

Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft zum Referentenentwurf des BMFSFJ „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)“

Vorbemerkung

Seit vielen Jahren setzt sich die GEW, gemeinsam mit ihren Partnerorganisationen, für ein bundesweites KiTa-Qualitätsgesetz ein, um einheitliche Standards in den Kindertageseinrichtungen zu ermöglichen. Daher begrüßen wir die Initiative des BMFSFJ für ein KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz, auch wenn die GEW ihre Forderung nach einem echten KiTa-Qualitätsgesetz damit keinesfalls aufgibt.

In der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft organisieren sich bundesweit Beschäftigte in Kitas (vor allem Erzieher*innen und Kinderpfleger*innen / Sozialassistent*innen) und aus der gesamten Sozialen Arbeit, Lehrkräfte aller Schulformen sowie Menschen aus der Weiterbildung und den Bereichen Hochschule und Forschung.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, Stellung zum aktuellen Entwurf zu beziehen.

A) Allgemeine Bewertung

Grundsätzlich begrüßt es die GEW, dass mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ die Qualität in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterentwickelt werden soll. Um eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung langfristig sicherstellen zu können, sind Länder und Kommunen auf eine Unterstützung seitens des Bundes angewiesen. Wir betrachten daher die grundsätzliche Entscheidung des Bundes, Finanzmittel für diese Aufgabe zur Verfügung zu stellen, als Schritt in die richtige Richtung. Trotzdem ist zu befürchten, dass die im Gesetz formulierten Ziele mit der derzeit geplanten Finanzierung nicht erreicht werden können. Insbesondere ist eine langfristige Sicherung der Bundeszuschüsse notwendig, um Ländern, Kommunen und letztendlich auch Trägern vor Ort Planungssicherheit für dauerhafte qualitative Verbesserungen, die z.B. mit Personalkosten verbunden sind, zu ermöglichen.

Zu den notwendigen qualitativen Standards in Kitas gehören, nach Auffassung der GEW, eine bundesweit gültige Fachkraft-Kind-Relation von 1:3 bei Kindern unter drei Jahren sowie von 1:8 bei Kindern zwischen drei und sechs. Für die Fachkräfte müssen 25% der vereinbarten vertraglichen Arbeitszeit als mittelbare pädagogische Arbeitszeit zur Verfügung stehen, um eine angemessene

pädagogische Arbeit zu ermöglichen. Weiterhin ist eine Aufwertung des Erzieher*innen-Berufs notwendig, um die Attraktivität und die Qualität des Arbeitsfeldes Kita zu steigern. Die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ darf nicht auf dem Rücken der immer noch überwiegend weiblichen Beschäftigten in den Kitas ausgetragen werden. Ihnen sind dieselben Einkommensmöglichkeiten und Chancen zur beruflichen Entwicklung zu ermöglichen, wie sie in anderen Berufen mit vergleichbar umfangreicher Ausbildung möglich sind. Dazu gehört auch die Verbesserung der Situation von angehenden Erzieher*innen. Während der Ausbildung muss eine angemessene Sicherung des Lebensunterhaltes sichergestellt werden.

Dabei bieten die von der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) im Mai 2017 angenommenen Eckpunkte eines Bundesqualitätsentwicklungsgesetzes einen ersten Ansatzpunkt für die notwendige finanzielle Beteiligung des Bundes. Für die Umsetzung der im Zwischenbericht verabschiedeten neun Handlungsfelder zur Verbesserung der Qualität wurde eine dauerhafte Finanzierung des Bundes ab 2022 mit 5 Mrd. Euro p.a. als notwendig angesehen. Ausdrücklich wird im Zwischenbericht darauf hingewiesen, dass die Länder nur dann Mittel erhalten sollen, wenn durch Zielvereinbarungen mit dem Bund sichergestellt ist, dass diese zweckgebunden verwendet werden. Den Willen zur Umsetzung des JFMK-Beschlusses haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag festgeschrieben.

Darüber hinaus kommt die GEW in ihren eigenen Berechnungen zu dem Schluss, dass eine deutlich höhere Finanzierung notwendig ist, um in den Kitas Standards (z.B. bei der Fachkraft-Kind-Relation) zu erreichen, wie sie dem aktuellen Forschungsstand entsprechen und auch von den Fachkräften als notwendig angesehen werden. Es ist daher aus Sicht der GEW erforderlich, bereits jetzt mit allen Beteiligten über die weitere Entwicklung ins Gespräch zu kommen.

Äußerst kritisch bewertet die GEW daher, dass im Referentenentwurf keine auf Dauer angelegte finanzielle Unterstützung der Länder über 2022 hinausgehend vorgesehen ist. Wie bereits oben angeklungen, sieht die GEW die große Gefahr, dass ohne finanzielle Sicherheit in den Ländern keine Motivation besteht, dauerhafte und vor allem zusätzliche Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung in Kitas anzugehen. Auf diesen Punkt wird im folgenden Teil genauer eingegangen.

In diesem Zusammenhang ist auch der im Entwurf aufgezeigte Weg zur Mittelbereitstellung für die Länder kritisch zu sehen: Eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile beraubt den Bund einer Kontrolle darüber, ob die Mittel tatsächlich zweckmäßig und sachgebunden, wie im Gesetz vorgesehen, verwendet werden. Für den Bund bestehen kaum noch Möglichkeiten zur Korrektur, sobald die Mittel formal verteilt sind. Abhilfe kann hier das ursprünglich angedachte Sondervermögen schaffen welches beim BMFSFJ angesiedelt wird und dessen Finanzierung auch über 2022 hinaus per Gesetz sichergestellt wird.

Kritisch sieht die GEW auch die starke Betonung der wirtschaftlichen Effekte und Notwendigkeiten des geplanten Gesetzes. Zwar ist es unstrittig, dass eine gute Kindertagesbetreuung sicher auch dazu führt, dass Eltern und Erziehungsberechtigte vermehrt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, es

darf jedoch keinesfalls der Eindruck entstehen, dass dies das eigentliche Ziel des Gesetzes sei. Vielmehr ist es den Beschäftigten in den Kitas, gemeinsam mit Gewerkschaften und Politik, in den letzten Jahren gelungen, das öffentliche Bild der Kita hin zu einer wertvollen Bildungseinrichtung zu verändern. Kitas sind die ersten Bildungseinrichtungen, mit denen Kinder in Berührung kommen und in denen die Grundlagen für die weitere Bildungs- und Lebensbiographie gelegt werden. Damit ist nach Meinung der GEW bei der Debatte um Qualität in den Kitas zuvorderst von den Bedürfnissen der Kinder (und damit auch denen des sie begleitenden Personals) auszugehen. Das Menschenrecht auf Bildung darf nicht gegen die Wirtschaftlichkeit der Kosten aufgerechnet werden, wie dies teilweise in der Begründung zum Gesetzentwurf erfolgt.

Ebenfalls gilt es aus Sicht der GEW zu kritisieren, dass gesellschaftliche Komplexitäten vereinfacht dargestellt und dadurch soziale Ungleichheiten reproduziert werden. Im Entwurf beispielsweise werden undifferenzierte Verbindungen zwischen Herkunft und Bildungsniveau hergestellt. Die GEW empfiehlt daher, den Gesetzestext und die Begründung zu dem Entwurf unter diesen Aspekten zu überarbeiten.

Im Folgenden gehen wir auf die eingebrachten Kritikpunkte und Anregungen detailliert ein.

Aus den oben genannten Gründen sieht die GEW derzeit die Gefahr, dass weder die im Gesetz formulierten noch die von der JFMK angestrebten Ziele dauerhaft erreicht werden.

B) Bewertung und Anmerkungen zu einzelnen Gesetzesvorschlägen

Artikel 1 - Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiQuEG)

§ 1 Ziele

Die in § 1 aufgeführten Ziele werden von der GEW positiv gesehen. Auch wenn keine einheitlichen, bundesweiten Standards vorgesehen sind und das KiQuEG ausdrücklich kein KiTa-Qualitätsgesetz sein soll, ist es unbedingt notwendig, an der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Kinder und Familien zu arbeiten. Die Qualität von Bildung und der Zugang dazu dürfen nicht von der Postleitzahl des Wohnortes abhängig sein. Auch muss sichergestellt werden, dass die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf aus der Perspektive der Familien verstanden wird und nicht lediglich aus wirtschaftspolitischen Aspekten.

In den Zielen sollte auch die Stärkung der Position der Kinder aufgenommen werden. Eine Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung muss sich vor allem an den Bedürfnissen der begleiteten Kinder orientieren. Auch unter Berücksichtigung der Kinderrechte ist es mehr als unangemessen, Kinder in den Zielen unerwähnt zu lassen.

§ 2 Maßnahmen

Die in § 2 aufgeführten Handlungsfelder entsprechen den neun Handlungsfeldern und den darin zugrunde gelegten Zielen des von der JFMK im November 2016 verabschiedeten Zwischenberichts „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“, jedoch werden die Handlungsfelder 1 bis 3 priorisiert.

Für die GEW ist nicht ersichtlich, warum das Handlungsfeld 1 („bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“) im Gesetz mit besonderer Bedeutung ausgestattet werden soll, während dies beispielsweise dem Handlungsfeld 4 (Stärkung der Leitungskräfte von Kitas) verwehrt bleibt.

Zwar tritt die GEW grundsätzlich für die Kostenfreiheit aller Bildungseinrichtungen ein, mit Blick auf die Ziele der JFMK ist die Senkung der Elternbeiträge jedoch keine Maßnahme, die die Qualität in den Kitas steigern wird. Vielmehr handelt es sich um eine strukturelle und familienpolitische Maßnahme. In Artikel 2 finden sich bereits weitgehende Regelungen zur sozialen Staffelung von Elternbeiträgen.

Vielmehr liegt der Schlüssel zu nachhaltigen qualitativen Verbesserungen aus Sicht der GEW vor allem in personellen Maßnahmen und in der Verbesserung der Situation für die bereits vorhandenen Fachkräfte. Daher ist es aus unserer Sicht sinnvoller, die Handlungsfelder 2 (Fachkraft-Kind-Relation), 3 (Gewinnung und Sicherung von Fachkräften) und 4 (Stärkung von Leitungen) zu priorisieren. Insbesondere bei der Fachkraft-Kind-Relation erfüllt derzeit kein Bundesland die aktuellen wissenschaftlichen Empfehlungen.

An dieser Stelle möchte die GEW nochmals ihr Bedauern darüber ausdrücken, dass im KiQuEG-Entwurf nicht die Chance ergriffen wird, tatsächliche Ziele für die Qualitätsverbesserung in den Kitas einzuführen oder zumindest als Zielgröße anzustreben. Beispielhaft seien hier Fachkraft-Kind-Relationen und die Sicherstellung von mittelbarer pädagogischer Arbeitszeit („Vor- und Nachbereitungszeiten“) genannt.

§ 3 Handlungskonzepte der Länder

Im Paragraph 3 des Gesetzentwurfs wird dargestellt, dass die Länder Handlungsfelder mit Bedarfen identifizieren und Ziele zur Steigerung der Qualität in der Kindertagesbetreuung festlegen sollen. Hierbei sollen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreter*innen der Elternschaft in geeigneter Weise einbezogen werden. Basis dafür soll eine Analyse der in § 2 genannten Handlungsfelder sein, aus der finanzielle und fachliche Bedarfe hervorgehen sollen. Auch der zeitliche Ablauf soll dargestellt sein.

Positiv ist, dass die Länder sich an wissenschaftlichen Standards orientieren sollen.

Jedoch sind die Regelungen in Bezug auf die Handlungskonzepte zu unverbindlich. Es ist fraglich, welche Verbindlichkeit sie entwickeln werden, insbesondere im Zusammenhang mit der unsicheren Finanzierung nach 2022. Auch wird nicht deutlich, dass die Gelder für neue, zusätzliche Qualitätsmaßnahmen verwendet werden müssen. Damit besteht die Gefahr, dass laufende oder

bereits geplante Projekte zur Qualitätsverbesserung in der Kindertagesbetreuung lediglich durch Verschiebungen in den Haushalten der Länder unter das KiQuEG gepackt werden.

Insgesamt erscheint es sinnvoller, die Regelungen des § 3 als verbindliche Zielvereinbarungen festzuschreiben. Als Basis dafür kann der 1. Absatz des Referentenentwurfs dienen.

Zu unverbindlich und ungenau ist auch die Beteiligung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreter*innen der Elternschaft geregelt. Hier bedarf es im Sinne der Harmonisierung und der Chancengleichheit einer Regelung, die sicherstellt, dass die Beiträge der genannten Beteiligten seitens der Länder auch ernstgenommen und berücksichtigt werden. Dies ist sinnvollerweise in die Zielvereinbarungen aufzunehmen.

Ebenso notwendig scheint es, in die Zielvereinbarungen aufzunehmen, dass die vom Bund gewährten Finanzmittel zusätzlich zu den jeweiligen Landesförderungen erfolgen und entsprechend verwendet werden müssen. Dazu müssen die Länder verpflichtet werden, die förderfähigen Maßnahmen in den durch sie identifizierten Handlungsfeldern möglichst genau zu beschreiben. Dem gegenüber verpflichtet sich der Bund, für diese Maßnahmen Gelder zur Verfügung zu stellen. Die Länder müssen verbindlich über den Fortschritt und ggf. notwendige Nachjustierungen der geförderten Maßnahmen informieren und an einem landesspezifischen sowie an einem bundesweiten Monitoring nach wissenschaftlichen Standards teilnehmen.

Verwirklicht werden könnten solche Zielvereinbarungen beispielsweise in Form öffentlich-rechtlicher Verträge.

§ 4 Verträge zwischen Bund und Ländern

Die in diesem Paragraph benannten Regelungen sollen als Grundlage für ein Monitoring und die Evaluation über die Maßnahmen zur Steigerung der Qualität in der Kindertagesbetreuung dienen. Auch diese Regelungen sind zu unverbindlich. Es wird empfohlen, wie bereits oben angesprochen, mit den Ländern bereits vorab entsprechende Zielvereinbarungen abzuschließen, die ebenso die jetzt in § 4 liegenden Regelungen umfassen.

§ 5 Monitoring und Evaluation

Gemäß Absatz 2 des § 5 soll die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes evaluieren und zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes dem Deutschen Bundestag dazu berichten.

Hier erscheint es sinnvoll, verbindlich zu regeln, dass die bereits in § 3 benannten Beteiligten in das Monitoring mit einbezogen werden, um sicherzustellen, dass eine qualitative Verbesserung auch tatsächlich von den Nutznießer*innen der Kindertagesbetreuung, vertreten durch die Elternverbände, sowie durch die beteiligten Fachkräfte, vertreten durch die Gewerkschaften, wahrgenommen wird. Der Expertise der Träger, Beschäftigten und Eltern muss dabei ein besonderes Maß an Bedeutung zukommen, da sie unmittelbar durch die Qualitätsprozesse betroffen sind.

Mit Blick auf die geplante grundgesetzliche Verankerung von Kinderrechten, ist es sinnvoll, auch die Beteiligung der Kinder im Monitoring sowie bei der Planung der konkreten Maßnahmen vor Ort sicherzustellen.

Artikel 2 - Änderung des SGB VIII

Die GEW begrüßt ausdrücklich die in Artikel 2 Nr. 2 des Referentenentwurfs enthaltene Regelung zur verpflichtenden Staffelung von Elternbeiträgen sowie die geplanten Regelungen für Familien, die Transferleistungen beziehen. Dies ist ein erster, wichtiger Schritt hin zu einer totalen Abschaffung von Bildungsgebühren.

Es muss jedoch dauerhaft sichergestellt sein, dass die Einnahmeausfälle bei den Trägern zur Sicherung der bisherigen Qualitätsstandards kompensiert werden.

Artikel 3 und 4 - Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Der Referentenentwurf regelt die Finanzierung über eine Umverteilung der Umsatzsteueranteile. Dabei ist die Finanzierung nur bis ins Jahr 2022 gesichert vorgesehen.

Wie bereits oben erwähnt, sieht die GEW bei einer Finanzierung über Umsatzsteueranteile große Gefahren für die Wirksamkeit des Gesetzes, die angestrebten Ziele nachhaltig zu erreichen. Es kann nach Auffassung der GEW nicht sichergestellt werden, dass die zur Verfügung gestellten Mittel durch die Länder zweckgebunden zur zusätzlichen Steigerung der Qualität in der Kindertagesbetreuung verwendet werden. Vielmehr obliegt es wohl in diesem Fall den jeweiligen Landesparlamenten im Zuge des Haushaltsrechts, über die Verwendung der Mittel zu beschließen.

Besonders kritisch ist die lediglich bis 2022 gesicherte finanzielle Beteiligung des Bundes. Es entspricht eindeutig nicht der Intension des JFMK-Beschlusses, die Finanzierung nicht dauerhaft zu sichern. Die fehlende Absicherung könnte Länder dazu verleiten, keine zusätzlichen oder gar dauerhaften Maßnahmen zur Qualitätssteigerung einzuleiten. Schon das Ausscheren weniger Länder würde das Ziel dieses Gesetzes, nämlich die in § 1 angestrebte Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet, ad absurdum führen.

Die GEW empfiehlt daher dringend, die Finanzierung der Qualitätsmaßnahmen über ein Sondervermögen zur Finanzierung von Maßnahmen für die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Verantwortung des BMFSFJ sicherzustellen, dessen Mittel auch nach 2022 zur Verfügung zu stellen sind. Mit Blick auf die zunehmende Bedeutung der Kindertagesbetreuung als Bildungsort empfiehlt die GEW, die Finanzmittel des Sondervermögens auch nach 2022 deutlich anwachsend zu gestalten.

Artikel 5 - Inkrafttreten

Das Gesetz soll in Kraft treten, sobald mit allen Ländern Verträge abgeschlossen wurden.

Es ist jedoch davon auszugehen, dass auf der Grundlage dieses Entwurfs nicht alle Länder bereit sein werden, mit dem Bund entsprechende Verträge abzuschließen. Argument hierfür wird die fehlende dauerhafte Sicherung der Bundesmittel sein.

Zudem ist es durch die geplante Regelung einzelnen Ländern möglich, den Prozess der Qualitätsverbesserung zu Lasten kooperativer Länder und letztlich zu Lasten von Kindern, Fachkräften, Trägern und Eltern zu verzögern.

Vielmehr sollten Anreize geschaffen werden, die Prozesse zur Qualitätsverbesserung möglichst zeitnah und umfassend einzuleiten. Dies wäre möglich, wenn die Finanzierung im Rahmen eines Sondervermögens in Verantwortung des BMFSFJ erfolgt.

Frankfurt a.M., 3. August 2018