

## Bundesverband

Sozialverband Deutschland · Stralauer Straße 63 · 10179 Berlin

Bundesministerium für Familie, Senioren,  
Frauen und Jugend  
11018 Berlin

### Abteilung Sozialpolitik

Dr. Simone Real

Tel. 030 72 62 22-108

Fax 030 72 62 22-328

simone.real@sovd.de

**sovd.de**

27. Juli 2018

Re

## Stellungnahme des SoVD

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 06.07.2018

### Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz)

#### I. Vorbemerkungen

Bei dem Referentenentwurf handelt es sich um eine innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmte Vorlage. Es sollen damit einige familienpolitische Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, SPD und CSU vom 12.03.2018 umgesetzt werden. Dabei geht es in erster Linie darum, die „Länder und Kommunen weiterhin beim Ausbau des Angebots und bei der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und dem Angebot an Kindertagespflege sowie zusätzlich bei der Entlastung von Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit“ zu unterstützen. Hierbei sollen „sowohl die Vielfalt der Betreuungsangebote beibehalten als auch die Länderkompetenzen“ gewahrt werden.

Bund, Länder, Kommunen und Träger haben in den letzten zehn Jahren mehr als 400.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Dennoch übersteigt der Bedarf an Betreuungsplätzen derzeit immer noch das vorgehaltene Angebot.

Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist daher, begleitet durch eine mit zusätzlichen Bundesmitteln verbesserte Einnahmesituation der Länder, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit

weiterzuentwickeln und eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern zu befördern. Der Gesetzentwurf hebt hervor, dass insbesondere der herkunftsbedingte Unterschied beim frühkindlichen Zugang zu Bildung und Betreuung mit den Maßnahmen abgebaut werden soll. Der SoVD teilt die Ansicht der Bundesregierung, dass dies wichtige Schritte zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in Deutschland sind. Zugleich wird damit Eltern eine bundesweit gleichwertige Beteiligung am Arbeitsleben und Arbeitgebern bundesweit der Zugriff auf ein hohes Potential qualifizierter Arbeitskräfte ermöglicht.

Der SoVD begrüßt deshalb prinzipiell die Zielsetzung des Referentenentwurfs und die vorgesehenen Maßnahmen, die im Einzelnen zu erläutern sind. Darauf wird im Folgenden genauer eingegangen.

## **II. Zu den Regelungen im Einzelnen**

Zur Verbesserung der Kita-Qualität haben Bund und Länder neun Handlungsfelder erarbeitet<sup>1</sup>. Auf deren Grundlage sollen die Länder die Qualität ihrer Kindertagesbetreuung qualitativ weiterentwickeln. Der SoVD positioniert sich im Folgenden zu zwei Maßnahmen: Gebührenfreiheit und bedarfsgerechte Öffnungszeiten.

### **1) § 2 Maßnahmen**

Ein zentrales Handlungsfeld, auf dem Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität ergriffen werden, ist die Schaffung eines bedarfsgerechten Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebots in der Kindertagesbetreuung. Dies umfasst unter anderem den Abbau von Hürden bei der Inanspruchnahme, wie beispielsweise Kostenbeteiligung an der Kindertagesbetreuung durch Elternbeiträge, sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten. Der Referentenentwurf sieht vor,

---

<sup>1</sup> Neben dem Ausbau der Kindertagesbetreuung muss auch die Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung verbessert werden. Darüber sind Bund, Länder und Kommunen 2014 in ihrem gemeinsamen Communiqué übereingekommen. 2016 haben sie dazu in einem Zwischenbericht neun Handlungsfelder benannt:

1. Bedarfsgerechtes Angebot
2. Inhaltliche Herausforderungen
3. Guter Fachkraft-Kind-Schlüssel
4. Qualifizierte Fachkräfte
5. Stärkung der Leitung
6. Räumliche Gestaltung
7. Bildung, Entwicklungsförderung, Gesundheit
8. Qualitätsentwicklung in der Kindertagespflege
9. Steuerung im System

Diese neun Handlungsfelder sind in dem vorliegenden Referentenentwurf eingeflossen.

die Elternbeiträge bundesweit sozialverträglich zu gestalten und für Familien mit geringem Einkommen ganz abzuschaffen.

SoVD-Bewertung: Eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal und leistet einen ganz erheblichen Beitrag für mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder unabhängig von ihrer Herkunft. Der SoVD begrüßt daher die Gebührenfreiheit als prioritäre Maßnahme zur Qualitätsverbesserung. Eine sozialverträgliche Gestaltung von Elternbeiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern. Die finanzielle Belastung durch Elternbeiträge ist ungleich sozial und regional verteilt. Insbesondere als ungerecht muss derzeit kritisiert werden, dass Haushalte unterhalb der Armutrisikogrenze einen fast doppelt so hohen Anteil ihres Einkommens für den Elternbeitrag ihrer Kinder aufbringen müssen wie wohlhabendere Eltern – trotz einer in vielen Jugendamtsbezirken gültigen sozialen Staffelung. Denn Eltern, die über weniger als 60 Prozent eines durchschnittlichen Einkommens verfügen, zahlen monatlich durchschnittlich 118 Euro und damit zehn Prozent ihres Einkommens für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ihres Kindes. Hierin besteht einer der Gründe für den schlechteren Zugang von Kindern aus diesen Familien. Bei denjenigen Eltern oberhalb der Armutrisikogrenze sind es hingegen nur rund fünf Prozent des Einkommens oder 178 Euro im Durchschnitt der Bundesländer (Eltern-Zoom 2018; Schwerpunkt: Elternbeteiligung bei der KiTA-Finanzierung; Bertelsmann-Stiftung 2018). Zudem gibt es erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern (ebd.).

Diese Unterschiede müssen im Interesse einer durchgängig guten frühkindlichen Bildung abgebaut werden, wozu dieses Gesetz einen gangbaren Weg öffnet. Dazu gehört richtigerweise, dass der Kreis der Personen, für die Kostenbeiträge erlassen oder übernommen werden sollen, um jene erweitert wird, die Kinderzuschlag gemäß § 6a Bundeskindergeldgesetz oder Wohngeld erhalten.

Die Gebührenfreiheit ist nach Meinung des SoVD zudem im Sinne der Vereinbarkeit von Familie und Beruf besonders wichtig. Wenn Gebühren anfallen, werden diese (insbesondere zusammen mit den hohen Steuerabzügen durch die Steuerklasse V bei Teilzeit) meist beim Einkommen der Mutter als familiäre Kosten angerechnet. Das führt regelmäßig zu Überlegungen, ob sich die (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit der Mutter auch „lohnt“. Mit der danach oft folgenden Reduzierung von Arbeitszeit lenkt diese Berechnung Frauen auch zur Annahme von Minijobs, die aus sozialpolitischer Sicht gerade für Mütter zur Minijob-Falle und zu Altersarmut führt. Der SoVD hat sich bereits an anderer Stelle ausdrücklich für sozialversicherte Beschäftigung für Frauen ausgesprochen, um der Altersarmut vorzubeugen. Dieses Gesetz würde diesen Weg nachhaltig unterstützen.

Weiterhin bewertet der SoVD die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten als positiv. Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen, ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen und passgenauer Betreuungsumfänge unumgänglich. Das Angebot an Ganztagsplätzen sollte entsprechend den Bedarfen erweitert werden. Überaus wichtig sind über die Regelbetreuung hinausgehende flexible Angebote für Eltern im Schichtdienst und Angebote für die Ferienzeiten. Von bedarfsgerechten Betreuungsangeboten für erwerbstätige Eltern profitieren selbstverständlich auch Arbeitgebende.

## **2) § 3 Handlungskonzepte der Länder**

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, dass die in der Praxis handelnden Akteurinnen und Akteure am besten bewerten und entscheiden können, welche Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung konkret vor Ort ergriffen werden müssen.

Die Länder wählen die aufgrund ihrer Entwicklungsbedarfe erforderlichen Handlungsfelder und Handlungsziele aus. Dem liegt eine Analyse zugrunde, die alle neun in § 2 aufgeführten Handlungsfelder in den Blick nimmt. Die Analysen bilden die Grundlage für bundesweit vergleichbare Handlungs- und Finanzierungskonzepte. Um transparent zu machen, wie eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung konkret erfolgen kann, ermitteln die Länder jeweils Kriterien, anhand derer dies in fachlicher und finanzieller Weise nachvollzogen werden kann. Daraus erfolgen länderspezifische Handlungskonzepte. In diesen bringen die Länder zum Ausdruck, was sie konkret in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unternehmen möchten bzw. müssen und welche Schritte und Zwischenziele hierfür notwendig sind. Die Handlungskonzepte werden von Konzepten zur Finanzierung begleitet. In diesen zeigen die Länder auf, in welcher Höhe sie Mittel für welche Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung verwenden.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt diese Maßnahme, denn die Versorgungsgrade in den Bundesländern sowie die Anzahl von Kindern, die bisher nicht in die Kita gehen, sind von Bundesland zu Bundesland höchst unterschiedlich.

Aufgrund der neun im Zwischenbericht von 2016 aufgeführten Ziele zur Qualitätsverbesserung (Anmerkung Seite 1) können die regionalen Maßnahmen sehr unterschiedlich sein. Der vorliegende Gesetzentwurf hat den flächendeckenden Zugang von Kindern zur frühkindlichen Bildung und Betreuung in den Mittelpunkt gestellt. Diese Maßnahme der sozusagen horizontalen Qualitätsverbesserung ist richtig.

Der SoVD hat sich an anderer Stelle bereits dafür ausgesprochen, dass auch eine Qualitätsverbesserung im Inhalt der frühkindlichen Bildung sinnvoll ist. Dafür sind jedoch andere Maßnahmen als die in diesen Gesetzentwurf aufgenommenen erforderlich. Der SoVD erwartet von der Bundesregierung, dass auch in Bezug darauf in Kürze ein Gesetzentwurf vorgelegt wird, beispielsweise wie Qualifizierung und Entlohnung von Personal in Kindertagesstätten aufgewertet werden können. Denn ein Ziel an anderer Stelle im Koalitionsvertrag ist die Aufwertung der sozialen Berufe. Dafür stehen konkrete Vorschläge für Kindertagesstätten aus, insbesondere wenn es eine bundeseinheitliche Aufwertung sein soll. Davon unberührt wären länderspezifische Maßnahmen, die der inhaltlichen Qualitätsverbesserung frühkindlicher Bildung und Betreuung dienen und aus diesem Gesetz resultieren. Das Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in den Bundesländern erfordert jedoch, ebenso wie in diesem Gesetz, eine Zielsetzung und Steuerung durch den Bund.

### **3) § 4 Verträge zwischen Bund und Ländern**

Um das Ziel bundesweiter Fortschritte der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung zu erreichen, sieht der Referentenentwurf den Abschluss von rechtsverbindlichen Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland – vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – und den einzelnen Ländern vor.

Die jeweiligen Länder sollen verpflichtet werden

- jeweils sechs Monate nach Abschluss des Haushaltsjahres dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über den Fortschritt der Qualitätsentwicklung zu berichten und
- an einem dauerhaften länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitoring teilzunehmen und dies unter anderem für eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu nutzen.

Darüber hinaus ist der Bund verpflichtet, eine Service- und Koordinierungsstelle einzurichten, die die Länder bei der Entwicklung von Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungskonzepten sowie eines Qualitätsmanagementsystems und bei der Durchführung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen unterstützt, den länderübergreifenden Austausch über eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung koordiniert und das Monitoring und die Evaluation nach § 5 begleitet.

SoVD-Bewertung: Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes sind bundesweite Fortschritte der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung. Durch die bundesweite Weiterentwicklung der Qualität, ausgerichtet nach den

unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen der Länder, werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt.

Der SoVD begrüßt, dass der Bund mit den Ländern Verträge über die Verwendung der Gelder abschließen soll. Damit soll beispielsweise verhindert werden, dass die Länder die Gelder zur Haushaltssanierung zweckentfremden können.

#### **4) Zu Artikel 4 (Weitere Änderung des Finanzausgleichgesetzes)**

Der Bund beabsichtigt mit dem Referentenentwurf noch in dieser Wahlperiode im Jahr 2019 zusätzlich fast eine halbe Milliarde Euro an die Länder zu geben, 2020 dann noch einmal knapp eine Milliarde und 2021/2022 wiederum jeweils rund zwei Milliarden.

SoVD-Bewertung: Die Aufwendung weiter Bundesmittel für den Ausbau des Betreuungsangebots und die Steigerung der Qualität ist richtig. Angesichts der nach wie vor erheblichen Lücken in den Betreuungsangeboten vieler Länder könnten die angekündigten 5,5 Milliarden Euro zusätzlich für die Länder allerdings nicht ausreichen.

### **III. Schlussbemerkungen**

Der SoVD erkennt an, dass in den letzten Jahren mehr als 400.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen wurden. Immer mehr Kinder in Deutschland besuchen eine Kindertageseinrichtung. Spätestens seit dem Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr im Jahr 2013 hat der quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung in den Bundesländern deutlich zugenommen. Dennoch übersteigt der Bedarf an Betreuungsplätzen derzeit immer noch das vorgehaltene Angebot. Der Bedarf von Eltern und Kindern ist größer als die Anzahl der Plätze, die zur Verfügung stehen. Nach Ansicht des SoVD bleibt der quantitative Ausbau daher weiterhin notwendig. Dieses Gesetz würde einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass die Angebote zur frühkindlichen Bildung und Betreuung auch angenommen werden, insbesondere in den sozialen Kreisen, wo der Teilhabegrad noch unterdurchschnittlich ist.

Nach Meinung des SoVD war der Rechtsanspruch ein Meilenstein in der Bildungs- und Familienpolitik. Er ermöglicht einen frühen Zugang zu Bildung und Teilhabe und fördert Chancengleichheit. Eine flächendeckende und qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung ist die entscheidende Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Sie ermöglicht, dass Frauen und Männer nach ihrer Ausbildung gleichermaßen einer qualifizierten Erwerbstätigkeit nachgehen können und trägt so auch zur Geschlechtergerechtigkeit bei. Für Alleinerziehende schafft der

Rechtsanspruch eine wichtige Voraussetzung für die Teilhabe am Arbeitsmarkt und die wirtschaftliche Stabilität auch in dieser Familienkonstellation, nicht zuletzt zum Wohl der Kinder.

Daher ist das Gute-KiTa-Gesetz nach Ansicht des SoVD ein bedeutsamer Schritt in die richtige Richtung, um vielen Kindern einen KiTa-Besuch zu ermöglichen. Für alle Familien, insbesondere alleinerziehende, sollten angemessene und qualitativ hochwertige Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. Investitionen in frühkindliche Bildung haben zahlreiche, positive Effekte, nicht nur für die persönliche Entwicklung der Kinder.

DER BUNDESVORSTAND  
Abteilung Sozialpolitik