

Bundesverband für Kindertagespflege e.V. · Baumschulenstr. 74 · 12437 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und
Jugend
Frau Vorsitzende Sabine Zimmermann, MdB

Per Mail

Bundesverband für Kindertagespflege e.V.

Baumschulenstr. 74 · 12437 Berlin

Tel.: 030 / 78 09 70 69 · Fax: 030 / 78 09 70 91

E-Mail: info@bvkt.de · www.bvkt.de



29.10.18

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiQuTG) auf Drs. 19/4947 sowie zur Stellungnahme des Bundesrates auf Drs. 469/18 und zum Antrag „Qualität in der Kindertagesbetreuung verbindlich und dauerhaft sicherstellen“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drs. 19/5078

Der Bundesverband für Kindertagespflege e.V. bedankt sich für die Übersendung des Entwurfes des Gesetzes und die Gelegenheit, zu den o.g. Drucksachen Stellung nehmen zu können.

Der Bundesverband begrüßt die Intention des Gesetzesentwurfes, für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen vergleichbaren Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen. Um dieses Ziel zu erreichen hat sich der Bundesverband für Kindertagespflege auch am Expertendialog „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ beteiligt und begrüßt die Ergebnisse in den (damaligen) neun Handlungsfeldern, die auch Grundlage dieses Gesetzesentwurfes sind.

Der Bundesverband anerkennt die seit 2005 eingeleitete Entwicklung zum Ausbau eines bedarfsgerechten Angebotes von Kinderbetreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege als eine wichtige Voraussetzung zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Bildung, Erziehung und Betreuung sowie Förderung aller Kinder, für mehr Freiräume für Eltern zur Verwirklichung ihrer Lebensentwürfe und zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Zum Gesetzesentwurf:

Der Bundesverband für Kindertagespflege hat sich, wie viele andere Verbände auch, seit Jahren für ein bundesweites Qualitätsgesetz bzw. ein Bundesqualitätsentwicklungsgesetz eingesetzt. Der vorliegende Gesetzesentwurf eines „Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ trägt dem Rechnung. Das Ziel, „nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und noch bestehende Unterschiede zwischen

den Ländern anzugleichen“, wird daher ausdrücklich unterstützt. An diesem Ziel sollte der vorliegende Gesetzesentwurf gemessen werden.

Eine „nachhaltige und dauerhafte“ Verbesserung der Qualität bedarf aus Sicht des Bundesverbandes auch einer nachhaltigen und dauerhaften Finanzierungsgrundlage. Wenn, was wir begrüßen, der Bund sich stärker in diesem Feld engagieren will, dann sollte er dies auch durch eine dauerhafte Verpflichtung über das Jahr 2022 hinaus bekräftigen.

Zu § 2

Die in § 2 genannten Handlungsfelder schließen die Kindertagespflege ein und zwar sowohl in den Punkten, in denen sie explizit genannt wird, als auch in den Punkten, in denen es z.B. um Gesundheitsförderung, Zusammenarbeit mit Eltern oder Integration von Kindern mit Fluchthintergrund geht. Kindertagespflegestellen erfüllen diese Aufgaben ebenso wie Kindertageseinrichtungen.

Zu Nr. 5

In der Begründung zu Nr. 5 (S. 20 der Vorabfassung) werden im Hinblick auf die Gestaltung von Räumen sowohl Tageseinrichtungen wie die Kindertagespflege genannt. Entsprechend ist davon auszugehen, dass beide Formen der Betreuung gemeint sind. Es sollte klargestellt werden, dass auch solche Maßnahmen gefördert werden können, die der Verbesserung der Gestaltung von Räumen, Innen- und Außenflächen sowie der Ausstattung von Kindertagespflegestellen dienen.

Zu Nr. 8

Der Bundesverband begrüßt ausdrücklich die Erläuterungen zu Handlungsfeld Nr. 8 in der Begründung zum Gesetzesentwurf (S. 22f der Vorabfassung). Hier wird die gesetzliche Gleichstellung des Förderauftrages von Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege hervorgehoben.

In der Begründung zu Nr. 8 wird außerdem ein „Mindestmaß an Grundqualifizierung im Sinne einer optimalen Betreuung und Bildungsleistung“ als Maßstab verlangt. Um zu definieren, wie dieses „Mindestmaß“ aussehen sollte, wäre es angeraten, sich am Standard des Kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuchs Kindertagespflege (QHB) des Deutschen Jugendinstitutes zu orientieren. Ein Hinweis darauf sollte in die Begründung aufgenommen werden, zumal unterschiedliche Bundesregierungen mit dem Bundesprogramm Kindertagespflege die Implementierung des QHB mit erheblichem finanziellen Aufwand gefördert haben.

Weiterhin wird die vom Bundesverband seit langem vorgetragene Empfehlung einer Ausweitung der Möglichkeit der Weiterqualifizierung im Hinblick auf Anschlussfähigkeit an soziale und pädagogische Berufe aufgegriffen sowie der Anspruch auf fachliche Beratung und Begleitung hervorgehoben. Es ist begrüßenswert, dass hier noch einmal auf die Pflichtaufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers zur Verfügungstellung eines qualifizierten Fachberatungssystems mit ausreichender Personalausstattung hingewiesen wird.

Die auf S. 22 der Begründung (Vorabfassung) aufgezählten Maßnahmen sollten daher in den zu entwickelten Katalog förderfähiger Maßnahmen aufgenommen werden.

In der Begründung wird auf S. 22 unter Nr. 2 auf die kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation hingewiesen. Der Bundesverband verweist darauf, dass Bund und Länder sich im Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ unter Punkt 8.3.2 zu dem Ziel bekannt haben, die Zahl der in der Erlaubnis nach §43 SGB VIII festgestellten gleichzeitig zur Betreuung anwesenden Kinder zu reduzieren¹. Eine derartige Verbesserung der Tagespflegeperson-Kind-Relation hält der Bundesverband für richtig. Dazu könnten die auch in der Begründung zitierten Vorschläge von Susanne Viernickel im Sammelband „Qualität für alle“² dienen. Allerdings darf dies nicht ohne eine entsprechende Kompensation bei der laufenden Geldleistung bzw. des Betrags zur Anerkennung der Förderungsleistung (Vergütung) erfolgen.

Zu den im Zwischenbericht aufgeführten Handlungsfeldern ist im Gesetzesentwurf das Handlungsfeld 10 gekommen, das auch die Förderung von Maßnahmen ermöglicht, die zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren für Kita und Kindertagespflege führen sollen.

Das Ziel, Eltern von den z.T. extrem hohen Gebühren zu entlasten und damit die Beteiligung gerade von Kindern aus gering verdienenden Familien an Bildung, Erziehung und Betreuung in Kita und Kindertagespflege zu ermöglichen, unterstützt auch der Bundesverband. Die Entlastung von Eltern von Gebühren hat allerdings auf die Entwicklung von Qualität zunächst einmal keinerlei Einfluss. Insofern entspricht dieses nachträglich aufgenommene Handlungsfeld nicht der Intention des Gesetzes.

Der Bundesverband plädiert dafür, das Handlungsfeld aus diesem Gesetzesentwurf herauszunehmen und in einem separaten Gesetzesverfahren entsprechende Maßnahmen zu treffen.

Zu § 3

Während ansonsten die Kindertagespflege explizit erwähnt wird, ist im § 3 lediglich von der Kindertagesbetreuung die Rede. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen, sollte die Kindertagespflege mit erwähnt werden.

Leider wird das Ziel der Vergleichbarkeit durch die Formulierung in § 3 Abs. 1 „Die Länder analysieren anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2“ eingeschränkt. Wenn bereits die Analyse der Situation der Bundesländer nicht nach vergleichbaren Kriterien erfolgt, wird eine Vergleichbarkeit der Maßnahmen erschwert. Hier sollte das Wort „möglichst“ gestrichen werden.

¹ vgl.: Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern und Erklärung der Bund-Länder-Konferenz „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, S. 48.

² vgl.: Viernickel, S./Fuchs-Rechlin, K., „Qualität für alle“, Freiburg 2015, S. 41f.

In die Aufzählung der zu beteiligenden Partner an der Analyse der Ausgangslage in § 3 Abs.1 sollten neben den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, den freien Trägern, Sozialpartnern und Vertreterinnen und Vertretern der Elternschaft auch „Vereine und Verbände der Kindertagespflege“ aufgenommen werden. Ohne eine Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern der Kindertagespflege kann eine sachgerechte Analyse der Situation der Kindertagespflege nicht vorgenommen werden.

Für problematisch halten wir die Ausgestaltung der Wahl der Handlungsfelder durch die Bundesländer. In der Begründung zu § 3 wird ausgeführt, dass die Länder aufgrund ihrer Entwicklungsbedarfe die Handlungsfelder und Handlungsziele aus dem in § 2 aufgeführten „Instrumentenkasten“ auswählen. Zwar muss der Auswahl eine vorherige Analyse aller in § 2 aufgeführten Handlungsfelder vorausgehen, die Auswahl der Handlungsfelder und Handlungsziele könnte sich aber auf wenige oder sogar auf ein einziges Handlungsfeld beschränken. So könnte ein Bundesland sich nach dem jetzigen Gesetzestext dafür entscheiden, die gesamten ihm zur Verfügung stehenden Finanzmittel z.B. für die Reduzierung oder Abschaffung der Elternbeiträge zu verwenden.

Problematisch sieht die Bundesverband für Kindertagespflege auch die Priorisierung auf die handlungsfelder 1-4, in denen die Kindertagespflege kaum vorkommt.

In § 1 Abs. 3 wird ausdrücklich das Ziel „bundesweit gleichwertige qualitativer Standards“ genannt, Die Ausgestaltung des § 3 könnte aber dazu führen, dass das Gegenteil davon eintritt und die Standards innerhalb Deutschlands nicht gleichwertiger, sondern ungleicher werden.

Zu § 4

Der Bundesverband für Kindertagespflege empfiehlt, den § 4 so auszugestalten, dass die Bundesländer nicht nur in Form einer Analyse die zehn Handlungsfelder bearbeiten müssen, sondern dass die Handlungsfelder auch in den jeweiligen Handlungskonzepten und Finanzierungskonzepten der Bundesländer zu berücksichtigen sind. Es würde der Intention des Gesetzes nach unserem Verständnis nicht entsprechen, wenn es Bundesländern anheim gestellt würde, zu einzelnen Handlungsfeldern keinerlei Maßnahmen zu ergreifen. Um es noch deutlicher zu machen: Wenn zu allen Handlungsfeldern Analysen des Ist-Zustandes zu erstellen sind, dann sollten auch zu allen Handlungsfeldern Maßnahmen eingeleitet und finanziert werden, um die Qualität zu steigern.

Die Regelungen des § 4 sind ein wichtiger Faktor, um die Vergleichbarkeit der eingeleiteten Maßnahmen zu gewährleisten. Sie sollten nicht verwässert werden.

Der Bundesverband für Kindertagespflege begrüßt besonders die Regelung in Nr. 4, dass die Bundesländer in den abzuschließenden Verträgen zur Unterstützung von Qualitätsmanagementsystemen verpflichtet werden. Wir gehen davon aus, dass die Kindertagespflege hier einbezogen ist.

Zu § 5

Der Bundesverband begrüßt die gegenüber dem ersten Entwurf konkretisierten Regelungen zu Einrichtung und Aufgaben einer Geschäftsstelle.

Zu § 6

Der Bundesverband für Kindertagespflege begrüßt die vorgeschlagenen Regelungen zu Monitoring und Evaluation. Die Berichte über die von den Bundesländern ergriffenen Maßnahmen sollten alle in § 2 genannten Handlungsfelder berücksichtigen.

Außerdem wird angeregt, dass sich auch die Jugend- und Familienministerkonferenz regelmäßig mit der Umsetzung des Gesetzesvorhabens befassen und weitergehende Regelungen zur Ausgestaltung der Handlungsfelder treffen sollte.

Zu Artikel 2, Änderung des § 90 SGB VIII

Der Bundesverband für Kindertagespflege legt Wert darauf, dass bei den vorgeschlagenen Änderungen keine Unterschiede zwischen den Kostenbeiträgen der Eltern von Kindern in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege gemacht werden. In der Begründung zum Handlungsfeld Nr. 8 (S. 22 der Vorabfassung) wird ausdrücklich hervorgehoben, dass Maßnahmen erfasst werden, die gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder eröffnen. Unterschiedliche Kostenbeiträge zwischen Kita und Kindertagespflege würden ungleiche Zugangsmöglichkeiten bedeuten.

Zu den Haushaltsausgaben:

Auf S. 15 in der Begründung wird die Summe, um die sich die Steuereinnahmen des Bundes für die Jahre 2019 bis 2022 verringern werden, wie folgt angegeben:

2019 493 Millionen Euro

2020 993 Millionen Euro

2021 1.993 Millionen Euro

2022 1.993 Millionen Euro

Es ist vielfach darauf hingewiesen worden, dass die Summe zur Erreichung der umfangreichen, in der Sache gebotenen Ziele nicht ausreichen wird. Der Bundesverband für Kindertagespflege sieht seine Aufgabe als Fachverband nicht darin, Berechnungen über die für die Zielerreichung nötige

Summe anzustellen. Er gibt aber zu Bedenken, dass der Ausbau und die Qualitätssteigerung von frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung bislang vor allem in der Verantwortung der Länder und Kommunen gelegen hat. Vor allem die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind es, die den Rechtsanspruch auf Betreuung zu erfüllen haben. Insofern ist es erfreulich, dass der Bund eine stärkere – auch finanzielle - Verantwortung übernimmt. Um die im Gesetzesentwurf vorgegebenen Ziele zu erreichen, wird aber noch weitaus mehr organisatorischer und finanzieller Einsatz notwendig sein, zumal die Bedarfe der Eltern weiterhin ansteigen, wenn zusätzliche Rechtsansprüche – z.B. auf Ganztagsbetreuung in der Grundschule – gesetzlich normiert werden sollten. Dies wird nur in einer gemeinsamen Anstrengung aller Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – und mit Einbeziehung der Wirtschaft, die von der früheren, längeren und flexibleren Erwerbstätigkeit der Eltern profitiert, zu erreichen sein.

Zur Stellungnahme des Bundesrates:

Die Stellungnahme des Bundesrates zielt darauf ab, den Spielraum der Bundesländer bei der Ausgestaltung zu erweitern. Dies ist aus der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit der Länder heraus verständlich, würde aber im konkreten Kontext dazu führen, (noch) weniger Vergleichbarkeit hinsichtlich der Analyse der Situation, der Maßnahmen in den Handlungsfeldern und der Evaluation zu erreichen. Im Hinblick auf das Ziel des Gesetzesvorhabens wäre dies kontraproduktiv.

Beispiel: Der Bundesrat fordert die Formulierung des § 3 Abs. 1 wie folgt zu fassen: „Die Länder analysieren eigenständig ihre individuelle Ausgangslage im Hinblick auf Handlungsfelder und Maßnahmen nach § 2“.

Würde der Bund diesem Vorschlag folgen, würde die Analyse nicht nach „möglichst vergleichbaren Kriterien und Verfahren“ erfolgen, was ohnehin schon eine weiche Formulierung darstellt. Erhebungs- und Berechnungsverfahren wären unterschiedlich, für das Monitoring und die Evaluation ergäben sich erhebliche Schwierigkeiten. Es könnte dazu kommen, dass einzelne Handlungsfelder ausgeblendet würden.

Wie auf S. 3 der Stellungnahme zu Doppelbuchstabe bb ausgeführt wird, ist es Ziel der Bundesländer, dass „nicht in allen Handlungsfeldern...eine ausführliche Analyse stattfinden...muss“. Der Bundesverband für Kindertagespflege befürchtet, dass dann z.B. das Handlungsfeld Kindertagespflege vernachlässigt werden könnte.

Dagegen hält der Bundesverband die Position des Bundesrates zu Doppelbuchstabe aa (S. 3) für nachvollziehbar. Auch der Bundesverband hält die im Gesetzesentwurf vorgenommene Priorisierung der Handlungsfelder in § 2 Satz 1 Nummer 1-4 für nicht sinnvoll. Eine Priorisierung sollte sich vielmehr aus der von den Ländern vorgenommenen Analyse ergeben, wozu dann aber eine Einbeziehung aller Handlungsfelder erforderlich ist.

Zu § 3 Abs. 3

Der Bundesrat schlägt die Streichung des Absatzes vor. Damit würden die Regelungen zum Beteiligungsverfahren bei der Analyse, Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele ins Belieben der Bundesländer gestellt. So könnten Bundesländer z.B. darauf verzichten, Eltern einzubeziehen. Aus Sicht des Bundesverband wäre es ein großer Verlust an Partizipation, wenn Bundesländer einzelne Gruppen oder gar alle im Abs. 3 aufgeführten Akteure aus der Mitwirkung herausnehmen könnten.

Zu § 4

Der Bundesrat schlägt vor, in § 4 Satz 2 die Wörter „insbesondere Qualitätsmanagementsysteme zu unterstützen“ zu streichen. Gerade Qualitätsmanagementsysteme sind aber für die Weiterentwicklung von Qualität von großer Bedeutung. In der Kindertagespflege wäre dies z.B. das Gütesiegel für Bildungsträger oder Qualitätsentwicklungsverfahren für die pädagogische Praxis, wobei der Gesetzesentwurf ja keine konkreten Vorgaben macht, welche Systeme die Bundesländer unterstützen sollen. Dies können die Länder selbst für die verschiedenen Handlungsfelder festlegen. Der Satz sollte deshalb unverändert bleiben.

Zu § 6

Der Bundesverband für Kindertagespflege hält die vorgeschlagenen Änderungen für gerechtfertigt. Wie oben ausgeführt bedarf eine dauerhafte und nachhaltige Strategie auch einer dauerhaften und nachhaltigen Finanzierung. Die vorgeschlagene Überprüfung des in § 1 Abs. 5 des Finanzausgleichsgesetzes festgelegten Kostenrahmens ist eine sinnvolle Maßnahme, um zu überprüfen, ob die zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Maßnahmen tatsächlich erreicht werden können.

Zum Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Der Antrag nimmt Bezug auf die von der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Mai 2017 vorgestellten Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz und die damaligen neun Handlungsfelder und fordert deren sukzessive Umsetzung. Er kehrt damit sozusagen zu dem Punkt zurück, an dem Bund, Länder und eine breite Gruppe von Verbänden sich auf Qualitätsziele geeinigt hatten, die nach einem langen und intensiven Diskussions- und Aushandlungsprozess entstanden waren. Obwohl sich alle an der Diskussion beteiligten Verbände – auch der Bundesverband für Kindertagespflege – darin einig waren, dass die Mittel für die Erreichung der Ziele nicht ausreichen würden, fanden die Eckpunkte breite Unterstützung.

Der vorliegende Gesetzesentwurf und die Stellungnahme des Bundesrates weichen von dieser Linie in wichtigen Punkten ab, wie wir oben gezeigt haben.

Insofern begrüßt der Bundesverband für Kindertagespflege den Antrag der GRÜNEN als Rückgriff auf den von einer breiten gesellschaftlichen Basis getragenen Konsens.

Zu Nr. 4

In Punkt 4 stellen die Antragsteller zwei Forderungen auf, die sich unmittelbar auf die Kindertagespflege beziehen. Erstens wird gefordert, die bisher im Gesetz zulässige Vorlage „anderer“ Nachweise der Qualifikation nach einer Übergangsfrist nicht mehr zuzulassen.

Der Bundesverband für Kindertagespflege spricht sich seit Jahren dafür aus, die Qualifikation der Kindertagespflegepersonen zu erhöhen. Nach unserer Vorstellung sollte dies mittelfristig in allen Bundesländern einer Stundenzahl von mindestens 300 Unterrichtseinheiten nach dem Kompetenzorientierten Qualifizierungshandbuch Kindertagespflege (QHB) entsprechen. Allerdings wird es in Einzelfällen auch weiterhin erforderlich sein, „andere“ Nachweise anzuerkennen, wenn z.B. die regelmäßige Teilnahme an einem Qualifizierungskurs aus objektiven Gründen nicht möglich ist. Unter „andere Nachweise“ können auch einschlägige pädagogische Ausbildungen verstanden werden. Ca. 30 % der Kindertagespflegepersonen verfügen über eine pädagogische Ausbildung. Deshalb sollte die Möglichkeit für begründete Einzelfälle erhalten bleiben.

Zweitens fordert der Antrag, die nach § 43 SGB VIII festgeschriebene Erlaubnis zur Kindertagespflege durch die Einführung eines Qualitätsfeststellungsverfahrens („Gütesiegel“) zu ergänzen. Der Bundesverband für Kindertagespflege unterstützt diese Forderung und hat sich in der Vergangenheit klar zu Qualitätsfeststellungsverfahren und Gütesiegel bekannt. Wir weisen allerdings darauf hin, dass ein solches Verfahren mit zusätzlichen Kosten verbunden ist. Diese Kosten dürfen nicht auf die Kindertagespflegepersonen abgewälzt werden, sondern müssen, wenn ein solches Verfahren vorgeschrieben wird, vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe getragen werden.

Heiko Krause
Bundesgeschäftsführer