

STELLUNGNAHME

Berlin, den 3. August 2018

Stellungnahme der eaf zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiQuEG)

(Fassung vom 6. Juli 2018)

Die eaf als evangelischer familienpolitischer Dachverband, mit 14 Landesverbänden und 19 bundesweit arbeitenden Fachverbänden als Mitgliedern, bedankt sich für die Gelegenheit, zu dem vorliegenden Referentenentwurf Stellung nehmen zu können.

In der Erklärung der Arbeitsgemeinschaft der Familienorganisationen (AGF) vom September 2017 hat sich die eaf als Mitglied der AGF gemeinsam mit 32 anderen Organisationen dafür ausgesprochen, dass bundeseinheitliche Qualitätsstandards für Kitas mit folgenden Qualitätsmerkmalen anzustreben sind:

- **Zugang zu Kitas:** Öffnungs- und Schließzeiten, Ganztagsangebote und Kosten für die Familien.
- **Qualifikation der Fachkräfte** einschließlich bundeseinheitlicher Regelungen zur Ausbildung.
- **Fachkraft-Kind-Relation und Gruppengröße:** Fachkraft-Kind-Relation für pädagogisch qualifizierte Fachkräfte sowie Festlegung einer maximalen Gruppengröße entsprechend den Bedürfnissen und des Alters der Kinder.
- **Leitlinien der pädagogischen Arbeit** unter Berücksichtigung der in der UN-Kinderrechtskonvention normierten Kinderrechte, die z. B. durch das Recht auf Spiel, Bildung, Beteiligung und Selbstentfaltung einen inhaltlichen Rahmen setzen.
- **Verantwortungsbewusste Erziehungs- und Bildungspartnerschaft:** Verhältnis Kind, Eltern, Fachkraft mit dem Kindeswohl im Zentrum.

- **Dauerhafte Qualitätssicherung und -weiterentwicklung:** Bundes- bzw. länderspezifisches Monitoring sowie Sicherung der organisatorischen Rahmenbedingungen für Qualitätsentwicklung¹.

Grundsätzliche Anmerkungen

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung hat leider nicht bundesweit einheitliche Standards zum Ziel (s. Begründung S. 19). Über das Monitoring der Entwicklungen in den Ländern und die Evaluation des Gesetzes soll aber eine Entwicklung zur „Annäherung der Qualitätsniveaus“ möglich werden (S. 19 zu § 1 Abs. 3).

Die eaf befürwortet ausdrücklich das Ziel, zu bundesweit vergleichbaren qualitativen Standards (S. 27, Absatz 2) zu kommen. Sie begrüßt auch, dass nach den Jahren des quantitativen Ausbaus nun die Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote im frühkindlichen Bereich in den in Fokus rückt.

Der vorliegende Referentenentwurf umfasst fünf Artikel, wobei Artikel 1 die Paragraphen eines eigentlichen KiQuEG beinhaltet. Artikel 2-5 beschreiben die damit zusammenhängenden Änderungen in anderen Gesetzen und das Inkrafttreten. Da dieser Entwurf sich noch in der Ressortabstimmung zwischen den Ministerien befindet und daher Änderungen am Entwurf nicht ausgeschlossen sind, kann darauf in der gesetzten Frist bis zum 3. August 2018 nicht mehr reagiert werden.

Hintergrund des Gesetzentwurfes

Dem vorgelegten Entwurf ist ein umfangreicher Prozess vorangegangen. So haben sich Ende des Jahres 2014 Bund und Länder mit dem Communiqué „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ darauf geeinigt, einen Qualitätsentwicklungsprozess zu initiieren. Die Handlungsziele wurden identifiziert und in einem Zwischenbericht von 2016 veröffentlicht, der von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet wurde.

Diese Arbeitsgruppe wurde des Weiteren gebeten, einen Vorschlag zur weiteren Ausgestaltung des Qualitätsentwicklungsprozesses sowie zur finanziellen Sicherung vorzulegen.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) hat am 3. und 4. Mai 2018 das Ergebnis der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und deren Abschlussbericht aufgenommen und dazu den Beschluss gefasst², dass die Länder und Kommunen beim Ausbau des Angebotes und bei der Steigerung der Qualität der Kinderbetreuung zu unterstützen seien, dass zudem eine dauerhafte finanzielle

¹ AGF: <https://www.ag-familie.de/home/kitastandards.html>

² JFMK Öffentliches Protokoll, TOP 6.4

Unterstützung der Länder durch den Bund erwartet wird, die jährlich bis zu einem Volumen von 1.985 Millionen Euro im Jahr 2022 aufwachsen soll. Außerdem wird der Bund gebeten, im Rahmen einer Überprüfung der Fortführung bisheriger Bundesprogramme in den Bereichen Qualität und Investition, die Überführung der zur Verfügung stehenden Mittel in das Qualitätsentwicklungsgesetz zu prüfen.

Die JFMK erinnert ferner an ihren Beschluss aus dem Jahr 2016, in dem der Bund aufgefordert wird, die aus dem Betreuungsgeld freigewordenen Mittel ab 2019 dauerhaft zur Verbesserung der Kinderbetreuung und für familienpolitische Leistungen zur Verfügung zu stellen. Die JFMK fordert den Bund auf dies zukünftig, beginnend mit der Aufstellung des Haushaltes 2019, zusätzlich zu berücksichtigen.

Die JFMK stellt weiter fest, dass ein grundlegender Gedanke der Beschlüsse der JFMK auf der Basis der gemeinsamen Eckpunkte zur weiteren Ausgestaltung des Qualitätsentwicklungsprozesses darin besteht, dass die einzelnen Länder im Rahmen der neun vereinbarten Handlungsfelder ihre Schwerpunkte für die Verwendung der Bundesmittel nach landesspezifischem Bedarf festlegen können. Sie gehen daher von der Festlegung im Koalitionsvertrag³ auf Bundesebene aus, bei der Umsetzung des Qualitätsentwicklungsprozesses die Länderkompetenzen und die Vielfalt der Betreuungsangebote zu wahren. Das schließt aus, dass konkrete Ziele in den einzelnen Handlungsfeldern länderübergreifend vom Bund verbindlich vorgegeben werden.

In dem Prozess der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurden schon die neun Handlungsfelder identifiziert, die den § 2 des vorgelegten Gesetzentwurfes ausmachen:

- „ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung zu schaffen, welches unter anderem den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, beispielsweise durch Elternbeiträge, sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst;
- einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Kindertageseinrichtungen sicherzustellen;
- zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beizutragen;
- die Leitungen der Kindertageseinrichtungen zu stärken;
- die räumliche Gestaltung der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu verbessern;
- zur Bildung, Entwicklungsförderung und Gesundheit in der Kindertagesbetreuung beizutragen;

³ Koalitionsvertrag vom 12. März 2018

- die Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 Aachtes Buch Sozialgesetzbuch) zu fördern;
- die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung zu verbessern oder (*Hervorhebung eaf*);
- inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung zu bewältigen, indem sie beispielsweise:
 - a) für die Bedeutung einer öffentlich verantworteten Erziehung sensibilisieren;
 - b) zur Sicherung der Rechte von Kindern geeignete Verfahren der Beteiligung umsetzen und den Schutz der Kinder sicherstellen;
 - c) inklusive Pädagogik verankern;
 - d) Kinder mit Fluchthintergrund integrieren;
 - e) Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen;
 - f) dazu beitragen, Potenziale des Sozialraums stärker zu nutzen;
 - g) alltagsintegrierte Bildungsangebote stärken;
 - h) Qualitätssicherung und -entwicklung gewährleisten oder
 - i) Schutz vor Diskriminierung verbessern.⁴

Bis in gleichlautende Formulierungen baut der Referentenentwurf auf Beschlüssen der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) auf. Die inhaltlichen Herausforderungen sollten aber nicht als eine Möglichkeit den strukturell-qualitativen Verbesserungen gegenübergestellt werden. Statt des „oder“ in § 2 Punkt 8, Seite 4 des Gesetzentwurfes bedarf es eines „und“. Das „oder“ eröffnet die Möglichkeit, sich einer inhaltlichen Herausforderung zu widmen (oder eine zu benennen, der ohnehin schon Genüge getan wird) und an wichtigen anderen Parametern einer guten Qualität, wie z. B. am Fachkraft-Kind-Schlüssel nichts zu verändern. Dieses breite Spektrum von Möglichkeiten verhindert geradezu das Entstehen gemeinsamer Standards.

Dem Gesetzentwurf zufolge muss der Bund mit allen Bundesländern einzelne Verträge über die Qualitätssicherung und -weiterentwicklung abschließen und diese Prozesse mit Mitteln aus dem Finanzausgleichsgesetz fördern. Erst nach diesen Vertragsabschlüssen mit allen Bundesländern ist die Finanzierung auf Basis des Finanzausgleichsgesetzes gesichert (Artikel 5). Dieses Verfahrenserfordernis kann die Umsetzung des Gesetzes u. U. sehr lange verzögern. Außerdem ist möglicherweise eine Mehrzahl der Bundesländer abhängig von sich lange hinziehenden Vertragsverhandlungen mit einzelnen Bundesländern mit Sonderinteressen.

Zur Unterstützung der Aufgabe soll auf Bundesebene eine Service- und Koordinierungsstelle eingerichtet werden, die die einzelnen Qualitätsentwicklungs- und -sicherungskonzepte unterstützt und länderübergreifend für Monitoring und die Evaluation zuständig ist sowie ent-

⁴ Beschluss der JFMK vom 3. - 4. Mai 2018, Öffentliches Protokoll

sprechende Öffentlichkeitsarbeit leistet und die Erstellung der zweijährigen Monitoringberichte der Bundesebene durchführt.

Das Inkrafttreten der einzelnen Artikel des Gesetzentwurfes soll 2019 beginnen und 2020 nach der Unterzeichnung aller Verträge mit den Bundesländern in Kraft treten.

Alle diese Schritte dienen dem Ziel, gleichwertige Standards in der Kitaqualität bundesweit „anzustreben“, so die Begründung auf S. 27.

Familienpolitische Bewertung

Die eaf begrüßt die Zielsetzung des Vorhabens. Sie schätzt auch ausdrücklich, dass in dem bisherigen Verfahren, das zu dem Referentenentwurf geführt hat, Bundes- und Länderinteressen durch fachliche Diskurse und Beschlüsse der zuständigen Jugend- und Familienministerkonferenz zusammengefasst wurden.

Aus Sicht der Eltern kleiner Kinder sind bundesweit vergleichbare und verlässliche Standards zum einen wichtig, um ihre Kinder mit gutem Gewissen in eine Einrichtung oder in Tagespflege zu geben. Zum anderen ist es bei Umzügen der Familie von großer Bedeutung, dass überall im Land gleichwertige Bildungs- und Betreuungsbedingungen anzutreffen sind.

Die eaf sieht die Gefahr, dass die allgemeine Beitragsfreiheit des Kitabesuchs zu einem gleichwertigen Qualitätsziel neben anderen, wie z. B. der Fachkraft-Kind-Relation, werden könnte. Es ist zwar zu begrüßen, insbesondere finanziell schwache Familien beim Kitabesuch ihrer Kinder zu unterstützen. Dies kann auf dem Wege der Beitragsstaffelung geschehen. Die allgemeine Beitragsfreiheit ist aus unserer Sicht eher mittelfristig anzustreben. Beispiele aus Bundesländern, die die Beitragsfreiheit jüngst eingeführt haben, wie u. a. Berlin und Niedersachsen, zeigen, dass enorme Finanzmittel gebunden werden, so dass in der Regel auf absehbare Zeit keine weiteren Finanzmittel für Qualitätsverbesserungen zur Verfügung stehen.

Gleichwertige Lebensbedingungen

In ihrem Positionspapier⁵ „In Verantwortung für Kinder – Für einen Perspektivwechsel in der Familienpolitik!“ aus dem Jahr 2017 hat die eaf einige familienpolitische Grundlinien dargelegt. Ein wichtiger Wechsel der Perspektive besteht darin, Kinder als Subjekte mit eigenen Rechten zu sehen. So ist eine Förderung in der Kindertagesbetreuung umfassend gedacht, wie sie auch in den Qualitätsmerkmalen des Zwischenberichts der Bund-Länder-Arbeitsgruppe beschrieben sind.

Die eaf fordert in dem Positionspapier auch eine stärkere Kooperation von Bund und Ländern und spricht sich für die Abschaffung des Kooperationsverbotes aus. Durch den bereits vor-

⁵ https://www.eaf-bund.de/documents/Veroeffentlichungen/Positionspapier-In_Verantwortung_fr_Kinder.pdf

liegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Lockerung des Kooperationsverbots vorzusehen, explizit auch mit Begründung zu Bildungsfragen (insbes. Artikel 104c GG), ist dieser Schritt bereits eingeleitet.

Familien sehen sich heute vor vielfältige Herausforderungen gestellt, die im Alltag bewältigt werden müssen. Gerade in der Zeit, in der Kindertagesbetreuung in Anspruch genommen wird, fallen wichtige Richtungsentscheidungen in der so genannten Rush-Hour des Lebens. Dass es in einer Gesellschaft, die sich in vielerlei Hinsicht in rasantem Wandel befindet, verlässliche Strukturen für die kleinen Kinder geben muss, ist ein Dreh- und Angelpunkt, an dem sich viel für die einzelnen Mitglieder der Familien entscheidet. Dabei kann die Angebotsvielfalt in den Regionen eine Rolle spielen, die Qualität der Kindertagesbetreuung muss sich aber in Richtung gesicherter, bundeseinheitlicher Standards bewegen. Darauf haben die Eltern auch verfassungsrechtlich Anspruch.

Die Wahrnehmung von Erziehungsaufgaben darf nicht zu beruflichen Nachteilen führen (S. 15 Referentenentwurf KiQuEG), wie das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat.

Förderung aller Kinder von Anfang an

Alle Kinder brauchen eine qualitativ gute Tagesbetreuung, besonders aber Kinder aus Familien in ökonomisch schwierigen Lagen oder aus Familien mit Migrationsgeschichte. Diese ist nötig, um die Nachteile, die sich aus der ökonomischen oder sozialen Situation der Elternhäuser ergeben, auszugleichen, mindestens aber zu minimieren und die Bildungsverläufe der Kinder von Anfang an positiv zu beeinflussen. Der Zusammenhang von Armut und Bildungschancen wurde insbesondere in den PISA-Studien immer wieder nachgewiesen.

Die eaf regt an, die Qualitätsoffensive in der Tagesbetreuung von Kindern mit einer grundlegenden Verbesserung der „Allgemeinen Hilfen zur Erziehung“ (§ 16 SGB VIII) zu verbinden, wie im bereits erwähnten [Positionspapier der eaf](#) vorgeschlagen.

Qualitätsentwicklung braucht strukturelle und verlässliche Finanzierung

Qualitätssicherung und -weiterentwicklung sind Aufgaben, die sich nicht in Wahlperioden einteilen lassen, sondern struktureller Rahmenbedingungen bedürfen, die verlässlich sind und dabei auch dynamisch weiterentwickelt werden. Insofern begrüßt die eaf auch, dass eine Service- und Koordinierungsstelle die Entwicklungen, Selbstverpflichtungen und Besonderheiten der einzelnen Bundesländer wertschätzt und in den Blick nimmt. Gleichwohl gilt es, diese Entwicklungen in einer Weise zu vergleichen, dass die besten Erfahrungen, Vereinbarungen und Entwicklungen so verallgemeinert werden, dass sich mittelfristig bundesweit einheitliche Qualitätsstandards entwickeln. Da die Monitoring-Stelle nur erfasst und beobachtet, bleibt offen, wie unzureichende Bemühungen der Bundesländer, gemessen an den ge-

schlossenen Vereinbarungen, gesteigert oder gar sanktioniert werden können. Eine wirksame Steuerung durch das Monitoring ist nicht zu erkennen.

Diese wird zusätzlich erschwert durch den Finanzierungsweg des Finanzausgleichsgesetzes (Art. 3), also durch eine Neufestsetzung der Anteile am Umsatzsteueraufkommen für die Länder. Mittel aus der Umsatzsteuer dürfen nicht mit einer Zweckbindung versehen werden und müssen demzufolge auch nicht zwingend für die Steigerung der Qualität in Kindertagesstätten verwendet werden. Ein zweckgebundenes Sondervermögen des Bundes mit dem Zweck der qualitativen Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung würde die Steuerung und vor allem die Zweckbindung der Mittel deutlich erleichtern. Der komplizierte Verfahrensweg, dass zunächst alle Länder eine vertragliche Vereinbarung mit dem Bund schließen müssen, bevor finanzielle Unterstützung des Bundes für das Vorhaben fließen kann, wäre dadurch auch nicht notwendig. Aufgrund dieser Erwägungen und der damit verbundenen Beschleunigung des Ausbaus der Qualität von Kitas wie auch der Kindertagesbetreuung würde die eaf diesem Weg den Vorzug geben.

Mit allen Bundesländern Vereinbarungen zu treffen, wahrt die Zuständigkeit für Bildung der Bundesländer, ist aber gleichwohl langwierig. Es bleibt zu hoffen, dass nicht Partialinteressen einzelner Bundesländer die Umsetzung des gesamten Gesetzes stark verzögern oder gar blockieren. Fraglich erscheint deshalb, warum die Planung des Prozesses nur ausdrücklich bis 2022 vorgesehen ist. Dass bis dahin vergleichbare Qualitätsstandards erreicht sind, ist kaum vorstellbar. Die eaf plädiert für eine längere Laufzeit des Gesetzes, bzw. sie vermisst die Perspektive der Weiterentwicklung. Wie sollen die bis 2022 erreichten Ergebnisse so gesichert werden, dass sie als bundesweit geltende Standards verbindlich sind? Es bietet sich an, die §§ 22 ff. des SGB VIII entsprechend zu qualifizieren. In manchen unstrittigen Punkten, z. B. zum zeitlichen Umfang der Betreuung, zur Zusammenarbeit mit Eltern oder zur Gesundheitsförderung wäre das auch jetzt schon möglich. Eine diesbezügliche Ergänzung des Gesetzesentwurfes wäre aus Sicht der eaf wünschenswert.

Quellen:

- Zwischenbericht:
<https://www.fruehe-chancen.de/qualitaet/qualitaetsentwicklungsprozess/zwischenbericht-2016/>
- Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie Berlin, 27. Juli 2016:
https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_Langfassung.pdf
- Protokoll
b) JFMK 03_04. Mai 2018_Anlage TOP 6.2 NAP JUGEND- UND FAMILIENMINISTER-KONFERENZ 06.06.2018

https://polit-x.de/documents/926404/bundeslander/fachministerkonferenzen/jugend-und-familienministerkonferenz/protokoll-2018-06-06-b-jfmk-03_04-mai-2018_anlage-top-62-nap

- AGF Position von April 2016:

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

- eaf Positionspapier

https://www.eaf-bund.de/documents/Veroeffentlichungen/Positionspapier-In_Verantwortung_fr_Kinder.pdf

- <https://www.ekd.de/ekd-setzt-verstaerkt-auf-betreuungsangebote-fuer-kleinkinder-36417.htm>

- Bedarf für Leitungsaufgaben:

<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/qualitaetsausbau-in-kitas-2017/>