

# Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesministerium für Familie,  
Frauen, Senioren und Jugend  
z. Hd. Herrn Simon Pabst  
Glinkastr. 24  
10117 Berlin

vorab per mail: [simon.pabst@bmfsf.bund.de](mailto:simon.pabst@bmfsf.bund.de)

Berlin, den 6.8.2018

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

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

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

## **Referentenentwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung des BMFSFJ**

Sehr geehrter Herr Pabst,

vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Angesichts der in der parlamentarischen Sommerpause durchgeführten Anhörung und der begrenzten Zeit für unsere Mitglieder zu einer kritischen Durchsicht behalten wir uns ausdrücklich ergänzende Ausführungen im Rahmen der mündlichen Anhörung sowie innerhalb des weiteren Gesetzgebungsverfahrens vor.

Das mit diesem Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz verbundene Ziel einer nachhaltigen und dauerhaften Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege sowie einer Angleichung noch bestehender Unterschiede der Qualitätsstandards in den Ländern wird von uns unterstützt. Allerdings weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, bzw. die kommunalen Spitzenverbände in den jeweiligen Bundesländern in den Prozess der Zielvereinbarungen von Bund und Ländern verbindlich einbezogen werden müssen. Des Weiteren müssen Qualitätsverbesserungen auskömmlich 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 auch darauf hin, dass die Qualitätsentwicklungsbedarfe vor Ort sehr unterschiedlich sind und auch von besonderen Förderbedarfen, z. Bsp. bei der Sprachförderung abhängen.

Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass die im Referentenentwurf genannten Ziele für Qualitätsverbesserungen nur umsetzbar sind, wenn die erforderlichen Fachkräfte zur Verfügung stehen. Dies ist derzeit vielerorts nicht in ausreichendem Umfang gegeben. Von daher erwarten wir, 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

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. Die Erweiterung der in der Bund-Länder-AG zur Qualitätsentwicklung in der frühen Bildung vereinbarten Maßnahmen durch die Möglichkeit der Elternbeitragsbefreiung wird grundsätzlich auch unterstützt.

### § 2 Maßnahmen

Eine Priorisierung der Maßnahmen gemäß Satz 1 Nummer 1 bis 3 halten wir nicht zielführend und entsprechend der Schwerpunktsetzungen in den Ländern kontraproduktiv. Sollte z.B. ein Bundesland die räumliche Verbesserung der Kindertageseinrichtungen im Blick haben würde dies auch ein Vorantreiben der Inklusion bedeuten. Von daher sollte § 2 S.2 gestrichen werden.

### § 3 Handlungskonzepte der Länder

Bei § 3 Abs. 1 Satz 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. 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 Gemeinde 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.

#### § 4 Verträge zwischen Bund und Ländern

Dass die in § 4 Nr. 7 vorgesehene Errichtung einer Service- und Koordinierungsstelle auf Bundesebene 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. r

#### § 5 Monitoring und Evaluation

Die Regelungen zum Monitoring und zur Evaluation in § 5 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.

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

Die Änderungen zu § 90 (Artikel 2 Absatz 2 Nr. 2b) haben insbesondere durch den fehlenden Verweis in Absatz 4 zur Folge, dass die Ausführungen zur Feststellung der zumutbaren Belastung mit dem Verweis auf die Vorschriften des SGB XII für die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege nach den §§ 22 – 24 SGB VIII keine Anwendung mehr finden.

Der Verweis im künftigen § 90 Absatz 4 Satz 2 SGB VIII auf Absatz 2 Satz 2 bezieht sich nicht auf den Maßstab für die Feststellung der zumutbaren Belastung, sondern nur darauf, welche Personen für die Feststellung der zumutbaren Belastung maßgeblich sind. Es wird vorgeschlagen, dass der bisherige § 90 Absatz 4 SGB VIII als neuer Absatz angehängt wird, damit weiterhin ein Maßstab für die Feststellung der zumutbaren Belastung geregelt bleibt.

Weiterhin wird vorgeschlagen, dass ein Landesrechtsvorbehalt beibehalten wird. Die zwingende Staffelung nach Einkommen und den konkret vorgegebenen sonstigen Kriterien zur Festlegung des Kostenbeitrags, z. Bsp. die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie, schränkt unseres Erachtens die landesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten zu stark ein und wird auch mit Verwaltungsaufwand verbunden sein. So ist bspw. die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder nach unseren Kenntnissen derzeit nur sehr selten ein Kriterium in einer kommunalen Beitragssatzung.

Durch die Neuregelung wird die Umsetzung der Zumutbarkeitsprüfung erschwert. Nach § 90 Absatz 3 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.

Die Regelung würde zudem einen massiven Mehraufwand für die zuständigen Jugendhilfeträger zur Folge haben. Es besteht die Gefahr, dass die erheblichen finanziellen Folgen der Umstellung der Beitragsregelungen den Jugendhilfeträgern nicht ausgeglichen werden. Die in den Landesgesetzen gültigen Regelungen würden durch das neue Bundesrecht ausgehebelt. Konnexität besteht allerdings nur bei Regelungen, die im Landesgesetz festgelegt werden.

Durch den generellen Wegfall des Antragserfordernisses entstehen erhebliche Verwaltungsprobleme. Insbesondere bei Einrichtungen freier gemeinnütziger und sonstiger Träger kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nur auf Antrag feststellen, ob ein Bedarf der Familie auf wirtschaftliche Jugendhilfe besteht. Ohne Antragserfordernis besteht auch kein Amtsermittlungsgrundsatz. Schon aus Datenschutzgründen kann keine trägerübergreifende oder auch nur stadtinterne Ermittlung der Einkommens- und Familienverhältnisse über verschiedene Stellen hinweg erfolgen, wenn keine Einwilligungserklärung zur Datenerhebung bzw. – Weitergabe vorliegt. Eine solche Zustimmung ist aktuell häufig in entsprechenden Anträgen enthalten. Eine Antragstellung als Bedarfsmeldung (nicht materielle Fördervoraussetzung) ist daher für das Verfahren unverzichtbar. Der Antrag ist bisher nicht formgebunden und keine materiell-rechtliche Voraussetzung für die Durchführung der Zumutbarkeitsprüfung/Kostenüberübernahme. Es gilt nur die 4jährige Verjährungsfrist. Es ergeben sich somit aus der Beibehaltung des Antragserfordernisses keine Härten für die Eltern.

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 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