



**verband binationaler
familien und partnerschaften**

Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V.
Bundesgeschäftsstelle • Ludolfusstraße 2–4 • 60487 Frankfurt

Bundesgeschäftsstelle

Ludolfusstraße 2–4
60487 Frankfurt | Main

Fon +49 69 / 71 37 56 - 0

Fax +49 69 / 707 50 92

info@verband-binationaler.de

www.verband-binationaler.de

01. August 2018

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vom 06.07.2018

Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e.V. bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf.

Als interkultureller Familienverband, der an der Schnittstelle Familie und Migration/Integration arbeitet, liegt unser Fokus im Bildungsbereich auf der frühkindlichen Bildung und Erziehung. Der Verband ist seit vielen Jahren in der Fort- und Weiterbildung von Erzieher*innen im Kontext der interkulturellen Öffnung im Sinn einer einrichtungsbezogenen Prozessbegleitung tätig. Thematisch stehen hierbei Methoden zur Erweiterung der interkulturellen Kompetenz, der Umgang mit Mehrsprachigkeit und Diversität im Vordergrund.

Der Verband binationaler Familien begrüßt die Initiative des Bundes, neben dem quantitativen Ausbau die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (§ 22 Abs. 3 SGB VIII) bundesweit in den Blick zu nehmen und weiter zu entwickeln. Der vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiQuEG) strebt an, allen Kindern in Deutschland gleichwertige Lebensverhältnisse und deren Eltern gleichwertige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schaffen.

Auf diesem Weg können herkunftsbedingte Ungleichheiten abgebaut werden, denn eine unzureichende Betreuungsqualität wirkt sich negativ auf alle Kinder aus, auch auf Kinder aus anregungsreichen Familien. Dieser Aspekt sollte stets im Blick sein.

Der Verband binationaler Familien bedauert, dass mit dem Gesetz keine verbindlichen, bundeseinheitlichen und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Qualitätsstandards geschaffen, sondern die Qualitätsniveaus in den Ländern nur aneinander angenähert werden sollen. Er sieht dabei durchaus das

Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Gleichzeitig obliegt dem Bund aber die Fürsorge und damit auch die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für alle Kinder in Deutschland. Dies erfordert an dieser Stelle nicht nur die verbindliche Einbindung aller Bundesländer, sondern auch eine Reduzierung der Länderkompetenz, um das angestrebte Ziel erreichen zu können.

Der Verband binationaler Familien vermisst im Gesetzentwurf die Perspektive auf die gesellschaftliche Vielfalt. Deutschland ist ein Einwanderungsland. Jede dritte Familie mit minderjährigen Kindern hat Migrationshintergrund und diese Familien sind zunehmend in den Einrichtungen der Kindertagesbetreuung anzutreffen. Zum einen müssen die Einrichtungen bundesweit mit dieser Vielfalt umgehen, zum anderen sind alle Kinder auf diese gesellschaftliche Vielfalt vorzubereiten – auch im Rahmen der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung.

Der Verband binationaler Familien sieht daher am vorliegenden Gesetzentwurf Nachbesserungsbedarf. Er verweist zudem auf die Stellungnahme der AGF.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1

§ 1 - Ziele

Der geplante § 1 KiQuEG formuliert als Ziel, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln. Darüber hinaus werden gleichwertige Qualitätsstandards der Länder angestrebt.

Der Verband binationaler Familien sieht durchaus die unterschiedliche Ausgangssituation in den Ländern, die aneinander anzunähern sind. Dies kann und darf jedoch nicht das angestrebte Ziel einer Qualitätsoffensive sein, sondern kann nur lediglich ein wichtiger und richtiger Schritt auf dem Weg zu verbindlichen, bundesweit einheitlichen und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Qualitätsstandards sein. Nur dann kann der Gesetzgeber auf der Bundesebene gleichwertige Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in allen Regionen des Landes sicherstellen. Diese Haltung veröffentlichte der Verband binationaler Familien gemeinsam mit anderen Familienverbänden in dem Positionspapier der AGF "Handlungsfelder für eine hohe Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kitas" (April 2016).

Formulierungen wie die hier gewählte "gleichwertige qualitative Standards" verbleiben in der Länderperspektive, unterstützen sozusagen die länderspezifischen Ausrichtungen und können daher nicht gewährleisten, dass sich Familien auf eine verbindliche Qualität in der Kindertagesbetreuung sowie in der Kindertagespflege verlassen können, unabhängig davon in welchem Bundesland sie leben.

§ 2 - Maßnahmen

Im § 2 des Gesetzentwurfs werden wichtige Handlungsfelder im strukturell-organisatorischen und im inhaltlichen Bereich aufgelistet, die bei einer Qualitätsentwicklung zu berücksichtigen sind. Wichtige Punkte werden aber außer Acht gelassen.

A)

Dem gesamten Gesetzentwurf fehlt die interkulturelle Perspektive und Ausrichtung. Angesichts der gesellschaftlichen Vielfalt in Deutschland kann der Verband binationaler Familien nicht nachvollziehen, dass diese sowie die Anliegen von ca. einem Drittel der Familien, nämlich jene mit einer Migrationsgeschichte einfach keine Berücksichtigung finden.

Es wird immer wieder kritisiert, dass Familien mit Migrationshintergrund zu wenig die Angebote der Kitas in Anspruch nehmen. Dass dieser Umstand auch an der mangelnden Qualität der Einrichtungen liegt, wird ungerne thematisiert. Der Verband binationaler Familien weiß aus seiner Vereinsarbeit, dass eine unzureichende interkulturelle Öffnung für viele Familien ein Grund ist, ihre Kinder länger zuhause zu betreuen. Diese Kenntnis wird von Studien unterstützt, u.a. des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration sowie der NUBBEK-Studie (Tietze et al. 2013), die übereinstimmend zu der Haltung gelangen, dass die geringe Krippennutzung bei Eltern der ersten Zuwanderergeneration vor allem mit der als gering wahrgenommenen Qualität der Betreuung und einer unzureichenden interkulturellen Öffnung zusammenhängt“. (BMFSFJ Kurzfassung Migration und Familie 2016, S. 28)

Daher fordert der Verband binationaler Familien, die interkulturelle Öffnung und den Umgang mit Diversität als Leitlinie in dem KiQuEG zu erheben, die sich in allen Handlungsfeldern als Querschnittsaufgabe wiederfinden sollte, so dass z.B. die interkulturelle Kompetenz der Fachkräfte, die bevorzugte Einstellung von Fachkräften mit Migrationsgeschichte, ein wertschätzender Umgang mit Diversität, die Berücksichtigung mehrsprachiger Kompetenzen bei der sprachlichen Bildung im Fokus stehen. Aber auch bei der räumlichen Gestaltung oder bei der Auswahl inhaltlicher Themen sowie des Spielmaterials sollte sich die lebensweltliche Vielfalt der Kinder widerspiegeln. Für einige Kinder wird dadurch die Identitätsentwicklung positiv beeinflusst, für andere wird die gesellschaftliche Vielfalt sichtbar und erfahrbar, die sie in ihrem sozialen Raum mehr oder weniger erleben.

Von großer Bedeutung ist es aus Sicht des Verbandes binationaler Familien, dass interkulturelle Öffnung und Umgang mit Diversität keine Sondermaßnahme in den Kitas darstellen darf und ebenso nicht als eine spezifische Fördermaßnahme für Gruppen zur Beseitigung bestehender oder zugeschriebener Defizite abgetan wird.

Es ist für alle Kinder wichtig, sie in ihrer individuellen Diversität wahrzunehmen sowie in ihrer sprachlichen Bildung insgesamt zu unterstützen.

In Punkt 9. d) wird beispielsweise das Handlungsfeld "Kinder mit Fluchthintergrund integrieren" aufgeführt. Dieser Aspekt wird der Zeit der erhöhten Zuwanderung über Flucht und Asyl geschuldet sein – was wird

hieraus, wenn die Zuwanderung von Flüchtlingen weiter rückläufig bleibt? Dann entfällt letztendlich dieses Handlungsfeld für die Qualitätsentwicklung?

Der Verband binationaler Familien sieht daher in der Errichtung einer interkulturellen Leitlinie einen dringenden Handlungsbedarf für die Qualitätsentwicklung aller Einrichtungen, die für Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder in Deutschland verantwortlich sind.

B)

Alle Handlungsfelder, incl. der in A) ausgeführten interkulturellen Öffnung, sind für eine Weiterentwicklung der Bildungs- und Betreuungsqualität gleichermaßen von Bedeutung. Sie dürfen nicht in Konkurrenz zueinander stehen und müssen folglich für alle Länder verbindlich gelten. Das "oder" in der Liste ist daher durch ein "und" zu ersetzen. Der letzte Satz in § 2, der auf die herausgehobene Bedeutung der ersten drei Punkte hinweist, ist zu streichen.

Die Länder sollen aus dieser Liste, die für die Qualitätsentwicklung ihres Landes geeigneten Handlungsfelder wählen, wobei die ersten drei bereits vom Bund Vorrang haben. D.h. die Gestaltung von Öffnungszeiten und der Elternbeiträge beispielsweise wäre nach dieser Vorgabe ausreichend, um die Qualität in den Einrichtungen eines Landes weiter zu entwickeln?

Das kann und darf nicht Anliegen dieses Gesetzentwurfs sein. Der Zugang zu einer Einrichtung ist natürlich wichtig, aber ebenso die inhaltliche Ausrichtung oder die Qualifizierung des bestehenden Personals. Inhaltliche Aspekte und organisatorisch-strukturelle Rahmenbedingungen stehen zwar in einem Zusammenhang zueinander, dürfen aber nicht gegeneinander ausgespielt werden. Es kann z.B. keine inhaltliche Qualitätsentwicklung geben, wenn das Fachpersonal nicht entsprechend aus- bzw. fortgebildet ist. Dramatisch würde es werden, wenn sich einzelne Länder auf die Elternbeiträge fokussieren und diese unterstützen zulasten der inhaltlichen Qualitätsentwicklung. Dann könnten Eltern zwar günstig oder sogar betragsfrei eine Einrichtung für ihr Kind in Anspruch nehmen, aber eine Einrichtung bzw. eine Kindertagespflege mit einer schlechten Qualität. Eltern wollen aber für ihre Kinder eine hohe Betreuungsqualität. Der Verband binationaler Familien verweist an dieser Stelle auf seine Ausführungen in Punkt A) und fordert den Gesetzgeber dringend auf, solche Entscheidungsmöglichkeiten zu unterbinden.

Da es dem vorliegenden Gesetzentwurf um die qualitative Fortentwicklung der Kindertagesbetreuung geht, sollte der Fokus sowie die entsprechenden Maßnahmen vorrangig auf den inhaltlichen Aspekten und Handlungsfeldern liegen.

§ 3 - Handlungskonzepte der Länder

Es wird die Länderkompetenz im Bereich der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege herausgestellt. Der Gesetzentwurf überlässt den Ländern nicht nur die Analyse der Ausgangssituation, die Auswahl sowie die Entwicklung der Kriterien für die qualitative Weiterentwicklung, sondern auch das Ziel der Weiterentwicklung.

Positiv ist hervorzuheben, dass die Analyse der aktuellen Situation anhand aller neun in § 2 aufgeführten Handlungsfelder erfolgt, somit sind alle Handlungsfelder erst einmal in den Blick zu nehmen und sich zu jedem einzelnen zu positionieren. Ebenso begrüßenswert ist, dass dieser Vorgang unter Einbeziehung weiterer Sozialpartner sowie der Elternschaft erfolgt und dass wissenschaftliche Standards dabei zu berücksichtigen sind.

Bei der Erstellung länderspezifischer Handlungskonzepte kann es nur als ein erster Zwischenschritt angesehen werden, dass die Länder aus dem "Instrumentenkasten" in § 2 auswählen, im nächsten Schritt ist es erforderlich, dass Handlungskonzepte für alle anderen Handlungsfelder erstellt werden. Nur dann kann eine Annäherung der Länder untereinander stattfinden. Letzteres fehlt in diesem Gesetzentwurf und sollte entsprechend nachgebessert werden.

§ 4 - Verträge zwischen Bund und Ländern

Der Verband binationaler Familien sieht die rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes gegenüber den Ländern bei der Weiterentwicklung der Qualität in der Kinderbetreuung als zu gering an, da die Länder hierfür entsprechende Vereinbarungen nur im Rahmen einer Selbstverpflichtung treffen. Damit wirklich gleichwertige Lebensverhältnisse für alle Kinder im Bundesgebiet hergestellt werden können, bedarf es einer Verpflichtung der Länder durch den Bund, die Kriterien zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung darzulegen, Qualitätsentwicklung und -management zu betreiben, über Fortschritte zu berichten oder an einem länderübergreifenden Monitoring teilzunehmen. Nur dann ist Verbindlichkeit herzustellen. Und nur dann kann die einzurichtende Service- und Koordinierungsstelle zielführend im Sinn einer Qualitätsentwicklung unterstützen, begleiten und koordinieren.

An dieser Stelle sieht der Verband binationaler Familien ebenso Nachbesserungsbedarf.

§ 5 – Monitoring und Evaluation

Der Verband binationaler Familien begrüßt die Einrichtung eines regelmäßig und auf Dauer ausgerichteten Monitorings zur Prüfung der erreichten Qualität, zur Sicherung der Erfahrung und zum Aufzeigen weiterer Schritte. Ebenso, dass die Wirksamkeit des Gesetzes evaluiert wird und die Bundesregierung sowie die Öffentlichkeit über die Fortentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unterrichtet wird.

Zu Artikel 2 - Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch Zu Nr. 1

Der Gesetzentwurf überlässt den Ländern weiterhin die Gestaltung der landesspezifischen Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung und verweist in seiner Begründung auf die möglichen Handlungsfelder und –ziele in § 2 KiQuEG.

Der Verband binationaler Familien sieht an dieser Stelle insbesondere angesichts der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für die Kinder im Bundesgebiet die in § 2 KiQuEG aufgeführten Handlungsfelder und die sich daraus abzuleitenden Maßnahmen als verbindlich an – und nicht als mögliche Handlungsspielräume. Im Interesse der Kinder und deren Eltern sollte daher eine eher verpflichtende Formulierung gewählt werden.

Zu Nr. 2

Der Verband binationaler Familien begrüßt die Einführung einer bundesweiten Pflicht zur Staffelung von Kostenbeiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit. Dadurch erhalten zukünftig auch Familien mit geringem Einkommen Zugänge zu qualitativ hochwertigen Angeboten der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Es darf nicht sein, dass Zugänge zu diesen Einrichtungen nur jenen offen stehen, die entsprechend wirtschaftlich gestellt sind.

Allerdings sieht der Verband binationaler Familien das Kriterium der täglichen Betreuungszeit zur Festlegung der Staffelung nicht als geeignet an, den ungehinderten Zugang zu qualitativ hochwertigen Angeboten der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zu erlangen. Wenn der Umfang der Betreuungszeit auch die Höhe des Kostenbeitrags bestimmt, so werden Familien die Verweildauer ihres Kindes in der Einrichtung entsprechend des Familieneinkommens ausrichten.

Der Verband binationaler Familien sieht die Kriterien des Einkommens und die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder als ausreichend an.

Der Verband binationaler Familien sieht die generelle Beitragsfreiheit als ein gesellschaftliches Ziel an, das es letztendlich zu erreichen gilt. Sie bietet den Kindern Zugang zu frühkindlichen Angeboten, ohne dass den Eltern Nachweise über die finanzielle Lebenssituation auferlegt wird. Die Nachweiserbringung wird oftmals als stigmatisierend erlebt, wie wir aus unserer Vereinsarbeit mit Familien mit einer Migrationsgeschichte wissen. Dieses Ziel darf nicht in Konkurrenz zu der Qualitätsentwicklung der inhaltlichen Angebote stehen. Beides ist wichtig und bedeutend und ist gut voneinander zu trennen. Daher sollte vorerst der Fokus auf der Entwicklung der inhaltlichen Qualität gelegt werden und dann sukzessiv über die Staffelung der Elternbeiträge zur Beitragsfreiheit zu gelangen.

Zu Artikel 3 und 4 - Änderung und Weitere Änderung des Finanzausgleichs

Qualität kostet Geld. Dass sich der Bund an der Weiterentwicklung der Betreuungsqualität in den Einrichtungen in den Ländern beteiligen will, findet die Unterstützung des Verbandes binationaler Familien. Insbesondere ist dieser Weg folgerichtig, da der Bund das Ziel hat, gleichwertige Lebensverhältnisse aller Kinder herzustellen.

Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die angestrebte Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und damit die Änderung der Umsatzsteuerverteilung zielführend ist, denn der Bund gibt eine direkte Steuerung der Qualitätsentwicklung in den Ländern aus der Hand und belässt diese den Ländern. Wie will denn der Bund kontrollieren, ob die Länder in die Qualität ihrer Einrichtungen tatsächlich investieren?

In diesem Zusammenhang sei an § 2 KiQuEG erinnert, in dem die Handlungsfelder alternierend dargelegt sind. So wie der Gesetzentwurf aktuell aufgebaut ist, kann ein Bundesland in die Öffnungszeiten oder in die Staffelung der Elternbeiträge investieren und arbeitet weiter mit einer ungenügenden Qualität. Über die Vergabe der finanziellen Mittel ließe sich ein Gestaltungsspielraum für den Bund entwickeln.

Die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes soll laut Gesetzentwurf die Länder in die Lage versetzen, nachhaltig eine hohe Qualität in der Kindertagesbetreuung zu gewährleisten. Die Finanzierung ist aber nur bis in das Jahr 2022 vorgesehen, also bis zum Ende der aktuellen Legislaturperiode. Bis dahin kann sich sicherlich die Qualität in vielen Einrichtungen erhöht haben, flächendeckend wird dies wohl kaum vorliegen. Die Erklärung der JFMK vom 19. Mai 2017 sieht eine Beteiligung des Bundes "über seine bisherigen Unterstützungsleistungen hinaus grundlegend und dauerhaft an der Finanzierung des Systems der Kinderbetreuung" vor. Damit fällt der vorliegende Gesetzentwurf hinter einer bedeutenden Erklärung zurück, auf der er sich in der Begründung beruft, und bleibt ebenso hinter dem Koalitionsbeschluss (März 2018) zurück.

Der Verband binationaler Familien sieht daher die Finanzierung über diesen Weg sehr kritisch.

Artikel 5 – Inkrafttreten

Die Auffälligkeit in diesem Artikel liegt in der Bedeutung des vorletzten Satzes. Artikel 4 kann frühestens in Kraft treten, "sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden."

Dem Verband binationaler Familien stellen sich Fragen zur Umsetzbarkeit des Gesetzentwurfs. Auf der einen Seite werden die Länder nicht in die Pflicht genommen, die Auswahl der Handlungsfelder und die Qualitätsentwicklung allein ihnen überlassen, auf der anderen Seite greift die wesentliche Finanzierung erst dann, wenn alle Länder mit dem Bund Verträge abgeschlossen haben. D.h. im Umkehrschluss: wenn nur ein Bundesland ausschert, bricht die Finanzierung für alle anderen zusammen.

Dieser Aspekt spricht eher dafür, dass ein anderer Weg der Finanzierung gesucht werden muss. Ein Sondervermögen "Qualität der Kindertagesbetreuung" analog zum "Kinderbetreuungsausbau" (S. 21 Begründung zum Gesetzentwurf) könnte ein besserer Weg sein.

Zusammenfassung

Der Bund ist in seinem Vorhaben, die Qualität der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung weiter zu entwickeln vollumfänglich zu unterstützen. Der Weg dorthin geht aus Sicht des Verbandes binationaler Familien nur darüber, dass eine klare Zielformulierung zu verbindlichen, bundesweit einheitlichen und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Qualitätsstandards vorgenommen wird, die durchaus an unterschiedlichen Situationen der Länder ansetzen und unterschiedliche Wege entsprechend der Bedarfe in den Ländern nehmen kann.

Die interkulturelle Perspektive ist als Leitlinie aufzunehmen und muss sich in allen Handlungsfeldern widerspiegeln, die nicht konkurrierend zueinanderstehen dürfen. Inhaltliche Bereiche sind mit strukturellen Rahmenbedingungen gleichzusetzen und dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Hierauf ist in den Verträgen mit den Ländern Acht zu geben. Sie sind verpflichtend zu gestalten und in Abhängigkeit zu der Finanzierung zu setzen. Nur wenn qualitativ ausgebaut wird, können Gelder abgerufen werden. Die Verpflichtung des Bundes zum Monitoring und zur Evaluation sieht der Verband binationaler Familien grundsätzlich als positiv an, jedoch nur, wenn der Bund tatsächliche Steuerungselemente in die Hand nimmt. Dies ist aktuell nicht vorgesehen. Sollte der Gesetzgeber an dieser Stelle keine Änderungen vornehmen, macht es aus Sicht des Verbandes binationaler Familien keinen Sinn, die Service- und Koordinierungsstelle und ebenso eine Bundesakademie in solch einem Umfang wie anvisiert zu errichten. In- und Output stehen dabei nicht im Verhältnis zueinander. Da sollte doch besser auf bislang bewährte und funktionierende bestehende Stellen zurückgegriffen werden, die eine qualitative Entwicklung voranbringen können.

Abschließend scheint auch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes nicht wirklich zielführend sein, die nicht nachhaltig angelegt ist und zudem den Abschluss von Verträgen nach Artikel 1 § 4 mit allen Ländern voraus setzt. Der Weg über die Errichtung eines Sondervermögens könnte daher der bessere Weg sein.