

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Berlin, den 6.8.2018

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Frau Vorsitzende Sabine Zimmermann, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per email: familienausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von
Ursula Krickl/DStGB
Telefon +49 30 77307-244
Telefax +49 30 77307-255
E-Mail:
ursula.krickl@dstgb.de

Regina Offer/DST
Telefon +49 30 37711-410
Telefax +49 30 37711-409
E-Mail:
regina.offer@staedtetag.de

Jörg Freese/DLT
Telefon +49 30 590097 340
Telefax +49 30 590097 440
E-Mail:
joerg.freese@landkreistag.de

Öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung am 5. November 2018

Sehr geehrte Frau Zimmermann,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Die Gelegenheit zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme nehmen wir gerne wahr.

Die mit diesem „Gute-Kita-Gesetz“ verbundenen Ziele einer nachhaltigen und dauerhaften Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, einer Angleichung noch bestehender Unterschiede der Qualitätsstandards in den Ländern und der Verbesserung der Teilhabechancen benachteiligter Kinder werden von uns unterstützt. Insofern begrüßen wir das Engagement des Bundes, mit diesem Gesetzentwurf die in den letzten Jahren entwickelte Bund-Länder-Initiative zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung nunmehr umzusetzen.

Wir sehen jedoch noch dringenden Anpassungsbedarf am Gesetzentwurf. In den Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates zu diesem Gesetzentwurf (Drucksache 469/18 (neu) vom 09.10.2018 sind die wesentlichen Kritikpunkte, die von uns auch bereits im Anhörungsverfahren des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vorgebracht wurden, enthalten. Wir unterstützen daher diese Positionierung des Bundesrates und regen an, die vorgeschlagenen Änderungen vollständig zu übernehmen.

Ergänzend zu der Positionierung des Bundesrates weisen wir aber auch auf folgende Anpassungsbedarfe und Gelingensbedingungen für den Prozess der Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung hin:

- Die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, bzw. die kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Bundesländern müssen in den Prozess der Zielvereinbarungen von Bund und Ländern verbindlich einbezogen werden. Nur durch die unmittelbare Einbeziehung der kommunalen Erfahrungen können die Bedarfe und Entwicklungsmöglichkeiten in den jeweiligen Bundesländern realistisch eingeschätzt werden.
- Des Weiteren müssen auf Dauer angelegte Qualitätsverbesserungen auskömmlich und dauerhaft finanziert sein. Qualitätsstandards können nicht bundesweit sondern lediglich in den Bundesländern festgelegt werden. Die Konnexitätsregeln müssen dabei eingehalten werden. Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel müssen ungeschmälert zu den Kommunen gelangen und zielgenau für die Erreichung der lokalen Entwicklungsziele in der Kindertagesbetreuung eingesetzt werden.
- Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die im Gesetzentwurf genannten Ziele für Qualitätsverbesserungen nur umsetzbar sind, wenn die erforderlichen Fachkräfte zur Verfügung stehen. Dies ist derzeit vielerorts nicht in ausreichendem Umfang gegeben. Es wird daher erwartet, dass flankierend zum Gesetzgebungsverfahren in Zusammenarbeit mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden eine Fachkräfteoffensive zur Gewinnung und Bindung von Fachkräften gestartet wird und dafür zusätzliche Bundesmittel zur Verfügung gestellt werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz

§ 1 Ziele und § 2 Maßnahmen

Die in § 1 festgelegten Ziele und die in § 2 vorgesehenen Maßnahmen im Sinne eines „Instrumentenkastens“, der den Rahmen der Möglichkeiten absteckt, werden von uns unterstützt. Allerdings lehnen wir – ebenso wie der Bundesrat – eine Priorisierung von Maßnahmen auf Bundesebene ab und setzen uns daher für die Streichung des § 2 Satz 3 ein. Die sinnvolle Auswahl der notwendigen Entwicklungsbedarfe kann nur unter Berücksichtigung der Situation in den Kommunen und Bundesländern erfolgen.

Die Erweiterung der in der Bund-Länder-AG zur Qualitätsentwicklung in der frühen Bildung vereinbarten Maßnahmen durch die Möglichkeit der Elternbeitragsbefreiung wird nicht grundsätzlich abgelehnt. Sie schränkt aber den finanziellen Rahmen für Qualitätsverbesserungen weiter ein. Wir erinnern daran, dass die vollständige bundesweite Umsetzung der Qualitätsverbesserungsmaßnahmen (ohne Elternbeitragsfreiheit) auf ein jährliches Kostenvolumen von rund 15 Mrd. Euro geschätzt wurde.

Bei Elternbeitragsbefreiungen, die über die Beitragsbefreiung einkommensschwacher Haushalte hinausgehen, sehen wir angesichts der unterschiedlichen Entwicklungsbedarfe vor Ort einen geringeren Handlungsdruck als bei anderen Qualitätsentwicklungsmaßnahmen.

§ 3 Handlungskonzepte der Länder

Bei § 3 Abs. 3 halten wir die zwingende Beteiligung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, bzw. der Kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene bei der Erstellung der Handlungskonzepte der Länder für dringend erforderlich. Eine Soll-Vorschrift reicht hier nicht aus. Unterschiedliche Qualitätsstandards gibt es nicht nur zwischen Bundesländern, sondern auch zwischen Kommunen in den Bundesländern. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind zudem gesetzlich verantwortlich für die Kindertagesbetreuung nach SGB VIII und unterscheiden sich in ihrer Rolle daher deutlich von den freien Trägern, den Sozialpartnern sowie den Vertreterinnen und Vertretern der Elternschaft. Die Sicherstellung der Qualitätsstandards hängt nicht nur von der finanziellen Ausstattung der Kommunen, sondern auch von dem tatsächlichen Vorhandensein personeller und sächlicher Ressourcen ab. Verträge zwischen Bund und Ländern nach § 4, in denen das jeweilige Handlungskonzept der Länder festgelegt wird, können daher nicht ohne Berücksichtigung der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Bundesländern abgeschlossen werden.

Zudem müssen in die Auswahl der durch die Länder zu ermittelnden Handlungsfelder und -ziele auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit einbezogen werden. Diese sind nicht nur selbst Träger von Kindertageseinrichtungen, sondern sie stellen in den Ländern auch die nicht durch Land und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe gedeckten Kosten der Einrichtungen freier Träger sicher. Im Weiteren sind die kreisangehörigen Städte und Gemeinden je nach Landesrecht auch am Abschluss der Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen beteiligt.

§ 5 Geschäftsstelle des Bundes

Dass die in § 5 vorgesehene Errichtung einer Geschäftsstelle des Bundes so umfangreich ausgestaltet sein muss und dadurch so immense Verwaltungskosten entstehen, wie im Finanztableau ausgewiesen, wird nachdrücklich kritisiert. Diese Mittel sollten zu allererst dem Zweck des Gesetzesvorhabens, für Qualitätserbesserungen in den Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege, fließen. Kosten für Monitoring und Evaluation sollten aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.

§ 6 Monitoring und Evaluation

Die Regelungen zum Monitoring und zur Evaluation in § 6 werden von uns grundsätzlich unterstützt. Wir weisen jedoch darauf hin, dass auch für die Kommunen erheblicher zusätzlicher Verwaltungsaufwand durch das Monitoring und die Evaluation entsteht. Eine erstmalige Berichtspflicht im Jahr 2020 erscheint zudem deutlich verfrüht. Die Umsetzung von Qualitätszielen erfordert einen zeitlichen Vorlauf und das Vorhandensein der personellen und sächlichen Ressourcen. Dies muss bei der Umsetzung berücksichtigt werden. Ein Monitoring bereits im Jahr 2020 weckt falsche Erwartungen bezüglich eines realistischen Zeithorizonts.

Die Forderung des Bundesrates, in § 6 Abs. 3 bereits eine Überprüfungspflicht für das Jahr 2022 hinsichtlich der Auskömmlichkeit der Finanzierung und weiterer notwendiger Maßnahmen zum quantitativen und qualitativen Ausbau aufzunehmen, unterstützen wir ausdrücklich.

Artikel 2 – Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

Es wird vorgeschlagen, dass der bisherige Landesrechtsvorbehalt in § 90 Absatz 1 SGB VIII beibehalten wird.

Die Änderung des § 90 Absatz 1 SGB VIII wird zudem mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden sein. So ist bspw. die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder in einer Familie nach unserer Kenntnis derzeit nie oder nur sehr selten ein Kriterium in einer kommunalen Beitragssatzung.

Durch die Neuregelung wird die Umsetzung der Zumutbarkeitsprüfung erschwert. Nach § 90 Absatz 4 SGB VIII soll immer dann, wenn der gestaffelte Kostenbeitrag den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist, der Kostenbeitrag erlassen oder der Teilnehmerbeitrag übernommen werden. Die hierfür geltenden Zumutbarkeitskriterien werden aber nach dem bisherigen Entwurf gerade für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege nicht mehr definiert. Damit wird ein unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt, der ausgefüllt werden muss.

Insgesamt ist ein erheblicher Mehraufwand für die öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe zu erwarten, der zwingend ausgeglichen werden muss. Die in den Landesgesetzen gültigen Regelungen würden durch das neue Bundesrecht ausgehebelt. Konnexität besteht allerdings nur bei Regelungen, die im Landesgesetz festgelegt werden.

Die Möglichkeit einer teilweisen Kostenübernahme fehlt zudem ganz. Je nach wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern ist aber nicht in jedem Fall eine vollständige Kostenübernahme angezeigt, zumal die Kostenbeiträge bei den freien Trägern sehr unterschiedlich sind. Wir regen daher an, diese Möglichkeit einer teilweisen Kostenübernahme im Gesetzentwurf ausdrücklich vorzusehen.

Auch die Problematik der nebeneinander bestehenden Ansprüche aus SGB VIII und dem Bildungs- und Teilhabepaket hinsichtlich der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung wurde bei der Erstellung des Gesetzentwurfes offensichtlich nicht berücksichtigt. Gemäß § 10 Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 Satz 2 SGB VIII sind die Ansprüche auf Bildungs- und Teilhabeleistungen vorrangig. Sie können aber nicht rückwirkend für die Vergangenheit beantragt werden. Bildungs- und Teilhabeleistungen können Kinder und Jugendliche erhalten, die Leistungen nach SGB II, SGB XII, Wohngeldgesetz oder Asylbewerberleistungsgesetz erhalten. Gleichzeitig sieht der neue § 90 Absatz 4 SGB VIII einen umfassenden, auch rückwirkenden Anspruch für Personen im Sozialleistungsbezug auf vollständigen Erlass des Kostenbeitrags einschließlich des Verpflegungsgeldes vor. Hieraus ergibt sich ein bisher nicht aufgelöster Widerspruch.

Denkbar wäre eine Lösung, bei der die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Kindertageseinrichtungen aus dem Bildungs- und Teilhabegesetz herausgelöst wird und die frei werdenden Mittel den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen des Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt wird. Damit würde die Finanzierung der Mittagsverpflegung durch den vollständigen Erlass des Kostenbeitrags geregelt und gleichzeitig der finanzielle Mehraufwand der Kommune kompensiert.

Artikel 3 – Änderung des Finanzausgleichgesetzes und Artikel 4 – weitere Änderung des Finanzausgleichgesetzes

Vorgesehen ist, dass der Bund die Länder durch eine Umverteilung der Umsatzsteuerpunkte in den Jahren 2019 – 2022 in Höhe von rund 5,5 Milliarden Euro entlastet. In den Jahren 2021 und 2022 ist eine Entlastung in Höhe von jeweils knapp 2 Milliarden Euro vorgesehen. Da die Qualitätsverbesserungen auf Dauer angelegt sind, ist es zwingend erforderlich, dass der Bund sein finanzielles Engagement verstetigt und ebenfalls auf Dauer anlegt.

Des Weiteren müssen die Länder durch Anwendung des Konnexitätsgrundsatzes ebenfalls für eventuell entstehende Mehrkosten bei den Kommunen durch die Festlegung von Qualitätsstandards aufkommen. Es muss sichergestellt sein, dass die Mittel des Bundes ungeschmälert an die Kommunen weitergeleitet und zielgenau für den Ausbau der Qualität in der Kindertagesbetreuung eingesetzt werden. Die bei Eltern und Erziehern/innen geweckten Erwartungen an Qualitätsverbesserungen und Entlastungen bei den Elternbeiträgen können nicht auf Kosten der Kommunen eingelöst werden.

Wir weisen ausdrücklich nochmals auf die großen Ausbauleistungen der Kommunen bei der Kindertagesbetreuung in den letzten Jahren hin. In den vergangenen 10 Jahren (zwischen 2007 und 2017) hat sich die Zahl der betreuten Kinder unter 3 Jahren in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege mehr als verdoppelt: von 321.000 auf 762.000. Auch die ganztägigen Betreuungsangebote für Kinder ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt wurden ausgebaut. Die Bedarfe nach Kindertagesbetreuung steigen bundesweit weiter an. Die Kommunen müssen als örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe von Bund und Ländern dauerhaft und nachhaltig beim qualitativen und quantitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung unterstützt werden.

Artikel 5 – Inkrafttreten

Nach Artikel 5 Absatz 2 soll die Regelung zu den Kostenbeiträgen in § 90 SGB VIII bereits am 1. August 2019 in Kraft treten. Die Vorbereitungszeit hierfür erscheint angesichts der erforderlichen landes- und kommunalpolitischen Entscheidungen und deren Umsetzung deutlich zu kurz angesetzt. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass das KiTa-Jahr in Bayern am 1. September eines jeden Jahres beginnt. Es ist jedoch gerade nicht erwünscht, dass die Neuregelung innerhalb eines laufenden KiTa-Jahres in Kraft tritt. Dies ist in der Begründung zu Artikel 5 ausdrücklich aufgeführt.

Angesichts der vielfältigen Trägerlandschaft bei Kindertageseinrichtungen und der komplexen Änderungen der Elternbeitrags-Regelungen erscheint das Inkrafttreten zum 1. August 2019 unrealistisch.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Stefan Hahn
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Jörg Freese
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Uwe Lübking
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes