



**Deutscher
Familienverband**
Bundesgeschäftsführung
Seelingstr. 58
14059 Berlin

Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität
in der Kindertagesbetreuung
(KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz)

Der Gesetzentwurf strebt Verbesserungen in der Qualität der Kindertagesbetreuung an, um für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen gleichrangigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen. Die vom Deutschen Familienverband geforderte Verankerung bundeseinheitlicher Qualitätsstandards ist ausdrücklich nicht Ziel des Gesetzes. Stattdessen sollen über Verträge mit den einzelnen Bundesländern und die Bereitstellung zusätzlicher Bundesmittel in einer Übergangsphase die Qualitätsniveaus in den Ländern einander angenähert werden, um dann in einem zweiten Schritt die bundesweite Regelung von Qualitätskriterien zu ermöglichen. Damit verflochten werden Ziele zu einer sozialverträglichen Beitragsgestaltung bis hin zur Beitragsfreiheit für Kinderbetreuungsangebote.

Zu diesen Planungen nimmt der Deutsche Familienverband im Folgenden aus Familiensicht Stellung. Mit Blick auf den im Anschreiben genannten weiteren Diskussionsbedarf zwischen den Ressorts behalten wir uns eine weitere Prüfung vor.

Tatsächlich besteht bei der Qualitätsverbesserung von Kinderbetreuungsangeboten großer Handlungsbedarf. Der bisherige Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten ist so gut wie ausschließlich Zahlenvorgaben zur Anzahl der Plätze gefolgt. Doch auch hier hinkt der bundesweite U3-Betreuungsbedarf (46 %) der tatsächlichen Betreuungsquote (33 %) hinterher (DJI-Kinderbetreuungsreport 2017, S. 13). Kein einziges Bundesland hat bisher den jeweils angenommenen außerfamiliären Betreuungsbedarf decken können. Nichtsdestotrotz ist neben dem quantitativen Ausbau von KiTa-Plätzen die Einführung von bundesweit einheitlichen sowie verbindlichen Qualitätskriterien für die Kindertagesbetreuung dringend notwendig, da es weiterhin eklatante Unterschiede bei Qualitätsstandards und im Personalschlüssel zwischen einzelnen Kommunen und Bundesländern gibt (Ländermonitoring Frühkindliche Bildungssysteme, Bertelsmann Stiftung, 2017).

Dieser Herausforderung wird der vorgelegte Entwurf nicht gerecht. Das Ziel des Gesetzes ist in erster Linie die Annäherung von unterschiedlichen Qualitätsniveaus der Länder (Art. 1, § 1 Abs. 3 KiQuEG). Ziel des Gesetzes darf keinesfalls nur eine Nivellierung von bisherigen Qualitätsunterschieden sein. Vielmehr müssen hochwertige und bundesweit geltende Qualitätsstandards in der Kindertagesbetreuung verbindlich eingeführt werden. Grundsätzlich darf KiTa-Qualität nicht, wie bisher, vom Wohnort abhängen.

Dem vorliegenden Entwurf fehlt die Verbindlichkeit von Vorgaben vor Ort in Ländern und Kommunen. Wir erkennen die Problematik an, gesamtstaatliche Ziele im föderalen System umzusetzen. Allerdings gilt der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege bereits seit 2013, der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz sogar seit 1996. Bund und Länder hatten mithin Jahre bzw. Jahrzehnte Zeit, gemeinsam Wege zu einer bundeseinheitlichen Qualitätssicherung zu finden. In diesem Kontext begrüßt der Deutsche Familienverband das in § 5 geplante länderspezifische und länderübergreifende Monitoring sowie die Evaluation der Bundesregierung, um die Wirksamkeit des Gesetzes gemäß der angestrebten (im Detail unspezifischen) Ziele (Art. 1, § 1 Abs. 1 KiQuEG) zu untersuchen.

Für problematisch hält der Deutsche Familienverband die Einordnung von Gebührenentlastungen als Qualitätsmaßnahme. Der Deutsche Familienverband fordert seit langem Gebührenfreiheit für den Kindergarten als vorschulisches Angebot. Aber kostenfreie Angebote allein sind kein Qualitätsmerkmal, sondern Qualität und Bezahlbarkeit sind kein Entweder-Oder, sie müssen beide gegeben sein und sind Ziele aus jeweils eigenem Recht.

Die Bekämpfung der Kinder- und Familienarmut muss für die Bundesregierung eine wichtige Priorität sein. 21 % aller Kinder in Deutschland leben dauerhaft oder wiederkehrend in Armutslagen (Bertelsmann Stiftung, 2017). Der gesetzlich geförderte Ausbau der Vereinbarkeit von Familie und Beruf allein kann Kinder- und Familienarmut nicht signifikant vermindern. Dazu sind mindestens ein Kinderfreibetrag in der Renten-, Pflege- und Krankenversicherung (www.elternklagen.de) sowie die Erhöhung des Kindergeldes auf die maximale steuerliche Wirkung des Kinderfreibetrages notwendig.

KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz

Dringend erforderlich ist es außerdem, zwischen der frühkindlichen Betreuung von unter dreijährigen Kleinkindern einerseits und dem Kindergartenbereich bzw. vorschulischem Bereich andererseits zu differenzieren. Dies gilt sowohl für die Formulierung von Qualitätskrite-

rien als auch für die finanzielle Unterstützung von Eltern. Bei der Betreuung unter dreijähriger Kinder entscheidet sich – mit regionalen Unterschieden – noch immer die Mehrheit der Familien dafür, ihre Kinder während der Elternzeit selbst zu betreuen, erhält dafür nach dem Elterngeld aber keinerlei finanzielle Unterstützung. Auch der vorgelegte Entwurf sieht hier bislang keine Verbesserungen vor. Der Deutsche Familienverband fordert dringend, die jetzige Gesetzesinitiative zu nutzen, um die Betreuungsförderung in den ersten drei Lebensjahren neu auszurichten und legt dafür im Folgenden einen Modellvorschlag vor.

Im Einzelnen nimmt der Deutsche Familienverband wie folgt Stellung:

1. Qualität sichern durch bundesweit einheitliche und verbindliche Qualitätskriterien

Zur Verbesserung der Qualität in der Kinderbetreuung sieht der Entwurf den Abschluss von Verträgen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern vor. Jedes Bundesland soll seinem Bedarf entsprechend aus einem in Art. 1, § 2 des neuen Gesetzes vorgesehenen „Instrumentenkasten“ selber Maßnahmen auswählen, mit denen die Betreuungsqualität gesteigert werden soll und die mit zusätzlichen Bundeszuschüssen gefördert werden sollen. Dies soll durch ein Monitoring und eine Evaluation begleitet werden.

Soweit ersichtlich, enthält der Gesetzentwurf keinerlei Sanktionsmechanismen, mit denen auf eine Zweckentfremdung der Mittel in den Ländern oder ein Verfehlen der Ziele reagiert werden könnte. Tatsächlich werden zu zentralen Qualitätskriterien wie dem Personalschlüssel oder der Gruppengröße (Art. 1, § 2, 2. KiQuEG) keine konkreten Vorgaben genannt. Dies wird der Bedeutung einer guten Betreuungsqualität nicht gerecht. Bei aller Achtung vor regionalen Unterschieden und länderspezifischen Besonderheiten ist schlichtweg keine Region vorstellbar, in der ein Kleinkind in einer zu großen Gruppe mit einer überlasteten Erzieherin (oder einem Erzieher) individuell gefördert oder auch nur sicher betreut werden kann. Notwendige Qualitätsverbesserungen dürfen nicht im Geflecht föderaler Zuständigkeiten untergehen.

Zur Verbesserung und Sicherung der Betreuungsqualität sind verbindliche bundesweit einheitliche und altersdifferenzierte Standards für Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege erforderlich, die im SGB VIII verankert und regelmäßig durch eine unabhängige Qualitätskontrolle überprüft werden müssen. Der Verweis auf den 2016 vorgelegten Zwischenbericht von Bund und Ländern „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ ist dafür nicht ausreichend.

Für Kindertageseinrichtungen muss dabei verbindlich ein Fachkraft-Kind-Verhältnis von 1:4 für Kinder von ein bis drei Jahren und 1:9 für Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt vorgegeben werden, das auch unter Berücksichtigung von Ausfallzeiten, Fortbildungen und weiteren pädagogischen Aufgaben immer gewährleistet sein muss. Es handelt sich dabei um Mindestanforderungen, insbesondere für sehr junge Kinder plädieren Experten für einen Schlüssel von 1:3.

Dringend notwendig sind außerdem Vorgaben zur Gruppengröße. Dieses wichtige Qualitätskriterium wird im Entwurf gar nicht erwähnt. Hier muss gelten: je kleiner die Kinder, desto kleiner die Gruppe. Für Kinder unter drei Jahren ist bundesweit eine maximale Gruppengröße von höchstens 8 Kindern vorzugeben. Für ältere Kinder dürfen Gruppen je nach Alterszusammensetzung 15 bis 18 Kinder nicht überschreiten.

Daneben stellen sich auch bei der Zusammensetzung der in Art. 1, § 2 KiQuEG genannten Handlungsfelder Probleme:

- Für problematisch hält der Deutsche Familienverband zum einen die Verankerung der Gebührenfreiheit bzw. -entlastung als Qualitätsmaßnahme. Die finanzielle Entlastung von Familien und die Gebührenfreiheit von vorschulischen Angeboten sind Ziele aus eigenem Recht, welche nicht gegen Maßnahmen der Qualitätsverbesserung „ausgetauscht“ werden können. Zur geforderten Entlastung bzw. Förderung von Familien wird auf Punkt 2. der Stellungnahme verwiesen.
- Dringend einer differenzierteren Betrachtung bedarf die Aufnahme von längeren Öffnungszeiten an vorderer Stelle in die Liste der Qualitätsmaßnahmen. Längere Öffnungszeiten dienen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie stellen für sich genommen aber keine Qualitätsverbesserung sicher – und können im schlechtesten Falle durch Überlastung des Personals und häufigen Personalwechsel sogar die Qualität des Angebots stark gefährden. Zudem muss sich die Dauer der Betreuungszeit immer am Kindeswohl und den Bedürfnissen des Kindes orientieren – längere Öffnungszeiten dürfen nicht zum Feigenblatt für familienfeindliche Arbeitszeiten werden (siehe zur Auswirkung zu langer Aufenthaltszeiten z.B. Lieselotte Ahnert: Frühe Bindung: Entstehung und Entwicklung, 2004). Dies gilt übrigens auch für Kindergartenkinder. Der Deutsche Familienverband plädiert deshalb dafür, auch für über 3-jährige Kinder den Bedarf an kürzeren Betreuungsumfängen zu berücksichtigen.

- Deutlich zu kurz kommen im Entwurf die Anforderungen an die Erziehungs- und Bildungspartnerschaft von Eltern und Kitas, die nur kurz im Maßnahmenkatalog abgehandelt wird. Eltern sind erstzuständig für die Erziehung und die besten Experten für die Betreuung, Erziehung und Bildung ihrer Kinder. Frühkindliche Betreuungsangebote und vorschulische Bildung sind daher auf die Einbeziehung der Eltern angewiesen und können sich nur in Ergänzung zur elterlichen Erziehungsverantwortung bewähren.
- Eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung steht und fällt mit der erforderlichen Anzahl qualifizierten Personals. Es ist nicht ersichtlich, welche Maßnahmen zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte getroffen werden. Der Deutsche Familienverband befürchtet, dass ohne konkrete Zielsetzung der Personalmangel auch in Zukunft nicht behoben und in Konsequenz die Qualität der Kinderbetreuung weiterhin leiden wird.
- Besonders kritisch betrachtet der Deutsche Familienverband die Propagierung der Bedeutung einer öffentlich verantworteten Erziehung (Art. 1, § 2, 9a KiQuEG). Die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben wohlweislich die Erstverantwortung für die Pflege und Erziehung von Kindern in die Hände der Eltern gelegt (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG). Dieses Elternrecht ist elementarer Bestandteil der Grundrechte unserer Verfassung. Was im Interesse des Kindes ist, können Eltern am besten beurteilen. Die elterliche Entscheidungsprärogative muss grundsätzlich vom Hoheitsträger respektiert werden. Aus der Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG ergibt sich für den Staat die Erfordernis, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern (BVerfGE 99, 216 – 2 BvR 1057/91 u.a.). Es ist jedoch nicht die Aufgabe des Staates, eine bestimmte – öffentliche oder privatwirtschaftliche – Form der Kindererziehung gegenüber einer anderen zu priorisieren. Der Deutsche Familienverband spricht sich für eine Konkretisierung von Art. 1, § 2, 9a KiQuEG aus, mit der die Erstverantwortung der Eltern und das nachrangige Wächteramt der staatlichen Ordnung deutlich wird.

2. Zugänge und Wahlfreiheit schaffen

Verbunden mit der Qualitätsverbesserung strebt der Gesetzentwurf eine Gebührenbefreiung bzw. -entlastung an. Als Einstieg ist dafür in Art. 2 des Gesetzentwurfs (§ 90 SGB VIII) eine ausgeweitete Beitragsbefreiung für einkommensschwache Haushalte vorgesehen.

Tatsächlich stellen die Kosten für die Kinderbetreuung für Eltern eine hohe monatliche Belastung dar, die sich zudem von Bundesland zu Bundesland und sogar von Kommune zu Kommune stark unterscheidet. Eine finanzielle Entlastung bzw. Unterstützung junger Familien ist daher dringend geboten.

Erforderlich ist hierbei eine Unterscheidung zwischen unter dreijährigen Kindern bzw. dem Zeitraum der dreijährigen gesetzlichen Elternzeit einerseits und über dreijährigen Kindern, also dem Kindergarten als vorschulischem Angebot andererseits.

a) Kindergarten als vorschulisches Angebot muss kostenfrei sein

Für den Kindergartenbereich ab dem vollendeten 3. Lebensjahr des Kindes plädiert der Deutsche Familienverband für Gebührenfreiheit im Rahmen des Rechtsanspruchs nach § 24 Abs. 3 SGB VIII. Der Kindergarten ist ein zentrales vorschulisches Angebot und muss wie die Schule kostenfrei sein. Einige Länder sind hier bereits auf einem guten Weg. Die Kostenbelastung der Familien bleibt letztlich aber vom Zufall des Wohnorts abhängig. Um Bundeseinheitlichkeit zu erreichen, muss die Gebührenfreiheit im Rahmen des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im SGB VIII verankert werden.

b) Betreuungsbudget für unter 3-jährige Kinder

Die ersten drei Lebensjahre sind besonders wichtig für die weitere Entwicklung der Kinder und den Aufbau von Bindung und Vertrauen. Dieser Erkenntnis folgend gibt es die dreijährige gesetzliche Elternzeit, die es Eltern ermöglicht, sich während dieser Phase arbeitsrechtlich geschützt intensiv um ihre Kinder zu kümmern. Eltern, die sich dafür entscheiden, nehmen allerdings finanzielle Einbußen hin, die bislang nach dem Elterngeldbezug in keiner Weise aufgefangen werden. Gleichzeitig sind Betreuungsarrangements in diesem Alter überaus vielfältig und passen oft nicht ins Konzept der „Vollzeitkrippe“. Für junge Familien mit unter dreijährigen Kindern reicht daher die Entlastung bei Gebühren für Kindertageseinrichtungen nicht aus.

Jedes Kind muss einen Rechtsanspruch auf die Betreuung haben, die individuell am besten zu ihm passt – und dazu gehört durchaus nicht nur die „öffentlich verantwortete Erziehung“ (S. 25 des Gesetzesentwurfes) in Betreuungseinrichtungen, sondern auch die häusliche Betreuung. Was das Beste für ihr Kind ist, können nur die Eltern entscheiden, denen laut Art. 6 Grundgesetz die Erstverantwortung für die Betreuung und Erziehung ihres Kindes zukommt. Diese Entscheidung können sie nur treffen, wenn sie die Freiheit der Wahl haben. Zur Wahl-

freiheit verweist der Deutsche Familienverband auch auf das wegweisende Kinderbetreuungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.11.1998 (2 BvR 1057/91), das im Entwurf zwar erwähnt, aber nicht auszitiert wird. Danach ergibt sich aus der Schutzpflicht des Art. 6 Abs. 1 GG auch die Aufgabe des Staates, die Kinderbetreuung in der jeweils von den Eltern gewählten Form in ihren tatsächlichen Voraussetzungen zu ermöglichen und zu fördern. Zu diesen Voraussetzungen gehört auch eine finanzielle Flankierung der Elternzeit, damit sich Eltern die Wahlfreiheit überhaupt leisten können.

Der Deutsche Familienverband empfiehlt daher dringend, für den U3-Bereich die derzeitige Objektförderung von Betreuungsinstitutionen auf den Prüfstand zu stellen. Diese geht nicht nur an den Familien vorbei, die ihr Kind selbst betreuen. Auch Familien, die sich für eine außerhäusliche Betreuung entscheiden, haben zwar einen Rechtsanspruch auf einen geförderten Betreuungsplatz, haben aber kaum Einfluss auf dessen Qualität.

Wir sprechen uns deshalb dafür aus, die Förderung der Kleinkindbetreuung auf eine direkte Subjektförderung umzustellen. Dafür hat der Deutsche Familienverband bereits im Vorfeld der Krippenoffensive 2008 das Modell eines Betreuungsbudgets entwickelt. Es handelt sich dabei um eine von der gewählten Betreuungsform unabhängige finanzielle Leistung, die Eltern im Anschluss an das Elterngeld bis zum 3. Geburtstag des Kindes als Barleistung gewährt wird. Eltern können dann frei entscheiden, ob sie sich während der dreijährigen Elternzeit für eine häusliche Betreuung entscheiden oder passgenaue Betreuungsangebote für ihr Kind nutzen möchten. Das Modell wurde von Wissenschaftlern des Otto-Wolff-Instituts auf seine ordnungspolitischen Auswirkungen hin überprüft und empfohlen (vgl. Bünnagel, V./Henman, B.: Kleinkindbetreuung: Wahlfreiheit durch subventionierte Krippenplätze? Otto-Wolff-Institut, 1/2007).

Um die gleichgewichtige Förderung unterschiedlicher Betreuungsformen zu ermöglichen, muss sich der Betrag des Betreuungsbudgets an den staatlichen Zuschüssen für einen Krippenplatz ausrichten, die als Näherungswert bei ca. 1.000 Euro im Monat angesetzt werden. Abzüglich institutioneller Sonderbedarfe muss das Betreuungsbudget daher einen Betrag von mindestens 700 Euro pro Kind und Monat erreichen.

Das Betreuungsbudget bündelt die bisherigen Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen und bietet für die frühkindliche Betreuung den Einstieg in eine zwischen Bund und Ländern abgestimmte Gesamtkonzeption (vgl. auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Bundesbetreuungsgeld vom 21.7.2015 – 1 BvF 2/13). Da bislang über die Institutionenförderung nur die Eltern erreicht werden, die einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz für ihre

unter dreijährigen Kinder nutzen, setzt seine Einführung eine Erhöhung des Mittelvolumens voraus. Diese geht allerdings nicht über die Kosten hinaus, die bei einer vollen Nutzung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem 1. Lebensjahr durch alle Familien entstehen würden. Eltern wird die freie Entscheidung einschließlich der Entscheidung für eine häusliche Betreuung von Kleinkindern ermöglicht. Zugleich können sie als direkte Nachfrager wesentlich stärkeren Einfluss auf die Qualität und die Gestaltung von Angeboten nehmen.

Berlin, 27.07.2018