

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge anlässlich der Anhörung beim Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Entwurf eines Gesetzes zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (BT-Drs. 18/11408)

Stellungnahme der Geschäftsstelle (DV 03/17) vom 20. März 2017



Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Grundsätzlicher Handlungsbedarf für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung	3
1.1 Platzbedarf nicht vom Personalbedarf trennen	3
1.2 Neujustierung des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung	4
1.3 Bundesweit Qualität sicherstellen und weiterentwickeln	4
1.4 Ausbau der Kindertagesbetreuung vor Beitragsfreistellung	5
1.5 Qualitativer und quantitativer Ausbau der Schulkinderbetreuung	5
2. Zu ausgewählten Regelungen des Gesetzentwurfs	6
2.1 Zweck der Finanzhilfen § 19 Abs. 1 KibAG-GE – Ausweitung der Zielgruppen	6
2.2 Zweck der Finanzhilfen § 19 Abs. 2 KibAG-GE – Investitionen in qualitative Ausstattungsmerkmale	7
3. Fazit	7

Vorbemerkung

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zum weiteren quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung setzt die Bundesregierung ihre finanzielle Unterstützung des notwendigen Ausbaus von Plätzen in der Kindertagesbetreuung für den Zeitraum von 2017 bis 2020 in Höhe von 1.126 Milliarden Euro fort. Es ist geplant, mit der Änderung des Gesetzes über die Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Artikel 1) und des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Kinderbetreuungsausbau“ (Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz, Artikel 2) zusammen mit den Ländern 100.000 zusätzliche Plätze für Kinder von der Geburt bis zum Schuleintritt zu schaffen. Damit reagiert die Bundesregierung auf den wachsenden Bedarf an Plätzen nicht nur für Kinder unter drei Jahren, sondern erstmals auch für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Eintritt in die Schule. Ebenfalls erstmals sollen mit den Finanzhilfen auch Investitionen für qualitative Verbesserungen seitens des Bundes ermöglicht werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins unterstützt das Engagement des Gesetzgebers in diesem gesellschaftlich wichtigen Handlungsfeld. Der Deutsche Verein fordert seit Langem eine stärkere finanzielle Beteiligung des Bundes am quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.¹ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt somit grundsätzlich den vorgelegten Gesetzentwurf. In der konkreten Ausgestaltung des Gesetzentwurfs sieht sie jedoch noch Nachbesserungsbedarf vor allem redaktioneller Art. Die Stellungnahme widmet sich zunächst einigen grundsätzlichen Handlungsbedarfen im quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung und im zweiten Teil den konkreten Regelungsvorschlägen des Gesetzentwurfs.

1. Grundsätzlicher Handlungsbedarf für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung

1.1 Platzbedarf nicht vom Personalbedarf trennen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins geht davon aus, dass der Ausbau- und Sanierungsbedarf der nächsten Jahre die Zahl der avisierten 100.000 Plätze deutlich übersteigen wird, insbesondere angesichts der notwendigen Integration von Kindern mit Fluchthintergrund, des weiter wachsenden Bedarfs an Plätzen für Kinder unter drei Jahren² und des wachsenden Bedarfs an erweiterten Betreuungszeiten. Bislang konzentrierten sich die gesetzgeberischen Bemühungen des Bundes in erster Linie auf den quantitativen Ausbau. Steigende Personalkosten, notwendige Qualitätsverbesserungen, z.B. ein besserer Fachkraft-Kind-Schlüssel, Freistellung von Leitungsaufgaben sowie Stärkung der Fachberatung sind in die bisherigen Bundesfinanzierungen nicht eingepreist worden. Bereits 2011 hatte

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Maria-Theresia Münch.

¹ Vgl. Eckpunktepapier zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 5/2011, S. 193–196, hier 193; Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen, NDV 10/2013, S. 447–458, hier 457 f.

² So lag die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage bei Kindern unter drei Jahren im Jahr 2016 bei 13,3 Prozentpunkten. Vgl. BMFSFJ, Kindertagesbetreuung kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2016, S. 5.

der Deutsche Verein in seinem Eckpunktepapier zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren gefordert, den Platzbedarf nicht vom dazugehörigen Personalbedarf zu trennen.³

1.2 Neujustierung des Finanzierungssystems der Kindertagesbetreuung

Die Fragen der Finanzierung der Kindertagesbetreuung und damit auch die der Qualitätsentwicklung und -sicherung hat der Bundesgesetzgeber nicht bundesweit geregelt, sondern überlässt dies gem. § 74a SGB VIII den Ländern. Allerdings führt derzeit die landesspezifische Ausgestaltung der Finanzierung der Kindertagesbetreuung zu einer zunehmenden Ungleichheit zwischen den Ländersystemen. Zudem tragen neben den Freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe und den Eltern durch die Zahlung von Elternbeiträgen vor allem die Kommunen die Hauptlast des Ausbaus, die den Ausbau trotz der stellenweise sehr angespannten Finanzlage ihrer Haushalte weiter vorangetrieben haben. Der Deutsche Verein konstatierte bereits 2012 in seinen Empfehlungen zur Qualität in der Kindertagesbetreuung eine anhaltende Unterfinanzierung des Kindertagesbetreuungssystems.⁴ Noch beträgt der Finanzierungsanteil 0,8 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP)⁵ und nicht, wie im europäischen Vergleich gefordert, 1 %.⁶ Der Deutsche Verein erachtet es nach wie vor als dringend erforderlich, dass es zu einer besseren Lastenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen kommt und eine dauerhafte Finanzierungsbeteiligung (insbesondere an den laufenden Betriebskosten, siehe Pkt. 1.1) des Bundes und der Länder sicherzustellen ist.

1.3 Bundesweit Qualität sicherstellen und weiterentwickeln

Der vorliegende Gesetzentwurf zum vierten Investitionsprogramm zielt neben der weiteren finanziellen Unterstützung des Ausbaus an Plätzen in der Kindertagesbetreuung erstmals auch auf eine qualitative Verbesserung zumindest der räumlichen Ausstattung der Angebote in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wertet diese Öffnung des Investitionsprogrammes als einen ersten gesetzgeberischen Schritt hin zu einer stärkeren Bundesbeteiligung an der Finanzierung weiterer qualitätsrelevanter Aspekte (siehe Pkt. 1.1). Sie begrüßt den 2014 angelaufenen Prozess zwischen Bund und Ländern unter Einbeziehung der Träger und Verbände, sich auf gemeinsame Qualitätsziele zu verständigen, ausdrücklich, folgt dieser Prozess doch den bereits genannten Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Qualität in der Kindertagesbetreuung aus dem Jahr 2013.⁷ Darin hatte sich der

3 Eckpunktepapier zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 5/2011, S. 193–196, hier 195.

4 Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen, NDV 10/2013, S. 447–458, hier 457.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bildungsfinanzbericht 2016. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, Dezember 2016, S. 90.

6 Vgl. Netzwerk Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer der Europäischen Kommission: Qualitätsziele in Einrichtungen für kleine Kinder. Vorschläge für ein zehnjähriges Aktionsprogramm, Januar 1996, S. 12, <http://www.kindergartenpaedagogik.de/360.html>.

7 Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen, NDV 10/2013, S. 447–458, hier 449.



Deutscher Verein zwar nicht für ein „Bundesqualitätsgesetz“, welches für alle Länder einheitliche Mindeststandards festlegen soll, ausgesprochen. Er forderte jedoch schon damals, dass die Bundesländer ein gemeinsames Qualitätsverständnis entwickeln sollten, aus dem heraus sich zentrale Qualitätsziele für die Kindertageseinrichtungen ableiten lassen. In diesen Prozess sollten nach Auffassung des Deutschen Vereins die Ligen der Freien Wohlfahrtspflege, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene sowie Vertreter/innen der Wissenschaft und Forschung einbezogen werden. Zugleich sollten alle relevanten Gesetze und untergesetzlichen Regelungen daraufhin geprüft werden, inwieweit sie den heutigen qualitativen Anforderungen an Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege entsprechen bzw. diese in ausreichendem Maße unterstützen.⁸ Mit dem „Zwischenbericht 2016 – Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern“ liegen nun erstmals ein von Bund, Ländern, Verbänden und Trägern gemeinsam formuliertes Qualitätsverständnis und darauf aufbauend zentrale Qualitätsziele vor. Es wird jetzt darauf ankommen, zeitnah auf der Ebene der Bund-Länder-AG Frühe Bildung einen Masterplan zu vereinbaren, wie diese Qualitätsziele landesspezifisch umgesetzt und finanziert werden können.

1.4 Ausbau der Kindertagesbetreuung vor Beitragsfreistellung

In der aktuellen Diskussion um die weitere qualitätsorientierte Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung wird die Beitragsfreistellung als ein mehr oder weniger zentrales Qualitätsmerkmal proklamiert, mit der Begründung, allen Kindern gleichermaßen den Zugang zu den Kindertagesbetreuungsangeboten zu ermöglichen. Die Angebote der Kindertagesbetreuung beitragsfrei zu stellen, ist nach Auffassung des Deutschen Vereins ein unterstützenswertes Steuerungsinstrument, um die Teilhabe und Bildungschancen von Kindern zu erhöhen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt regt der Deutsche Verein allerdings an, von einer Beitragsfreistellung für ganze Jahrgänge abzusehen, solange hierdurch Mittel gebunden werden, die für den quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung benötigt werden. Angesichts der schwierigen Haushaltslage in den Kommunen und der bereits bestehenden Beitragsstaffelung nach sozialen Kriterien ist eine Freistellung von Eltern, die durchaus in der Lage sind, die Beiträge zu zahlen, nicht prioritär. Gerade vor dem Hintergrund wachsender Qualitätsanforderungen und regionaler Disparitäten, d.h. großer Unterschiede in der Beitragsbemessung zwischen angrenzenden Kommunen, ist es nach Ansicht des Deutschen Vereins eher erforderlich, sich über eine landeseinheitliche Beitragsgestaltung zu verständigen.⁹

1.5 Qualitativer und quantitativer Ausbau der Schulkinderbetreuung

Bislang richteten sich die Bemühungen von Bund, Ländern und Kommunen im Ausbau der Kindertagesbetreuung zuvorderst auf Kinder bis zum Schuleintritt. Allerdings zeigen aktuelle Zahlen, dass es seitens der Eltern einen beachtlichen Bedarf an Betreuungsangeboten auch für Kinder im schulpflichtigen Alter

⁸ Ebenda.

⁹ Eckpunktpapier zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 5/2011, S. 193–196, hier 193.

gibt.¹⁰ Bereits 2014 hat der Deutsche Verein das Thema „Schulkinderbetreuung“ mit seinen Empfehlungen auf die fachpolitische Agenda gehoben, in denen er sich für den weiteren Ausbau der öffentlichen Schulkinderbetreuung aussprach.¹¹ Leitlinien und Orientierungsrahmen sollten dabei die kindlichen Bildungs- und Entwicklungsbedarfe, die Umsetzung der UN-Kinderrechts- wie auch der UN-Behindertenrechtskonvention sein. Des Weiteren forderte er eine gemeinsame integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung, die neben der quantitativen Schaffung von Plätzen unbedingt auch qualitative Aspekte beinhaltet. Dazu gehören ausreichend und gut qualifiziertes Personal, die konzeptionelle Weiterentwicklung von Schule und Kinder- und Jugendhilfe sowie die Beteiligung von Eltern und Kindern. Zudem empfiehlt der Deutsche Verein die Prüfung eines Rechtsanspruchs auf einen Ganztagsplatz für Kinder im Schulalter.

2. Zu ausgewählten Regelungen des Gesetzentwurfs

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt ausschließlich zu den nachstehenden Regelungen Stellung.

2.1 Zweck der Finanzhilfen § 19 Abs. 1 KibAG-GE – Ausweitung der Zielgruppen

Gemäß § 19 KibAG-GE ist der Zweck der Finanzhilfen die Förderung der Neubau-, Ausbau-, Umbau-, Sanierungs-, Renovierungs- und Ausstattungsinvestitionen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege für Kinder ab der Geburt bis zum Schuleintritt. Wie bereits oben dargelegt, begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Ausweitung der Zielgruppe auf Kinder bis zum Schuleintritt ausdrücklich. Allerdings findet sich diese Formulierung nicht in gleicher Weise im § 21 KibAG-GE wieder, der die Gemeinschaftsfinanzierung regelt und damit die Bestimmung der Altersspanne der Kinder, für die Plätze geschaffen werden sollen, maßgeblich macht. So sprechen § 21 Abs. 1 Satz 1 wie auch Abs. 1 Satz 2 KibAG-GE nur von Kindern unter sechs Jahren. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist darauf hin, dass aufgrund fehlender Schulreife bzw. fehlender Sprachkenntnisse der Schuleintritt nicht für alle Kinder im Alter von sechs Jahren erfolgt, und fordert deshalb eine Harmonisierung der Begrifflichkeiten analog der Formulierung im § 19 Abs. 1 Satz 1 KibAG-GE. Hiermit würde der gegebenen Unterschiedlichkeit des Schuleintrittsalters Rechnung getragen und böte den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die dafür notwendige Flexibilität.

¹⁰ Laut der Kinderbetreuungsstudie des Deutschen Jugendinstituts U15 aus dem Jahr 2016 haben 17,9 % der Eltern von Kindern bis unter elf Jahren, die bereits ein Betreuungsangebot nutzen, und 22,4 % der Eltern von Kindern bis unter elf Jahren, die noch kein Betreuungsangebot nutzen, einen zusätzlichen Betreuungsbedarf.

¹¹ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr, NDV 5/2015, S. 199–206.

2.2 Zweck der Finanzhilfen § 19 Abs. 2 KibAG-GE – Investitionen in qualitative Ausstattungsmerkmale

§ 19 Abs. 2 KibAG-GE eröffnet erstmals die Möglichkeit, die Bundesmittel nicht nur für die Schaffung neuer Plätze einzusetzen, sondern laut Begründung insbesondere auch für Investitionen in qualitative Ausstattungsmerkmale von Räumlichkeiten, die nicht unmittelbar an einen zusätzlichen Platz gebunden sind. So heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf S. 13: „Im Rahmen des Investitionsprogramms ‚Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 – 2020‘ können zudem [Hervorhebung durch Verfasserin] insbesondere auch solche Investitionen gefördert werden, die der Bewegungsförderung, der gesundheitlichen Versorgung, der Umsetzung von Inklusion oder der Familienorientierung dienen. Damit können [...] gefördert werden.“ Mit dem Wort „zudem“ eröffnet der Gesetzgeber den Bundesländern einen größeren Spielraum, die zusätzlichen Mittel auch für die Verbesserung der räumlichen Ausstattung verwenden zu können. Seit vielen Jahren fordert der Deutsche Verein wiederholt und nachdrücklich, dass die Schaffung von neuen Plätzen unmittelbar mit der Sicherung und Verbesserung der Qualität in den Angeboten (welches eine bessere, bedarfs- und lebensweltorientierte Ausstattung der Räumlichkeiten einschließt) sowie mit der Gewinnung und Bindung von ausreichendem Personal einhergehen muss.¹² Vor diesem Hintergrund begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die eröffnete Möglichkeit ausdrücklich und hebt noch einmal deutlich hervor, dass neben der Schaffung neuer Plätze auch die qualitative Verbesserung der Ausstattung bestehender Betreuungsplätze möglich sein muss.

3. Fazit

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bewertet die Fortführung der investiven Unterstützung als begrüßenswerten, logischen, aber nicht hinreichenden Schritt zur besseren finanziellen Ausstattung des Systems der Kindertagesbetreuung. Zudem fordert sie, nach der Bundestagswahl zügig zu einem Finanzierungsweg bzw. -verfahren zu kommen, welcher/welches eine höhere Beteiligung des Bundes an den laufenden Betriebskosten sowie der Sicherstellung und Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung gewährleistet und die Zweckbindung der Bundesmittel sicherstellt.

Darüber hinaus fordert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins eine zügige Entwicklung und Vereinbarung eines Masterplans zur Umsetzung und Finanzierung der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Qualitätsziele für die Kindertagesbetreuung. Schließlich sollte das Thema „Schulkinderbetreuung“ spätestens nach der Bundestagswahl auf die politische Agenda gesetzt werden, um auch Eltern und Kindern im schulpflichtigen Alter ein bedarfsgerechtes und qualitativ gutes Angebot zur Verfügung stellen zu können.

¹² Eckpunktepapier zu den Herausforderungen beim Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, NDV 5/2011, S. 193–196, hier 195.

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