

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Gute-Kita-Gesetz) vom 6.7.2018

Grundsätzliche Bemerkungen

Zuerst bedanken wir uns für die Möglichkeit der Stellungnahme. Sie schreibt damit auch den gelungenen partizipativen Prozess bei der Erarbeitung des Zwischenberichts des Bundes und der Länder „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ fort. Wegen der durch die Ferienzeit relativen kurzen Zeit für die Stellungnahme beschränken wir uns auf wesentliche Punkte.

Kindertagesbetreuung ist in Deutschland ein Feld, das in den letzten Jahr(zehnt)en eine rasante Entwicklung genommen hat. Der Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kita ab 1996 für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr in Westdeutschland und ab 2013 für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr war ein notwendiger, nachholender Modernisierungsschub der Gesellschaft, insbesondere in Westdeutschland.

Deshalb ist es sehr zu begrüßen, dass sich der Bund mit diesem Gesetzentwurf nun an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung in den Ländern und Kommunen beteiligen will. Das heißt auch von Bundesseite mehr Verantwortung für diesen wichtigen gesellschaftlichen Bereich übernehmen zu wollen.

Kinderläden und Elterninitiativen sind seit 50 Jahren ein sehr wichtiger Impulsgeber für eine veränderte Pädagogik in Deutschland. Mit ihrer Entstehung kamen die Rechte und Bedürfnisse der Kinder in den Fokus – u.a. „Das Recht des Kindes auf den heutigen Tag“, wie es Korczak formulierte.

Die Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten und damit auch das „Gute-Kita-Gesetz“ sollten sich daran orientieren.

Eine grundsätzliche Bemerkung zu Elternbeiträgen als Qualitätsmerkmal.

In der gegenwärtigen Praxis gibt es in den Bundesländern eine Konkurrenz um die Mittelverteilung zur Finanzierung einer Elternbeitragsfreiheit gegenüber der Finanzierung von Qualitätsmerkmalen wie z. B. der Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels.

Der unter § 2 Punkt 1 explizit genannte Nebensatz „... welches unter anderem den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, beispielsweise durch Elternbeiträge ... umfasst“ bewertet die Elternbeiträge eindeutig als Qualitätsmerkmal und damit als Teil des Instrumentenbaukastens

Elternbeitragsfreiheit als sozialpolitisches Ziel halten auch wir für sehr sinnvoll. Es sollte aber nicht als Qualitätsmerkmal von Kindertagesbetreuung definiert werden (auch wenn Elternbeiträge Zugangshürden sein können) sondern als sozialpolitische Maßnahme außerhalb der Kindertagesbetreuung finanziert werden.

Hier wäre auf Dauer der „große Wurf“ der generellen Beitragsfreiheit anzustreben (auch wenn er 7,3 Mrd. €¹ kosten sollte) – das wäre ein wichtiger Beitrag für gleichwertige Lebensverhältnisse in Deutschland.

¹ „Eltern Zoom 2018“. Bertelsmann Stiftung

Positive Aspekte des Gesetzentwurfs

Das föderale System der Bundesrepublik und die unterschiedliche historische Entwicklung in Ost- und Westdeutschland vor 1990 führten im Kindertagesbetreuungsbereich zu sehr markanten Unterschieden in den Bundesländern z.B. in dem wichtigen Bereich des Fachkraft-Kind-Schlüssels². Außerdem gibt es in der Bundesrepublik eine große Trägervielfalt mit vielen kleinen Einrichtungen wie z.B. den Elterninitiativen.

Wir begrüßen deshalb die Intention des Gesetzes dieser Ausgangslage gerecht zu werden, **keine bundeseinheitlichen Standards** vorzuschreiben sowie die Verbesserungen in die Kompetenz der Länder zu legen. Wünschenswert bleibt natürlich, die sehr deutlichen Unterschiede im Fachkraft-Kind-Schlüssel zu nivellieren, bundesweit eine weitere Anhebung dieser Schlüssel zu erreichen und perspektivisch für diesen Bereich bundesweite Standards zu formulieren.

Die (hoffentlich) dauerhafte und anwachsende **Beteiligung des Bundes an den Finanzierungskosten** ist ein sehr wichtiger positiver Aspekt des vorliegenden Entwurfs.

Positiv sehen wir auch die Formulierung, dass die Handlungskonzepte der Länder unter **Beteiligung der Akteure im Feld** erarbeitet werden sollen – was auf Bundesebene bereits gelungen ist.

Wir begrüßen auch die **Befreiung von Familien, die bestimmte Sozialleistungen beziehen, von den Elternbeiträgen**, die im neuen § 90 Abs. 4 des SGB VIII geregelt werden soll.

Die vorgesehene **Evaluation und das Monitoring** bewerten wir ebenso positiv als Möglichkeit der Weiterentwicklung des Qualitätsprozesses.

Kritische Aspekte des Gesetzentwurfs

Zuvörderst steht da leider die **mangelhafte finanzielle Förderung durch den Bund**. Im Zwischenbericht von Bund und Ländern 2016 „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ standen als Vorschlag folgende Zahlen der Beteiligung des Bundes: 2018: 1 Mrd. €, 2019 2 Mrd. €, 2020 3 Mrd. €, 2021 4 Mrd. € und 2022 5 Mrd. €. Insgesamt wären das 15 Mrd. € von 2018 bis 2022.

Angesichts der in den letzten Jahren gestiegenen Steuereinnahmen des Bundes ist dies keine unrealistische Summe, wenn denn die Politik an dieser Stelle eine Priorität setzen will.

Ernüchternd ist dagegen das, was jetzt im Gesetzentwurf steht: Nämlich 485 Mill. € für 2019, 985 Mill. € für 2020, und jeweils 1,985 Mrd. € für 2021 und 2022. Das sind in der Summe 5,44 Mrd. €, also nur etwas mehr als ein Drittel der avisierten Summe des Zwischenberichts von 2016.

Dazu kommt, dass **ab 2023 keine verbindliche finanzielle Beteiligung des Bundes** mehr festgeschrieben ist.

Wie vor allem mit letzterem die Bundesländer zu einer „nachhaltigen Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ animiert werden sollen, bleibt ein Geheimnis dieses Entwurfs bzw. des Bundesfinanzministeriums. Es besteht die Gefahr, dass damit lediglich unverbindlich bleibende und befristete Projekte finanziert werden.

² Siehe www.laendermonitor.de

Das wäre insgesamt bei Verabschiedung dieses Entwurfs ein sehr unbefriedigender und demotivierender Zustand, der unbedingt noch einer Änderung im Gesetzesverfahren bedarf!

Die **Finanzierung über das Finanzausgleichsgesetz**, also über die Umsatzsteuerverteilung, erschwert die Zweckbindung der Bundesmittel und damit die Vertragsgestaltung mit den Bundesländern. Es gibt bereits ein Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ des Bundes. Warum sollte dann ein weiteres Sondervermögen „Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung“ rechtlich nicht möglich sein?

Kritisch sehen wir auch den Passus des Gesetzentwurfes, nach dem der **Artikel 3 erst in Kraft tritt** „... **sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden**“. Das impliziert erstens, dass alle Länder diese Vereinbarungen abschließen müssen (es also keine Freiwilligkeit gibt) und zweitens hätte das zur Folge, dass ein Bundesland, das sehr langwierig verhandelt bzw. agiert, alle anderen Bundesländer zeitlich torpedieren könnte.

Kritisch sehen wir auch den im § 4 Verträge zwischen Bund und Ländern enthaltenen Punkt 4: „... die Selbstverpflichtung des jeweiligen Landes, mit den Trägern Vereinbarungen über die Qualitätsentwicklung abzuschließen sowie **ein Qualitätsmanagementsystem zu vereinbaren**“.

In der Kindertagesbetreuung geht es um Beziehungsgestaltung, deren Qualität nicht leicht messbar ist. Dazu kommt, dass z. B. Elterninitiativen mit ihrer Selbstorganisation ganz anders strukturiert sind und arbeiten als andere Kita-Träger³.

Ein einheitliches Qualitätsmanagementsystem auf der Ebene der Bundesländer, das die Trägercharakteristika nicht berücksichtigt, kann dem nicht gerecht werden. Wie dialogisch gestaltete Qualitätsmanagementsysteme aussehen können, die den oben genannten Bedingungen und der Vielfalt der Trägerlandschaft entsprechen, muss noch fachlich diskutiert werden.

Kleines Fazit:

Die Intention des Gesetzentwurfes ist grundsätzlich gut – die Ausführung (insbesondere die finanzielle Unterlegung) ist aus unserer Sicht noch sehr verbesserungswürdig! Nur durch eine substantielle Verbesserung der finanziellen Beteiligung durch den Bund (der übrigens auch finanziell am meisten vom Ausbau der Kindertagesbetreuung profitiert!) gegenüber der jetzt vorgesehenen kann dieser Gesetzentwurf dem Untertitel „Gute-Kita-Gesetz“ gerecht werden!

Berlin, den 6. August 2018
Norbert Bender (Koordinator der BAGE)

³ vgl. u.a. die Studie „Auf Augenhöhe – Leitung von Elterninitiativen in gemeinsamer Verantwortung von Eltern, Erzieherinnen und Erziehern“, Bertelsmann Stiftung