



Familienbund der Katholiken Littenstraße 108, 10179 Berlin

Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken

**zum „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der
Kindertagesbetreuung“ (Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 6. Juli 2018)**

I. Einleitende und zusammenfassende Erwägungen

Das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) hat einen Referentenentwurf „eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ vorgelegt. Durch das Gesetz sollen Qualitätsverbesserungen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege erreicht und „gleichwertige qualitative Standards“ in den Bundesländern angestrebt werden (§ 1 Absatz 3 KiQuEG). Zu diesem Zweck stellt der Bund den Ländern über Festbeträge bei der Umsatzsteuerverteilung finanzielle Mittel zur Verfügung. Im Jahr 2019 erhalten die Länder 485 Millionen Euro. 2020 erhalten sie 985 Millionen Euro, in den Jahren 2021 und 2022 jeweils 1,985 Milliarden Euro. Die Länder können aus einem Maßnahmenkatalog („Instrumentenkasten“) diejenigen Maßnahmen auswählen, die sie zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung für erforderlich halten. Als prioritäre Maßnahmen „von herausgehobener Bedeutung“ sieht der Entwurf u.a. Maßnahmen zur Reduzierung von Elternbeiträgen, zur bedarfsgerechten Ausweitung von Öffnungszeiten, zur Sicherstellung eines guten Fachkraft-Kind-Schlüssels und zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte an. Die Länder erhalten die Bundesmittel erst dann, wenn alle Länder mit dem Bund Verträge abgeschlossen haben, die das Handlungs- und Finanzierungskonzept des jeweiligen Landes enthalten und als Grundlage für Monitoring und Evaluation dienen sollen. Der Entwurf sieht auch eine verbindliche Staffelung der Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung vor (§ 90 Absatz 3, Absatz 4 SGB VIII-E).

Der Familienbund der Katholiken begrüßt das Ziel des Entwurfs, die Qualität in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Er sieht in diesem Bereich einen großen Investitionsbedarf und hat immer wieder kritisiert, dass beim bisherigen Ausbau der Kindertagesbetreuung die Quantität im Vordergrund stand, während die Verbesserung der Qualität vernachlässigt wurde. Dem Familienbund ist wichtig, dass notwendige Quantitäts- und Qualitätsinvestitionen nicht gegeneinander ausgespielt werden und zu Lasten der jeweils anderen gehen. Daher fordert er seit vielen Jahren ein Kitaqualitätsgesetz, das einen hohen Bundeszuschuss ausschließlich für die Verbesserung der

Kitaqualität vorsieht, insbesondere die erforderlichen Verbesserungen beim Fachkraft-Kind-Schlüssel herbeiführt und bundesweit einheitliche Mindeststandards regelt.¹ Der vorgelegte Entwurf entspricht diesen Forderungen nur teilweise.

Der Familienbund der Katholiken begrüßt, dass die vom Bund in Aussicht gestellten Mittel in Höhe von rund 5,5 Milliarden Euro um zwei Milliarden Euro über dem Betrag liegen, den CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart haben, wenn auch der Investitionsbedarf im Bereich der Qualitätsentwicklung deutlich größer ist (II.). Der Familienbund kritisiert, dass die Länder im Zuge der geplanten Qualitätsinvestitionen des Bundes nicht ebenfalls ihre Investitionen in die Verbesserung der Qualität der Kindertagesbetreuung erhöhen (III.). Zudem weist er darauf hin, dass das Gesetz kein reines Qualitätsgesetz ist, da es auch Investitionen zur Reduzierung von Elternbeiträgen umfasst. Das sollte der Entwurf transparent zum Ausdruck bringen, u.a. im Titel und bei der Regelung der Ziele. Der Familienbund hält Investitionen in eine hohe Betreuungsqualität und eine einkommensabhängige Staffelung der Elternbeiträge für vorrangig gegenüber einer generellen Beitragsfreiheit für alle Familien, die nicht durch den vorliegenden Gesetzentwurf, sondern langfristig angestrebt werden sollte (IV). Der Familienbund bedauert, dass der Entwurf keine bundesweit einheitlichen und wissenschaftlich fundierten Mindeststandards festlegt und schlägt vor, diese wenigstens als Fernziel in den Entwurf aufzunehmen (V). Für umso wichtiger hält der Familienbund – auch aus verfassungsrechtlichen Gründen –, dass das Gesetz sein Ziel der Herstellung gleichwertiger qualitativer Standards und Lebensverhältnisse im Bundesgebiet erreicht. Um das sicherzustellen, sollte der Entwurf um klarstellende Formulierungen ergänzt werden (VI). Wenn die problematische Finanzierung über die Umsatzsteuerverteilung beibehalten werden soll, ist von zentraler Bedeutung, dass der Bund und die Länder die zweckmäßige Verwendung der Bundesmittel und mögliche Rückzahlungspflichten der Länder vertraglich vereinbaren. Die geplanten Verträge sollten also nicht nur – wie im Entwurf vorgesehen – Grundlage für Monitoring und Evaluation sein (VII). Den Maßnahmenkatalog, aus dem die Länder Qualitätsmaßnah-

¹ Vgl. Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Thema "quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung", S. 8 f.

men auswählen können, hält der Familienbund – abgesehen von der Einordnung von Beitragsreduzierungen als Qualitätsmaßnahmen – grundsätzlich für geeignet, um die Qualität in der Kindertagesbetreuung unter Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Entwicklungsbedarfe zu verbessern. Dass der Entwurf die Sicherstellung eines guten Fachkraft-Kind-Schlüssels in Kindertageseinrichtungen und die Gewinnung qualifizierter Fachkräfte als prioritäre Maßnahmen „von herausgehobener Bedeutung“ einstuft, hält der Familienbund für richtig. Auch eine sozialverträgliche Staffelung der Elternbeiträge mit Gebührenfreiheit im unteren Einkommensbereich sollte prioritär angestrebt werden – allerdings nicht als Maßnahme zur Verbesserung der Qualität, sondern als wichtige sonstige Maßnahme. Andere Maßnahmen sollten hingegen nachrangig sein (VIII). An der Erarbeitung der Handlungskonzepte auf Länderebene sollten auch die Familienverbände als Kooperationspartner beteiligt werden (IX). Insgesamt ist der Gesetzentwurf trotz einiger Änderungsbedarfe ein familienpolitischer Fortschritt. Er sollte zügig verabschiedet und durch konkrete Qualitätsmaßnahmen umgesetzt werden (X).

II. Mehr Bundesmittel als im Koalitionsvertrag vom 12. März 2018 vereinbart

Der Familienbund begrüßt, dass der Bund die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung durch ein Qualitätsgesetz finanziell unterstützen will, das Investitionen in den bislang im Vordergrund stehenden quantitativen Ausbau ausklammert.² Der Gesamtbetrag in Höhe von 5,44 Milliarden Euro, der bis einschließlich 2022 zur Verfügung gestellt werden soll, hat einen substantiellen Umfang. Mit dieser Summe lassen sich grundsätzlich Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung erreichen. Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der Betrag über die im Koalitionsvertrag vereinbarte Summe von 3,5 Milliarden Euro³ hinausgeht. Der Koalitionsvertrag hatte nur Investitionen bis einschließlich 2021 vorgesehen (Ende der Legislaturperiode). Die knapp 2 Milliarden Euro für das Jahr 2022 gehen also über die aus dem Koalitionsvertrag folgende Verpflichtung hinaus.

² Für den weiteren quantitativen Ausbau gibt es bereits das „Vierte Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 – 2020“.

³ Vgl. Koalitionsvertrag vom 12. März 2018, Z. 740 f.

Um die Größenordnung der Investitionslücke zu verdeutlichen, darf jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die vom Bund in Aussicht gestellten Mittel wesentlich unter dem für die Qualitätsentwicklung zu veranschlagenden Mittelbedarf liegen. So besteht allein für die Herstellung einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation ein jährlicher finanzieller Mehrbedarf in Höhe von rund 5 Milliarden Euro.⁴ Insgesamt werden die jährlichen Kosten für den Qualitätsausbau derzeit auf 8 Milliarden Euro geschätzt.⁵ Unabhängig vom jetzt vorgelegten Entwurf spricht sich der Familienbund angesichts des großen Investitionsbedarfs für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes am qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung aus. Die für die Jahre 2021 und 2022 vorgesehene Summe von knapp 2 Milliarden Euro kann hierfür als jährlicher Mindestbetrag angesehen werden. Erforderlich wäre aber grundsätzlich eine deutlich höhere Bundesbeteiligung.

III. Keine zusätzliche finanzielle Beteiligung der Länder an der Qualitätsentwicklung

Problematisch ist, dass der Entwurf die Länder nicht in die Pflicht nimmt, neben den Bundesmitteln auch zusätzliche eigene Mittel für die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu verwenden. Bei den Investitionsprogrammen zum quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung (2008 - 2020) war die vom Bund gewährte Summe jeweils nur Teil einer Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern. So sieht das aktuelle „Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2017 – 2020“ vor, dass der Bund höchstens 54 Prozent der investiven Gesamtkosten tragen soll (§ 21 Absatz 2 Nr. 1 KitaFinHG). Die tatsächlich für Investitionen zur Verfügung stehende Summe ist in diesem Fall also fast doppelt so hoch wie der Bundeszuschuss. Eine entsprechende Regelung wäre auch beim vorliegenden Gesetzentwurf wünschenswert. Die daraus folgende Erhöhung der für Qualitätsinvestitionen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel wäre angesichts des großen Investitionsbedarfs auch erforderlich und angemessen.

⁴ Bertelsmann Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas (2014), S. 4.

⁵ Bertelsmann Stiftung (2018), <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/mai/mehr-kita-qualitaet-und-beitragsfreiheit-kosten-jaehrlich-15-milliarden-euro/>.

Zwar lehnen die Länder eine stärkere eigene finanzielle Beteiligung ab und verweisen darauf, dass die Länderanteile an der Finanzierung der Kindertagesbetreuung derzeit bereits „aufgrund einer weiter steigenden Nachfrage von Eltern nach Kindertagesbetreuung, hoher Geburtenzahlen und der erwünschten Integration von Kindern mit Fluchterfahrung weiter deutlich anwachsen [werden]“⁶. Jedoch ist zu entgegnen, dass die Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung politisch zwar häufig als „gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen“ bezeichnet wird, dass die Situation aber kompetenzrechtlich anders aussieht: Grundsätzlich sind die Länder zuständig und der Bund hat nur dann die Gesetzgebungskompetenz, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“⁷ (vgl. Artikel 70, 72 GG). Da es sich bei der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung also im Grundsatz um eine Länderaufgabe handelt, ist eine hohe und in diesem konkreten Fall auch eine stärkere finanzielle Beteiligung der Länder angemessen.

Über eine solche stärkere Beteiligung der Länder ließe sich auch der Gefahr vorbeugen, dass die Bundesmittel an die Stelle von Landesmitteln treten, die bereits für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung eingeplant wurden. Wenn Bundesmittel nicht als zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen, sondern lediglich Landesmittel ersetzen, verbessert sich der Status quo nicht und die Qualitätsentwicklung schreitet nicht im erhofften Maße voran. Der Bund muss jedenfalls beim Vertragsabschluss mit den Ländern (§ 4 KiQuEG) sicherstellen, dass die Länder nicht ihr eigenes Engagement aufgrund der zusätzlichen Bundesmittel reduzieren.

IV. Kein reines Qualitätsgesetz

Der Familienbund hat Bedenken, ob der Entwurf in der vorgelegten Form ausreichend dazu beiträgt, dass sich die Qualität in der Kindertagesbetreuung verbessert. Dies hat

⁶ Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom 18./19. Mai 2017.

⁷ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 21. Juli 2015, Az. 1 BvF 2/13, Rn. 35 (m.w.N.).

den Grund, dass der Maßnahmenkatalog (§ 2 KiQuEG), aus dem die Länder auswählen können, auch Maßnahmen enthält, die nichts mit der Qualität der Kindertagesbetreuung zu tun haben. So führt der Entwurf auch „den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, beispielsweise durch Elternbeiträge“ als „Maßnahme zur Weiterentwicklung der Qualität“ auf (§ 2 Nr. 1 KiQuEG). Die Beitragsreduzierung wird sogar zu den prioritären Maßnahmen gezählt, die „zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung von herausgehobener Bedeutung“ sind (§ 2 Satz 2 KiQuEG). Die Kosten der Kindertagesbetreuung und deren Qualität sind jedoch unterschiedliche Kategorien. Wenn aufgrund hoher Gebühren Familien mit kleinen Einkommen ausgeschlossen werden, ist das schlecht – die Qualität der Betreuung in der Einrichtung bleibt davon aber unberührt. Zum anderen ist evident, dass eine kostengünstige Kindertagesbetreuung nicht schon allein aufgrund der geringen Kosten eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung ist. Vielmehr werden Kosten und Qualität häufig in einem umgekehrt proportionalen Verhältnis zueinanderstehen.

Schon aus Gründen der Klarheit und Transparenz sollte der Entwurf zwischen „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität“ und „Maßnahmen zum Abbau von Hürden der Inanspruchnahme“ (Formulierungsvorschlag) unterscheiden. Diese Differenzierung müsste auch im Titel des Gesetzes zum Ausdruck kommen, das eben nicht nur die „Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“, sondern auch die „Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen“ (Formulierungsvorschlag) anstrebt, wobei das eine jeweils zu Lasten des anderen geht. Ein entsprechendes Ziel müsste auch in § 1 KiQuEG aufgenommen werden.

Der Familienbund unterstützt grundsätzlich sowohl das Ziel der Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung als auch das Ziel der generellen Beitragsfreiheit für alle Familien. Er ist allerdings – gemeinsam mit vielen Expertinnen und Experten⁸ – der Überzeugung, dass sich diese beiden Ziele bei realistischer Betrachtung und mit Blick

⁸ Vgl. z.B. schriftliche Stellungnahmen und Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Thema "quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung"; Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF), Positionspapier Handlungsfelder für eine hohe Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kitas, S. 3.

auf die begrenzten finanziellen Mittel nicht gleichzeitig erreichen lassen. Der Qualitätsausbau und die generelle Beitragsfreiheit kosten nach einer aktuellen Schätzung insgesamt jährlich 15,3 Milliarden Euro – also weit mehr als die maximal 1,985 Milliarden Euro, die jetzt vom Bund pro Jahr bereitgestellt werden sollen.⁹ Wer nicht zwischen Kosten und Qualität unterscheidet, verdeckt rhetorisch, dass es einen Zielkonflikt zwischen diesen beiden Punkten und damit die Notwendigkeit einer Prioritätensetzung gibt.

Bei der Frage der Prioritätensetzung ist der Familienbund – ebenfalls in Übereinstimmung mit vielen anderen Verbänden und Fachleuten¹⁰ – der Auffassung, dass Qualitätsverbesserungen in der Kindertagesbetreuung derzeit aufgrund des großen Investitionsbedarfs Vorrang vor einer generellen Beitragsfreiheit für alle Familien haben sollten. Die generelle Beitragsfreiheit sollte langfristig angestrebt werden. Neben den Qualitätsverbesserungen sollte momentan als zweites (nicht-qualitatives) Ziel die Entlastung einkommensschwächerer Familien bei den Kostenbeiträgen verfolgt werden. Hierfür bietet sich eine einkommensabhängige Staffelung der Elternbeiträge mit Beitragsfreiheit im unteren Einkommensbereich an. Das ist sozial gerechter als eine generelle Beitragsfreiheit, die in Anbetracht vielerorts bereits bestehender Kostenstaffelungen insbesondere besserverdienende Familien entlasten würde. In Anbetracht des bestehenden Investitionsbedarfs in der Kindertagesbetreuung kann gutverdienenden Eltern – nach Abwägung aller Interessen – derzeit ein angemessener Kostenbeitrag zugemutet werden. Nach Auffassung des Familienbundes sind die meisten Eltern bereit, für eine gute Qualität auch einen angemessenen Beitrag zu zahlen – solange dieser sie finanziell nicht überfordert.¹¹ Dass der Gesetzentwurf eine verbindliche Kostenstaffe-

⁹ Vgl. Bertelsmann Stiftung (2018): „Mehr Kita-Qualität und Beitragsfreiheit kosten jährlich 15 Milliarden Euro“ (8 Milliarden Euro Qualitätsausbau, 7,3 Milliarden Euro Beitragsfreiheit), vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/mai/mehr-kita-qualitaet-und-beitragsfreiheit-kosten-jaehrlich-15-milliarden-euro/>.

¹⁰ Vgl. Fn. 8 und Fn. 9.

¹¹ Eine Mehrheit der Eltern würde sogar höhere Beiträge als bisher akzeptieren: „59 Prozent der Eltern oberhalb, aber auch 53 Prozent der Eltern unterhalb der Armutsrisikogrenze würden für mehr Personal und bessere Ausstattung auch höhere Beiträge akzeptieren“, vgl. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2018/mai/mehr-kita-qualitaet-und-beitragsfreiheit-kosten-jaehrlich-15-milliarden-euro/>. Dass Eltern mit höheren Einkommen eher dazu bereit sind, höhere Beiträge als bisher zu zahlen, ergaben auch die Analysen von Camehl/Stahl/Schober/Spieß in: DIW Wochenbericht Nr. 46.2015, Höhere Qualität und geringere Kosten von Kindertageseinrichtungen – zufriedener Eltern?, S. 1112.

lung vorsieht (vgl. § 90 SGB VIII-E) begrüßt der Familienbund daher ausdrücklich. Im Maßnahmenkatalog (§ 2 Nr. 1 KiQuEG) sollten aber Investitionen in eine generelle Kostenfreiheit nicht enthalten sein, sondern nur solche in eine sozialverträgliche Staffelung von Elternbeiträgen. § 2 Nr. 1 KiQuEG sollte folgendermaßen formuliert werden: „...ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung zu schaffen, welches unter anderem den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme durch die Einführung einer sozialverträglichen Staffelung von Elternbeiträgen mit Beitragsfreiheit im unteren Einkommensbereich sowie umfasst“ (Änderungsvorschlag unterstrichen).

V. Keine bundesweit einheitlichen Mindeststandards

Leider regelt der Entwurf keine verbindlichen, bundesweit einheitlichen und wissenschaftlich fundierten Mindeststandards. Diese fordert der Familienbund gemeinsam mit einer großen Zahl anderer Verbände.¹² Stattdessen können die Länder mit den vom Bund zur Verfügung gestellten Mitteln eigene Schwerpunkte zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung setzen. Der Entwurf strebt immerhin „gleichwertige qualitative Standards“ an (vgl. § 1 Absatz 3 KiQuEG). Dem Familienbund ist bewusst, dass bundeseinheitliche Mindeststandards derzeit nicht politisch durchsetzbar sind.¹³ Dennoch sollte dieses Ziel nicht aufgegeben und zumindest als Fernziel in den Entwurf aufgenommen werden. Der Familienbund schlägt in Anknüpfung an die Gesetzesbegründung vor, dass § 1 Absatz 3 KiQuEG durch folgenden Satz 2 ergänzt wird: „Hierdurch soll eine Ausgangssituation erreicht werden, die die bundesgesetzliche Regelung von Qualitätskriterien ermöglicht“¹⁴.

¹² Vgl. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF), Gemeinsame Erklärung zu Kitaqualitätsstandards, <https://www.ag-familie.de/home/kitastandards.html>. Dieser Erklärung haben sich mittlerweile 33 Verbände, Gewerkschaften und Träger angeschlossen.

¹³ Das hat sich im Rahmen des Bund-Länder-Prozesses zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele in der Kindertagesbetreuung, an dem auch zahlreiche Verbände beteiligt waren, seit November 2014 herausgestellt.

¹⁴ Vgl. Gesetzesbegründung, S. 28 unten.

VI. Ziel der gleichwertigen qualitativen Standards und Lebensverhältnisse im Bundesgebiet wird möglicherweise verfehlt

Der Entwurf verfolgt das Ziel, dass in der Kindertagesbetreuung „bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt“ werden (§ 1 Absatz 3 KiQuEG). Das hat den verfassungsrechtlichen Hintergrund, dass der Bund im Bereich der Kindertagesbetreuung die Gesetzgebungskompetenz nur hat, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“ (Artikel 72 Absatz 2 GG). Ansonsten sind die Länder zuständig (Artikel 70 GG). Das Gesetz muss in jedem Fall geeignet sein, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet beizutragen.¹⁵ Wenn hingegen ein Bundesgesetz im Bereich der Kindertagesbetreuung absehbar dazu beiträgt, dass bestehende Unterschiede verstärkt und die Lebensverhältnisse im Bundesgebiet ungleichwertiger werden, ist es wegen fehlender Zuständigkeit des Bundes verfassungswidrig. Auch unabhängig von der verfassungsrechtlichen Frage hält es der Familienbund für wichtig, dass das Ziel der bundesweit gleichwertigen Standards erreicht wird – gerade auch als Zwischenschritt zu den vom Familienbund geforderten bundesweit einheitlichen Mindeststandards. Der vorgelegte Entwurf stellt das nicht ausreichend sicher.

Es erscheint auch in diesem Zusammenhang problematisch, dass der Entwurf Investitionen in eine generelle Beitragsfreiheit für alle Familien umfasst und diese sogar als prioritäre Maßnahmen einordnet, die „für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung von herausgehobener Bedeutung“ (§ 2 Satz 2 KiQuEG) sind. Das führt angesichts unterschiedlicher politischer Vorstellungen der Landesregierungen absehbar dazu, dass einige Länder die Mittel für die Erreichung des Ziels genereller Beitragsfreiheit einsetzen werden, während andere Länder die Mittel für die Verbesserung der Betreuungsqualität verwenden werden. Bei einer solchen Entwicklung kann nicht mehr davon gesprochen werden, dass die qualitativen Standards und Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gleichwertiger werden. Vielmehr werden sich bereits be-

¹⁵ Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 14. Auflage (2016), Artikel 72 Rn. 17.

stehende Unterschiede zwischen den Bundesländern weiter vergrößern. Die Bundesländer verfolgen bereits jetzt ganz unterschiedliche Zielrichtungen. So hat sich aktuell Berlin als erstes Bundesland – trotz ohnehin bereits relativ niedriger Elternbeiträge – für eine generelle Beitragsfreiheit ab August 2018 entschieden, obwohl in Berlin doppelt so viele ein- bis dreijährige Kinder von einer Fachkraft betreut werden wie beispielsweise in Baden-Württemberg, das die Priorität auf einen angemessenen Fachkraft-Kind-Schlüssel legt und im Gegenzug deutlich höhere Elternbeiträge verlangt.¹⁶ Der Entwurf sollte bei solchen gegenläufigen Entwicklungen gegensteuern.

Dass die Bundesmittel zur Verwirklichung des Ziels der generellen Kostenfreiheit verwendet werden, sollte daher auch im Interesse einer weiteren Angleichung der qualitativen Standards und Lebensverhältnisse ausgeschlossen sein. Investitionen in eine bereits vielerorts eingeführte Beitragsstaffelung tragen hingegen zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei, sind verfassungsrechtlich unproblematisch und werden vom Familienbund befürwortet. Was die Beschränkung der Beitragsreduzierungen auf eine sozialverträgliche Staffelung von Elternbeiträgen angeht, wird auf den unter IV. ausgeführten Formulierungsvorschlag verwiesen (vgl. S. 9 oben).

Abgesehen von der soeben besprochenen Problematik wird der Maßnahmenkatalog („Instrumentenkasten“), aus dem die Bundesländer Maßnahmen auswählen können, *bei richtiger Handhabung (!)* das Ziel der Herstellung bundesweit gleichwertiger qualitativer Standards und Lebensverhältnisse nicht gefährden. Zum einen kann auch bei unterschiedlicher Schwerpunktsetzung der Länder bis zu einem gewissen Grad davon gesprochen werden, dass insgesamt zwar keine gleichen, aber doch gleichwertige qualitative Standards vorliegen. Zum anderen kann der Instrumentenkasten so genutzt werden, dass die Länder bei unterschiedlicher Ausgangslage gezielt die Bereiche verbessern, in denen sie derzeit im bundesweiten Vergleich nur unterdurchschnittliche Ergebnisse vorweisen können. Das ist wohl auch das Ziel des Entwurfs, der ausführt, dass „durch die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung *nach den Entwicklungsbedarfen der Länder*

¹⁶ Vgl. Pauli in: Die Tageszeitung (taz), Artikel vom 31. Juli 2018, <http://www.taz.de/!5520528/>.

[Hervorh. d. Verf.] bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt“ werden (§ 1 Absatz 3 KiQuEG). Dass die Länder die Mittel aber tatsächlich so verwenden ist im Entwurf nicht hinreichend abgesichert.

Der Entwurf sieht vor, dass die Länder „die in ihrem Zuständigkeitsbereich als erforderlich angesehenen Handlungsfelder und Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ ermitteln (vgl. § 3 Absatz 1 Satz 1 KiQuEG). Nach „zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ sollte ergänzt werden „und zur Förderung der weiteren in § 1 genannten Ziele“. Dadurch würde klargestellt, dass die Länder im Rahmen ihres Handlungskonzepts auch das Ziel bundesweit gleichwertiger qualitativer Standards und Lebensverhältnisse berücksichtigen müssen. Deutlich würde dadurch auch, dass die „Analyse der Ausgangslage“ (§ 3 Absatz 1 Satz 2), die Grundlage für das Handlungskonzept des jeweiligen Bundeslandes sein soll, auch die Situation in den anderen Bundesländern einbeziehen muss. Hierdurch ließe sich der Gefahr vorbeugen, dass die Länder ihre jeweiligen Stärken weiter ausbauen (vgl. das oben genannte Beispiel Berlin, S. 11 oben) und sich dadurch die Unterschiede zwischen den Bundesländern weiter vergrößern.

Die Verträge, die der Bund mit den Ländern abschließt, sollten nicht nur „Grundlage für das Monitoring und die Evaluation über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ sein (§ 4 Satz 1 KiQuEG). Sie sollten vielmehr auch „zur Sicherstellung der zweckmäßigen Mittelverwendung im Sinne der in § 1 genannten Ziele“ abgeschlossen werden. Der Wortlaut des § 4 KiQuEG sollte entsprechend ergänzt werden. Ebenso sollte § 4 KiQuEG verlangen, dass die Verträge eine ausdrückliche Rückzahlungsverpflichtung der Länder für den Fall der vertrags- und zweckwidrigen Verwendung der Bundesmittel enthalten. Dies könnte als § 4 Nr. 8 KiQuEG geregelt werden.

VII. Finanzierung über die Umsatzsteuerverteilung problematisch

Die Finanzierung der Qualitätsinvestitionen über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung (Artikel 3 und Artikel 4 des Entwurfs), die erst in Kraft treten soll, wenn alle Länder mit dem Bund Verträge über ihr jeweiliges Handlungs- und Finanzierungskonzept abgeschlossen haben (Artikel 5 Absatz 3, Absatz 4 des Entwurfs), erscheint dem Familienbund als zu unflexibel. Wenn die Bundesregierung sich mit einem oder mehreren Ländern nicht einigen kann, weil sie das jeweilige Handlungskonzept für unzweckmäßig hält, steht sie vor zwei ungünstigen Alternativen: Sie kann entweder das (bzw. die) unzweckmäßige(n) Handlungskonzept(e) akzeptieren oder den gesamten Prozess der Qualitätsentwicklung blockieren. Auch eine Rückforderung der Bundesmittel ist im Fall der zweckwidrigen Verwendung nicht ohne weiteres möglich. Es sollte daher erwogen werden, ob es einen anderen verfassungskonformen Weg der Finanzierung gibt, der bessere Steuerungsmöglichkeiten des Bundes und individuelle Konfliktlösungen mit den Ländern ermöglicht, beispielsweise die Errichtung eines Sondervermögens „Kita-Qualitätsentwicklung“.

Wenn die Finanzierung über die Umsatzsteuerverteilung beibehalten werden soll, sind die Verträge zwischen Bund und Ländern (§ 4 KiQuEG) von zentraler Bedeutung. Der Bund und die Länder müssen die zweckmäßige Verwendung der Bundesmittel und mögliche Rückzahlungspflichten der Länder vertraglich vereinbaren. Die geplanten Verträge sollten also nicht nur – wie im Entwurf vorgesehen – Grundlage für Monitoring und Evaluation sein. Das sollte im Wortlaut des § 4 Satz 1 KiQuEG zum Ausdruck kommen (vgl. den Formulierungsvorschlag unter VI., S. 12 unten). Es wäre zudem günstig, die Zweckbindung der Bundesmittel und entsprechende Rückzahlungspflichten der Länder darüber hinaus auch direkt in das Gesetz aufzunehmen.

VIII. Maßnahmenkatalog in der Prioritätensetzung modifizieren

Abgesehen von bereits angesprochenen Kritikpunkten hält der Familienbund den Maßnahmenkatalog bzw. „Instrumentenkasten“ (§ 2 KiQuEG) für umfassend und

grundsätzlich geeignet, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung bundesweit und entsprechend unterschiedlicher regionaler Entwicklungsbedarfe zu verbessern. Der Familienbund hat sich gemeinsam mit den anderen in der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF) zusammengeschlossenen Familienverbänden umfassend zu erforderlichen Qualitätsmaßnahmen im Bereich der Kindertageseinrichtungen geäußert¹⁷ und findet die dort angesprochenen Punkte im Entwurf wieder. Positiv hervorzuheben ist auch, dass nicht nur Qualitätsinvestitionen in Kindertageseinrichtungen, sondern auch solche in die Kindertagespflege erfasst sind. Für viele Eltern stellt diese eine wichtige Betreuungsform dar.

Was die Prioritätensetzung angeht, hat der Familienbund in der Vergangenheit immer wieder betont, dass für ihn Investitionen in qualifizierte Erzieherinnen und Erzieher besonders wichtig sind.¹⁸ Denn die Qualität einer Kindertagesstätte hängt maßgeblich davon ab, wie viel qualifiziertes Personal für wie viele Kinder zur Verfügung steht. Der Familienbund begrüßt daher, dass der Gesetzentwurf Maßnahmen zur Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels und zur Gewinnung (und Sicherung) qualifizierter Fachkräfte als prioritäre Qualitätsmaßnahmen „von herausgehobener Bedeutung“ ansieht.

Der Fachkraft-Kind-Schlüssel stellt auf die tatsächlich für die Kinder verfügbaren Fachkräfte ab und ist insofern ein besseres Kriterium als der Personalschlüssel, der die vertraglichen Arbeits- und Betreuungszeiten ins Verhältnis setzt und nicht berücksichtigt, dass ein/e Erzieher/in nicht seine gesamte Arbeitszeit den Kindern widmen kann, sondern Zeit für Teamgespräche, Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Arbeit, Fortbildungen und Urlaub benötigt. Dem Familienbund erscheint ein Fachkraft-Kind-Schlüssel von 1 zu 4 für Kinder von ein bis drei Jahren und von 1 zu 9 für Kinder von

¹⁷ Vgl. Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen (AGF), Positionspapier Handlungsfelder für eine hohe Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kitas (April 2016).

¹⁸ Vgl. u.a. schriftliche Stellungnahme des Familienbundes anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 27. März 2017 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Thema "quantitativer und qualitativer Ausbau der Kindertagesbetreuung", S. 8 f.; schriftliche Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken anlässlich der öffentlichen Anhörung des Familienausschusses des Deutschen Bundestages vom 14. März 2016 zum Thema „Verbesserung der Situation Alleinerziehender“, S. 3 ff.

drei Jahren bis zum Schuleintritt sachgerecht und wissenschaftlich begründbar.¹⁹ Geht man davon aus, dass ein/e Erzieher/in höchstens 75 % der Arbeitszeit für die pädagogische Arbeit nutzen kann²⁰, ergibt sich rechnerisch für Kinder unter drei Jahren ein Personalschlüssel von 1 zu 3 und für Kinder über drei Jahren ein Personalschlüssel von 1 zu 7.²¹ Das Erreichen dieser Werte sollte bei der Qualitätsentwicklung ein prioritäres Ziel sein.

Investitionen in die Reduzierung von Elternbeiträgen sollten hingegen nicht ausnahmslos als prioritäre Maßnahmen angesehen werden. Falls Investitionen in eine generelle Beitragsfreiheit für alle Familien – entgegen dem unter IV. genannten Änderungsvorschlag des Familienbundes (vgl. S. 9 oben) – weiterhin Teil des Maßnahmenkatalogs (§ 2 KiQuEG) bleiben sollen, schlägt der Familienbund vor, § 2 Satz 2 KiQuEG zu ergänzen. Nach dem Satz „Maßnahmen gemäß Satz 1 Nummern 1 bis 3 sind zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung von herausgehobener Bedeutung“ sollte folgender Satz ergänzt werden: „Für Maßnahmen zur Reduzierung von Elternbeiträgen gilt das nur insoweit, als sie darauf abzielen, die Kostenbeiträge sozialverträglich zu staffeln.“

IX. Familienverbände ausdrücklich als Kooperationspartner erwähnen

Der Familienbund begrüßt, dass „die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise“ in die Prozesse auf Länderebene einbezogen werden sollen, die zur Erarbeitung der jeweiligen Handlungskonzepte führen (§ 3 Satz 3 KiQuEG). Der Kreis der ausdrücklich genannten Diskussions- und Kooperationspartner sollte erweitert werden. Zwar verstehen sich die Familienverbände *auch* als Vertreter der Elternschaft. Jedoch vertreten sie die Interessen aller Familienmitglieder – also insbesondere auch

¹⁹ Vgl. Viernickel/Fuchs-Rechlin, Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen (in: Viernickel/Fuchs-Rechlin u.a., Qualität für alle (2015), S. 11 ff., 15 f.).

²⁰ So auch Bertelsmann Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas (2014), S. 2.

²¹ Vgl. Familienbund der Katholiken, Positionspapier zu Bildung, Erziehung und Betreuung, Berlin 2015, S. 7: „Für eine optimale und individuelle Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist eine Verkleinerung der Gruppenstärken unabdingbar. Der Personalschlüssel soll für Kinder unter 1 Jahr bei eins (Fachkraft) zu zwei (Kindern) liegen, für Kinder von 1 bis 3 Jahren bei eins zu drei, für Kinder von 3 bis 6 Jahren bei eins zu acht.“

der Kinder – und führen diese im Rahmen eines Interessenausgleichs zusammen. Gerade bei der Auswahl erforderlicher Qualitätsentwicklungsmaßnahmen im Bereich der Kindertagesbetreuung ist diese auf alle Familienmitglieder zugleich schauende und abwägende Perspektive wichtig. Daher sollten Familienverbände in § 3 Absatz 1 Satz 3 KiQuEG ausdrücklich erwähnt werden.

X. Schlussbemerkung

Trotz der erwähnten Kritikpunkte und Änderungsbedarfe, die bereits zu Beginn der Stellungnahme zusammengefasst wurden (s.o. unter I.), bewertet der Familienbund den vorgelegten Entwurf als familienpolitischen Fortschritt und unterstützt diesen.

Der Familienbund setzt sich dafür ein, die Rahmenbedingungen für Familien so zu gestalten, dass jede Familie – unabhängig von ihrer jeweiligen Ausprägung – bestmöglich gelingen kann. Kindertagesbetreuung spielt eine entscheidende Rolle, wenn es darum geht, Familien viele Optionen einzuräumen, um das Familien- und Berufsleben nach ihren individuellen Wünschen und Bedürfnissen zu gestalten. Kindertagesbetreuung erfüllt viele Funktionen: Den Eltern erleichtert sie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Bei den Kindern fördert sie im Idealfall Bildung, Teilhabe, Chancengleichheit und Integration. All das gilt aber nur dann, wenn die Qualität stimmt.²² Daher sollte die Politik jetzt die lange vernachlässigte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung durch konkrete Maßnahmen in Angriff nehmen.

Berlin, 7. August 2018

Familienbund der Katholiken

Ansprechpartner: Matthias Dantlgraber

²² So auch die Gesetzesbegründung, S. 16: „Die positiven Auswirkungen von Kindertagesbetreuung können nur mit qualitativ hochwertigen Angeboten erreicht werden.“