



Ausschussdrucksache 20(13)127h

angeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 23. September 2024

zu Artikel 3-6 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung

"Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung"

BT-Drs. 20/12771

Dr. Elke Alsago

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft



**Vereinte
Dienstleistungs-
gewerkschaft**

Stellungnahme

der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

Berlin, den 20.September 2024

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bundesfachgruppe Erziehung, Bildung und Soziale Arbeit
Ansprechpartnerin: Dr. Elke Alsago
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) bedankt sich für die Möglichkeit zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ Stellung nehmen zu können.

ver.di begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung davon Abstand genommen hat, das KiQuTG und damit die Förderung der frühkindlichen Bildung durch den Bund zu beenden. In der anhaltenden Krise des Frühkindlichen Bildungs- und Betreuungssystems wäre es ein schwerer Fehler mit weitreichenden bundesweiten Folgen für Kinder, Eltern, Fachkräfte, aber auch die Wirtschaft gewesen, die Förderung des Bundes einzustellen.

Des Weiteren begrüßt ver.di als größte Interessenvertretung der Beschäftigten in der frühkindlichen Bildung, dass der Bund auch bei der Fortführung des Gesetzes an seinen Zielen festhält. Die Weiterentwicklung der Qualität von frühkindlicher Bildung, Erziehung, Betreuung und Teilhabe leistet einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und gleichzeitig der Vereinbarung von Familie und Beruf. Diese Ziele unterstützt ver.di ausdrücklich. Auch die Notwendigkeit von bundesweit gleichwertigen qualitativen Standards und deren Realisierung, teilen wir. Gute qualitative Standards, die wir gerade im Bereich des Personals für die frühkindliche Bildung für elementar halten, hätten direkt Auswirkungen auf die von uns vertretenen Beschäftigten.

Die Bundesregierung beabsichtigt, Agien und Disagien aus Anleihen zukünftig periodengerecht zu verbuchen und dafür das Haushaltsgrundsätzegesetz und die Bundeshaushaltsordnung zu ändern. Das erleichtert die Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung, es ist ökonomisch sachgerecht und transparent. International ist es bereits geläufig. Zudem ergeben sich unmittelbar finanzielle Spielräume für den Bund. Insofern ist diese Maßnahme zu begrüßen. Dessen ungeachtet, müssen für eine auskömmliche Finanzierung der Daseinsvorsorge nach wie vor deutlich mehr öffentlichen Investitionen von Bund, Ländern und Gemeinden getätigt werden. Die Notwendigkeit, die Schuldenbremse zu reformieren und die Steuereinnahmen zu erhöhen, bleiben damit unverändert bestehen.

Situation der Kindertageseinrichtungen

Die anhaltende Krise im System der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern zeigt Eltern, Kindern, Fachkräften und inzwischen auch der Wirtschaft täglich, dass das gesamte System der frühkindlichen Bildung und das entsprechende Ausbildungssystem weder planvoll gewachsen noch auskömmlich finanziert ist. In weiten Teilen findet eine Mangelverwaltung statt. Die vorgenommenen Personalzuweisungen können in der gegenwärtigen Situation nicht einmal mehr den Betrieb gewährleisten, der mit den Eltern durch die entsprechenden Betreuungsverträge vereinbart ist.

Dies liegt an den hohen Krankenständen bei den Beschäftigten, die insbesondere auf die psychische Belastung in den Einrichtungen zurückzuführen sind. Laut DAK-Gesundheit hatten Beschäftigte in Kindertagesstätten 2023 mit 534 Arbeitsunfähigkeitstagen je 100 Versicherte die meisten Krankheitstage auf dem gesamten Arbeitsmarkt. Das sind umgerechnet im Durchschnitt 5,3 Krankheitstage pro Kopf¹. Gleichzeitig besteht eine stetig wachsende Fachkräftelücke im Bereich der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern. Wurde die Fachkräftelücke durch die Berechnungen des Kompetenzzentrums Fachkräftesicherung (KOFA) 2022 auf 16.087 Personen beziffert, beträgt die Lücke ein Jahr später 20.466 Personen. Die offenen Stellen sind von 24.281 auf 30.311 in nur einem Jahr angewachsen. Dies ist die größte Fachkräftelücke aller Einzelberufe im Jahr 2023.² Beide Faktoren führen dazu, dass selbst Eltern, deren Kind formal einen Platz in einer Kita belegt, diesen nicht verlässlich in Anspruch nehmen können.

Auch die Beschäftigten selbst signalisieren, dass sie und das System am Limit sind.

Die ver.di Arbeitszeitbefragung (2024) verdeutlicht die Personalengpässe. 56 Prozent der Beschäftigten berichten von sinkenden Beschäftigtenzahlen in ihren Kitas. Etwa 66 Prozent der offenen Stellen werden aufgrund der Arbeitsmarktlage und der schlechten Arbeitsbedingungen nicht mehr nachbesetzt. Dies führt dazu, dass sich 88 Prozent der Beschäftigten nach der Arbeit ausgebrannt und leer fühlen und 85 Prozent sich in ihrer arbeitsfreien Zeit nicht mehr erholen und abschalten können. 41,1 Prozent der Beschäftigten verzichten zudem aufgrund der Arbeitssituation auf Pausen. Viele Beschäftigte machen regelmäßig Überstunden, um nicht besetzte Stellen auszugleichen und ausgefallene Beschäftigten zu vertreten. Ca. 70 Prozent fühlen sich dadurch stark belastet, unabhängig davon, ob sie in Vollzeit oder Teilzeit arbeiten. Gefragt danach, ob die vielen Teilzeit-Beschäftigten in den Kitas bereit wären ihre Stunden aufzustocken, verneint dies die Mehrzahl mit der Begründung, die Belastung im Arbeitsalltag sei

¹ DAK /IGES (2024): Psychreport 2024. https://www.dak.de/dak/unternehmen/reporte-forschung/psychreport-2024_57364#rtf-anchor-deutliche-unterschiede-zwischen-einzelnen-branchen-und-berufsgruppen

² Tiedemann / Kunath / Werner (2024): Jahresrückblick 2023 – Rückgang der Fachkräftelücke, aber keine Entspannung. Kofa kompakt 3/2024. https://www.kofa.de/media/Publikationen/KOFA_Kompakt/Jahresrueckblick_2023.pdf

zu hoch. Die meisten Beschäftigten würden gern durchschnittlich 5 Stunden pro Woche reduzieren. 78 Prozent begründen dies mit dem Wunsch der Verringerung der Arbeitsbelastung und 33 Prozent mit gesundheitlichen Problemen. Nur 6 Prozent der Beschäftigten in den Kindertagesstätten gehen zum heutigen Zeitpunkt davon aus, unter den aktuellen Bedingungen bis zum regulären Renteneintritt arbeiten zu können.³

Längst ist ein Teufelskreis aus Überlastung – Erkrankung - Reduktion der Arbeitszeit und Fluktuation entstanden, den Kindern, Eltern und die Wirtschaft zu spüren bekommen. So erfordert es die „dünne Personaldecke“, dass Öffnungszeiten reduziert, Gruppen zusammengelegt oder geschlossen werden. Das hat zur Folge, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – selbst bei den Familien, die Plätze in Anspruch nehmen – inzwischen massiv in Frage gestellt wird. Parallel existieren immer noch Versorgungslücken, gerade für Kinder unter drei Jahren. Dies wird sich noch deutlich verschlechtern, wenn der Rechtsanspruch für Schulkinder in Kraft tritt.

Aber auch die Qualität der Kindertageseinrichtungen entwickelt sich in eine problematische Richtung. Pädagogische Arbeit, welche dem gemeinsamen „Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“⁴ und den Bildungsplänen der Länder entspricht, kann unter den oben beschriebenen Bedingungen nicht mehr geleistet werden. Beide Aspekte, Qualität und Vereinbarkeit, betreffen besonders Einrichtungen in Ländern und Kommunen, die finanziell schlechter gestellt sind. Dies betrifft vor allem Kinder und Familien, die sozioökonomisch benachteiligt sind.⁵ Von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beim Aufwachsen von Kindern und der Herstellung von Chancengerechtigkeit entfernen wir uns täglich weiter. Auch die Monitoringberichte zum KiQuTG zeigen, dass es durch das KiQuTG keine Annäherung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse zwischen den Bundesländern in den Kitas gibt. Zwar lässt sich statistisch zeigen, dass sich die Personalschlüssel als wesentliches Kriterium für die Prozessqualität leicht verbessert haben, aber das Erleben der Fachkräfte, Eltern und Kinder spiegelt dies in der Realität nicht und die Unterschiede zwischen den Ländern bleiben bestehen.

³ ver.di (17.06.2024): ver.di-Arbeitszeitbefragung zeigt: Hohe Arbeitsbelastung in Kitas verstärkt Fachkräftemangel – Dringender Handlungsbedarf. <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++37e537e4-297a-11ef-a49a-a310c1e65e35>

⁴ Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen; (Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004/Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004) online unter:

https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_06_04-Fruehe-Bildung-Kitas.pdf

⁵ Schieler/ Daniela Menzel (2024): Kitas 2. Klasse. FES Diskurs. <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21331.pdf>

Zum Gesetzentwurf des dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

Bereits in unseren Stellungnahmen 2018 und 2022 hatten wir darauf verwiesen, dass eine Fokussierung der Maßnahmen notwendig ist. Statt einen „Instrumentenkasten“ mit diversen Handlungsfeldern anzubieten, hatten wir gefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die die Arbeitsbedingungen der Fachkräfte verbessern (Verbesserung der Personalschlüssel und Ausbau der Leitungskapazitäten), um die Fachkräfte im Feld zu halten und in die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften, Umschulung von Quereinsteiger*innen und den Ausbau des Ausbildungssystems zu investieren. Daher begrüßen wir die nun endlich vorgenommene Fokussierung und die Streichung der Budgetkonkurrenz zu den Mitteln zur Entlastung der Eltern.

Mehrfach haben wir darauf hingewiesen, dass familien- und sozialpolitische Maßnahmen außerhalb des KiQuTG notwendig sind, damit gerade Eltern mit niedrigen Einkommen sich den Platz in der Kita leisten können. Langfristig sollte die Bildung der Kinder in jedem Alter kostenlos sein.

Endlich stehen die Mittel des KiQuTG der Kita-Qualität im vollen Umfang zur Verfügung. Doch leider hat es die Bundesregierung auch mit diesem Gesetzentwurf verpasst, nachhaltig für Standards in der Frühen Bildung zu sorgen. Der Referentenentwurf bleibt aufgrund seiner Unverbindlichkeit wieder hinter den erklärten Zielen des Gesetzes zurück.

„§ 1 Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

*(1) Ziel des Gesetzes ist es, die **Qualität** frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung **bundesweit weiterzuentwickeln** und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung **gleichwertiger Lebensverhältnisse** für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden.*

*(3) Durch die Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder werden **bundesweit gleichwertige qualitative Standards** angestrebt.“*

Auch der Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Legislaturperiode hatte mehr Verbindlichkeit vorgesehen und wollte mit dem Gesetz die Qualität in den Kitas durch bundesweite Standards regeln.

Die Bund-Länder AG Frühe Bildung (ohne Bayern und ohne die kommunalen Spitzenverbände) spricht sich ebenfalls in ihrem Bericht für mehr Verbindlichkeit u.a. durch Ziel-Personal-Kind-Schlüssel, Standards für die Qualifikation des Personals, die Praxisanleitung, der Funktionsstellen, der Leitung der Kitas sowie der Fachberatung aus.

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG erwartet ver.di vom Bund die Übernahme der Verantwortung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Entsprechend Art. 91 GG handelt es sich bei der frühkindlichen Erziehung, Bildung und Betreuung um eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, die für unsere gesamte Gesellschaft und die Wirtschaft bedeutsam ist. Daher sollte der Bund dies entsprechend definieren und mit den Ländern gemeinsam auf Dauer die Qualität in Kitas sicherstellen und die strukturellen Unterschiede ausgleichen.

Höhe und Zeitraum der Förderung

Wie schon ausgeführt, hat sich die Situation der Kindertageseinrichtungen in den letzten Jahren deutlich verschlechtert und die sich immer weiter zuspitzende Lage macht es notwendig, dass der Bund die Länder und Kommunen bei der Finanzierung der Qualität in den Kitas deutlich mehr unterstützt als in diesem Gesetzentwurf vorgesehen. ver.di fordert eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Kita – Qualität von **6,08 Mrd. €** jährlich. Diese Summe ist jährlich zu erhöhen und der Situation der Kitas anzupassen. Die Beteiligung des Bundes ist über das Jahr 2026 hinauszuplanen und auf Dauer zu stellen. Nur so ist es möglich dem Ziel der Etablierung von Qualitätsstandards und gleichwertiger Lebensverhältnisse gerecht zu werden. ver.di fordert den Bund daher auf, alle rechtlichen Möglichkeiten des Grundgesetzes zu prüfen und eine Lösung zu entwickeln, die es dauerhaft sicherstellt, dass Bund und Länder gemeinsam die Finanzierung des Systems der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern übernehmen.

Wie mit dem geringen Mittelansatz umgehen?

Der vorgelegte Gesetzentwurf ist sowohl in Bezug auf die Fördersumme als auch der Unverbindlichkeit in Bezug auf Qualitätsstandards als vollkommen unzureichend einzuschätzen. Nachdem über Jahrzehnte in der Frühkindlichen Bildung eher Aufbauarbeit geleistet wurde und die Realitäten in den Ländern stark divergieren, ist es jetzt notwendig das KiQuTG zu nutzen, um mit den Ländern zu erreichende Ziele (Mindeststandards) im Sinne eines Stufenplanes zu vereinbaren. Der geringe Mitteleinsatz der Bundesregierung erfordert eine starke Konzentration auf zu erreichende Ziele.

Wir fordern im ersten Schritt einen Fokus auf folgende Punkte zu legen:

1. Die Stabilisierung des bestehenden Systems durch verbindliche wissenschaftlich begründete Fachkraft-Kind-Schlüssel (inkl. mittelbare pädagogische Arbeit, Einrechnung von Urlaub, Krankheit, Fortbildung) und Standards für Leitungsausstattung. Dabei sollten die sog. Ausfallzeiten von 22,5 % der Arbeitszeit der pädagogisch Beschäftigten anerkannt und über das KiQuTG refinanziert werden, damit Ersatzpersonal durch den Träger gestellt werden kann. Dies würde das System und die Beschäftigten erheblich entlasten.
2. In Kindertageseinrichtungen in herausfordernden Sozialräumen sollten durch zusätzliche Profilstellen - insbesondere für Sprachbildung - die Personalschlüssel erhöht werden, damit die Erzieher*innen ihrem Auftrag der Begleitung der Bildungsprozesse der Kinder gerecht werden können.
3. Um mit den zurzeit geringen Mitteln des KiQuTG einen Effekt für die Qualität aller Kindertageseinrichtungen – auch im Hinblick auf die Herausforderungen des inklusiven SGB VIII - zu erzielen, ist auch die Fachberatung zu fokussieren. Die Ausstattung der Fachberatung ist immer noch abhängig von der Finanzkraft der Kommunen und der jeweiligen Träger. Daher sind über das KiQuTG Standards für Fachberatung zu finanzieren. Diese sollten die Ausbildung der Fachberater*innen (fachlich einschlägiges Studium und eine mindestens zweijährige einschlägige pädagogische Berufserfahrung) und die personelle Ausstattung (mind. ein Vollzeitäquivalent für 20 Kitas) betreffen.

In den folgenden Jahren sind dann die weiteren Punkte zu berücksichtigen:

4. Standards für die Ausbildungsqualität des Personals (entsprechend des Fachkräftegebots des SGB VIII).
5. Standards für die Ausbildung am Lernort Kita, d.h. Zeit und Qualifikation der Anleiter*innen.
6. Die Kinder- und Jugendhilfestatistik ist so weiterzuentwickeln, dass Bund und Länder auf eine gemeinsame Planungsgrundlage zurückgreifen können, die gemeinsames, planvolles und abgestimmtes Handeln ermöglicht, um perspektivisch sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Bedarfe im System der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern zu decken.

Dabei ist das sozialpädagogische Ausbildungssystem immer planerisch einzubeziehen, so dass die Realisierung von Standards in den Kindertagesstätten und deren Ausbau mit der Ausbildung

und Gewinnung von Fachpersonal synchronisiert werden kann. Die Ausbildung ist mit dem Ziel einer korporatistischen Steuerung und einer Verantwortungsgemeinschaft aller relevanten Akteur*innen (Länder, Bund, Sozialpartner) weiterzuentwickeln, um Angebot und Nachfrage des sozialpädagogischen Arbeitsmarktes in Einklang zu bringen. Ziel muss es sein, die Attraktivität der Ausbildung durch eine Ausbildungsvergütung, Gebührenfreiheit, bundesweit einheitliche, sozialpartnerschaftlich erarbeitete Rahmencurricula und das Recht auf Mitbestimmung im Ausbildungsbetrieb zu steigern.

ver.di plädiert daher für eine zügige Überarbeitung des Gesetzentwurfes des KiTa – Qualitätsgesetzes.