiert, jedoch die Verbesserung ihrer personellen Ressourcen und ihre Qualifizierung nicht als Maßnahme benannt. Der Deutsche Verein hat bereits 2012 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.⁸

1.2.3 Handlungsfeld „Stärkung der Leitungen von Kindertageseinrichtungen“ – § 2 Satz 1 Nr. 4 KiQuEG-E

Im § 2 Satz 1 Nr. 4 KiQuEG-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 der flächendeckenden Entwicklung von unterstützenden Qualifizierungsmaßnahmen.⁹

Bezogen auf die Maßnahme „ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen“ verweist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins auf den engen Zusammenhang mit der Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels (§ 2 Satz 1 Nr. 2 KiQuEG-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 von unterstützenden Qualifizierungsmaßnahmen zeigt sich allerdings wieder die Inkonsistenz des Gesetzentwurfs. So wird versteckt und unvermittelt in der Begründung zum Teil E Nr. 4 Erfüllungsaufwand (S. 17) von der Errichtung einer Bundesakademie für Leitungspersonen in Kindertageseinrichtungen und dem dafür zu veranschlagenden Sachaufwand gesprochen. Abgesehen davon, dass aller Voraussicht nach die Errichtung einer solchen Bundesakademie mit der Bildungshoheit der Länder wie auch der Trägerhoheit hinsichtlich der Qualifizierung ihrer Mitarbeiter/innen

⁸ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur konzeptionellen und strukturellen Ausgestaltung der Fachberatung im System der Kindertagesbetreuung vom 25. September 2012, S. 2 u. 12 (NDV 2012, S. 562 u. 566), <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2011/dv-31-11-kindertagsbetreuung.pdf>

⁹ Empfehlungen (Fußn. 1), S. 11 f. (NDV 2013, S. 450)

gemäß § 72 Abs. 3 SGB VIII ein Konflikt entstehen würde, finden sich an keiner Stelle nähere Ausführungen zu Ziel, Zweck, Auftrag und Träger der Bundesakademie. Darüber hinaus wäre zu prüfen, inwieweit sie den Bemühungen der Länder, hochschulische Studiengänge für Leitungskräfte zu etablieren, zuwiderläuft. Sollte es trotz allem zur Errichtung einer solchen Bundesakademie kommen, müsste in jedem Fall das Bundesinteresse begründet und sichergestellt werden, dass sie nicht mit den hoheitlichen Aufgaben von Ländern und Trägern im Widerspruch steht.

1.2.4 Handlungsfeld „Verbesserung der Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung“ – § 2 Satz 1 Nr. 8 KiQuEG-E

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt ausdrücklich, dass mit § 2 Satz 1 Nr. 8 KiQuEG-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 2013 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.¹⁰ Explizit benannte der Deutsche Verein 2013 die Träger der Kinder- und Jugendhilfe bzw. die Einrichtungsträger auf ihren unterschiedlichen Ebenen im System der Kindertagesbetreuung als qualitätsbestimmenden Faktor¹¹ und forderte eine 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 dementsprechenden personellen Ausbau der Steuerungsebenen nach sich. Doch das Ziel einer ganzheitlichen Erziehung, Bildung und Betreuung, die Umsetzung der UN-Kinderrechts- und UN-Behindertenrechtskonvention, zunehmende betriebswirtschaftliche Aufgaben und Managementaufgaben erfordern es, dass sich die Träger ihrer Verantwortung in diesem System bewusst sind und Trägerqualität und Trägerkompetenzen gestärkt werden. In der Begründung (S. 25) 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 Verein 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.

¹⁰ Empfehlungen (Fußn. 1), S. 5 u. 13 (NDV 2013, S. 448 f.)

¹¹ Ebenda, S. 13 (NDV 2013, S. 451 f.)

SGB VIII) festzuhalten.¹² Zudem 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 Jugendhilfe¹³ ist daher folgerichtig und notwendig.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt deshalb an, einen entsprechenden Hinweis in die Begründung aufzunehmen.

1.3 Handlungskonzepte der Länder – § 3 KiQuEG-E

§ 3 Abs. 1 KiQuEG-E formuliert den Auftrag an die Länder, Handlungsfelder und -ziele festzulegen, in denen Qualitätsverbesserungen stattfinden sollen. Grundlage soll eine Analyse der jeweiligen Ausgangslage in allen in § 2 KiQuEG-E benannten neun Handlungsfeldern sein. Des Weiteren sollen die Länder fachlich und finanziell nachvollziehbare Kriterien für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in diesen neun Handlungsfeldern erarbeiten (§ 3 Abs. 2 KiQuEG-E). Schlussendlich sollen darauf basierend Konzepte vorgelegt werden, die zeigen, mit welchen Maßnahmen und in welcher Zeitfolge Fortschritte zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung erreicht werden (§ 3 Abs. 3 KiQuEG-E). Laut der Begründung sollen diese Handlungs- und Finanzierungskonzepte eine bundesweite Vergleichbarkeit ermöglichen (S. 26).

Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sind die getroffenen Regelungen als zu unverbindlich anzusehen. Ausschließlich die Länder bestimmen die Handlungsfelder, in denen die Qualität weiterentwickelt werden sollen und legen die dafür erforderlichen Kriterien und Maßnahmen selbst fest. Dies lässt die Möglichkeit offen, für die verschiedenen Ausgangslagen in den neun Handlungsfeldern verschiedene Kriterien für verschiedene Maßnahmen zu entwickeln. Wie auf diesem Wege eine „bundesweite Vergleichbarkeit“ hergestellt werden kann, lassen der Gesetzestext wie auch die Begründung offen. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht es für die Erreichung des intendierten Ziels einer bundesweiten Angleichung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und insbesondere vor dem Hintergrund des gewählten Finanzierungsweges als unbedingt erforderlich an, dass die getroffenen Regelungen so deutlich formuliert werden, dass aus ihnen konkrete, messbare Ziele und Maßnahmen abgelesen werden können, die tatsächlich einen Ländervergleich ermöglichen.

§ 3 Abs. 1 Satz 2 KiQuEG-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. Neben der bereits oben

¹² Ebenda, 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, R., in: Wiesner (Hrsg.): SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar, 5. Aufl., München 2015, § 4, Rdnr. 5

¹³ 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

beschriebenen Art und Weise der Zusammenarbeit (vgl. Kap. 1.2.4) 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 KiQuEG-E vorliegen müssen.

Mit Blick auf die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention sowie der UN-Behindertenrechtskonvention und der in § 1 Satz 1 Nr. 9 b), c) und d) KiQuEG-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.

1.4 Verträge zwischen Bund und Ländern – § 4 KiQuEG-E

1.4.1 Verträge als Grundlage für Monitoring und Evaluation – § 4 Satz 1 KiQuEG-E

§ 4 KiQuEG-E definiert Inhalte und Ziele der zwischen Bund und Ländern zu vereinbarenden Verträge. Laut § 4 Satz 1 KiQuEG werden sie jedoch in erster Linie als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation herangezogen. Erst in der Begründung (S. 26 ff.) wird deutlich, dass die Verträge auch die Grundlage für den Erhalt von Umsatzsteueranteilen zur anteiligen Finanzierung der Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität in den jeweiligen Kindertagesbetreuungssystemen sein sollen. Abgestellt wird auf die Form der Selbstverpflichtung der Länder. Der Finanzierungsweg über die Erhöhung von Umsatzsteueranteilen lässt jedoch de facto weder eine Zweckbindung noch Sanktionierungsmöglichkeiten zu. Dies sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sehr kritisch (vgl. hierzu auch Kap. 3). Um zumindest die Transparenz über die Verwendung der Mittel zu gewährleisten, spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nachdrücklich dafür aus, § 4 Satz 2 Nr. 3 KiQuEG-E zu konkretisieren und folgende Aspekte als Inhalte der Verträge in den Gesetzestext aufzunehmen:

- Nachweis der Länder, in welchen Handlungsfeldern welche Ziele mit welchen förderfähigen Maßnahmen erreicht werden sollen,
- Verpflichtung des Bundes, für diese Handlungsfelder, Ziele und Maßnahmen Bundesmittel zur Verfügung zu stellen,
- Verpflichtung der Länder, die vom Bund gewährten Mittel entsprechend der Zielvereinbarung einzusetzen,
- Verpflichtung der Länder, über den Fortschritt der Qualitätsentwicklung und den Einsatz der Mittel nach Abschluss eines Haushaltsjahres zu berichten,

- Verpflichtung der Länder, in einem dauerhaften, länderspezifischen und länderübergreifendem Monitoring teilzunehmen,
- Abschluss landesspezifischer Zielvereinbarungen.

Hinzuweisen ist darauf, 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 noch Klärungsbedarf.

1.4.2 Vereinbarungen über die Qualitätsentwicklung und Etablierung eines Qualitätsmanagementsystems – § 4 Satz 2 Nr. 4 KiQuEG-E

Nach § 4 Satz 2 Nr. 4 KiQuEG-E werden die Länder aufgefordert, mit Trägern Vereinbarungen über die Qualitätsentwicklung und die Etablierung eines Qualitätsmanagementsystems abzuschließen. Diese Intention begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ausdrücklich. Allerdings stellt sich die Frage, wer mit „Träger“ gemeint ist – sind es die öffentlichen Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe oder sind es die freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe und von welcher Ebene wird gesprochen? Auch die Begründung definiert „Träger“ nicht näher. Hier besteht nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins Klärungsbedarf. Zumindest in der Begründung sollte näher benannt werden, mit welchen Trägern Vereinbarungen geschlossen werden. Für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ist es nicht ersichtlich, weshalb an dieser Stelle nicht zuallererst auf die öffentlichen Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, also i.d.R. die Gebietskörperschaften verwiesen wird, da diese nicht nur der Ort sind, an dem die Leistung Kindertagesbetreuung angeboten wird, sondern diese auch die Letztverantwortung für die Ausgestaltung dieses Angebotes tragen. Zudem sollte ein Hinweis aufgenommen werden, dass bereits bestehende Qualitätsmanagementsysteme hierbei zu berücksichtigen sind.

1.4.3 Einrichtung einer Service- und Koordinierungsstelle – § 4 Satz 2 Nr. 7 KiQuEG-E

Gemäß § 4 Satz 2 Nr. 7 KiQuEG-E verpflichtet sich der Bund, eine Service- und Koordinierungsstelle einzurichten. 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.

Folgt man nur dem Gesetzestext, so gleicht die Service- und Koordinierungsstelle in erster Linie einer Beobachtungs- und Dienstleistungsstelle für die Länder. Aus der Begründung lässt sich jedoch noch eine deutlich andere Konnotation des Auftrages der geplanten Service- und Koordinierungsstelle herauslesen. So sollen durch sie die Bundesmittel „umso wirksamer mittel- und unmittelbar der Kindertagesbetreuung zugute“ kommen (vgl. S. 7). Daraus kann geschlossen werden, dass beabsichtigt wird, der Service- und Koordinierungsstelle zumindest perspektivisch auch eine Steuerungsfunktion zukommen zu lassen. Nicht näher ausgeführt wird zudem, was in diesem Zusammenhang eine „wirksame-

re“ Verteilung der Bundesmittel bedeuten und ob die Service- und Koordinierungsstelle zum Beispiel auch mit Sanktionsbefugnissen ausgestattet werden soll. Darüber hinaus erhält sie gemäß § 83 Abs. 1 SGB VIII den Auftrag, eine bundesweit vergleichbare Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität in allen Ländern anzuregen und zu fördern. Die Art und Weise, wie diese Aufgabe wahrgenommen werden soll, wird jedoch nicht näher ausgeführt.

Nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ist die Einrichtung einer solchen Service- und Koordinierungsstelle grundsätzlich zu begrüßen. Es ist jedoch zum einen zu empfehlen, zumindest in der Begründung die Intention und den Auftrag dieser Stelle transparenter und konkreter darzustellen. Zum anderen empfiehlt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zur Sicherstellung und Unterstützung der fachlichen Expertise dieser Service- und Koordinierungsstelle die Einrichtung eines Fachbeirates, welcher die Arbeit der Service- und Koordinierungsstelle begleitet und unterstützt.

1.5 Monitoring und Evaluation – § 5 KiQuEG-E

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Einführung eines Monitorings- und Evaluationssystems. Das Monitoring und die Evaluation haben laut Begründung (S. 28 zu § 5 Abs. 2 KiQuEG-E) das Ziel, „nachhaltig und dauerhaft“ die Weiterentwicklung der Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu prüfen. Für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ist fraglich, was in diesem Zusammenhang die Begriffe „nachhaltig und dauerhaft“ aussagen sollen. Der Gesetzentwurf regelt nur einen Zeitraum von knapp vier Jahren (2019 bis 2022). „Nachhaltig und dauerhaft“ könnte jedoch bedeuten, dass die Länder dazu verpflichtet werden sollen, auch über den Zeitraum des Mittelflusses hinaus an dem Monitoring und den Evaluationen teilzunehmen bzw. diese durchzuführen. Zwar wäre es zu begrüßen, wenn Monitoring und Evaluation über den Zeitraum nach 2022 fortgeführt würden, allerdings erscheint es kaum vorstellbar, dass sich die Länder hierzu verpflichten, ohne dass die Bundesmittel für die Verbesserung der Qualität verstetigt würden. Hier besteht Klärungsbedarf.

In der Begründung zu § 5 Abs. 2 KiQuEG-E (S. 28) wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung bei der Erstellung des Evaluationsberichtes durch eine wissenschaftliche Einrichtung unterstützt werden soll. Zudem findet sich an anderer Stelle – nämlich in der Begründung für den Erfüllungsaufwand (Teil A, Nr. 4, S. 17) – noch der Hinweis auf eine „Langzeitstudie“. Angesichts des Mangels an Langzeitstudien in der Kindheitspädagogik ist dieses Vorhaben zu begrüßen. Jedoch werden weder die Kosten für die wissenschaftliche Einrichtung noch für die Langzeitstudie transparent dargestellt, und offen ist auch, ob es sich bei der „wissenschaftlichen Einrichtung“ um die sogenannte Service- und Koordinierungsstelle handelt. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht hier noch Klärungsbedarf.

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 (wissenschaftlichen) Begleitung der Prozesse in den Ländern und zur Sicherstellung der Beteiligung aller relevanten Akteure bei der Bestimmung der prioritären Ziele in der Qualitätsentwicklung, vergleichbare Strukturen [Service- und Koordinierungsstellen bzw. Landes(forschungs)institute zur Unterstützung der Kinder- und Jugendhilfeausschüsse] aufzubauen.

2. Zu Artikel 2 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität 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 ist 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 ausgeführt – wiederholt gegen die Beitragsfreistellung ganzer Jahrgänge ausgesprochen (vgl. Kap. 1.2.1), solange 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. 1.2.1 genannten Gründen fest.

Schlussendlich sollten die geplanten zielgruppenspezifischen Entlastungen von den Beiträgen nicht zulasten der kommunalen Haushalte erfolgen.

3. Zu Artikel 3 und 4 des Entwurfes eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität 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, wie die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel über die Erhöhung von Umsatzsteueranteilen zu den Ländern gelangen sollen. 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 der 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 104b GG ist weder eine Zweckbindung erforderlich noch die Rückforderung der Mittel bei Nichteinhalten der Verträge oder ein Nachsteuern in der Mittelverteilung möglich.¹⁴

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 könn(t)en.

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 erwarten. Zum anderen widerspricht die Begrenzung der zeitlichen Dauer des Zuflusses der Bundesmittel an die Länder dem Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD, nach dem die diesbezüglichen Beschlüsse der JFMK umgesetzt werden sollen.

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

¹⁴ Vgl. hierzu auch: Wieland, Joachim: Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung. Rechtsgutachten erstellt für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Speyer, Mai 2016, www.fruehe-chancen.de

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

E-Mail info@deutscher-verein.de