
Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft KitaEltern Hessen e.V.

Drucksachen 19/5467 und 19/5472

Stellungnahme im Sozial- und Integrationspolitischen Ausschuss des Hessischen Landtags zu den Gesetzentwürfen

...der Fraktion der SPD für ein Gesetz zur Chancengleichheit und zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Bildung; Drucksache 19/5467

...der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/GRÜNE für ein Gesetz zur Änderung des hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften; Drucksache 19/5472

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns herzlich für die Gelegenheit, hier eine Stellungnahme aus Elternsicht einzubringen.

Der Verein „LAG KitaEltern Hessen e.V.“ wurde im Jahr 2017 aus der „AG Kita-Eltern Hessen“ heraus gegründet, die 2015 als landesweite, trägerübergreifende Plattform für Elternvertretungen in der Kindertagesbetreuung in Hessen ins Leben gerufen wurde. Ziel des Vereins ist die Förderung der Elternbeteiligung auf allen Ebenen, um die Perspektiven der Eltern und ihre Interessen in die Gestaltung guter Rahmenbedingungen in der Kindertagesbetreuung einzubringen. Getragen vom ehrenamtlichen und freiwilligen Engagement von Eltern mit Kita-Kindern aus verschiedenen Kommunen in Hessen, erhält der Verein seit 2018 eine finanzielle Unterstützung für die „Servicestelle KitaEltern Hessen“. Die hier zusammengefassten Positionen und Anregungen basieren auf den Diskussionen und Erfahrungen in unserem Netzwerk von Elternvertretern aus verschiedenen Kommunen in Hessen.

Was Eltern wichtig ist: Bedarfsgerechtes Angebot, Qualität und angemessene Finanzierung

Eltern sind sehr verschieden – und haben doch gemeinsame Anliegen für ihre Kinder in der Kindertagesbetreuung. **Ausreichend Plätze und Betreuungsangebote, die den familiären Betreuungsbedarfen und Bedürfnissen der Kinder und Eltern entgegenkommen, und die Sicherheit, dass die Kinder in dieser Zeit gut betreut und gefördert werden, sind für Eltern wichtig.**

Um solch eine gute Kindertagesbetreuung für alle Kinder zu gewährleisten, ist eine angemessene Finanzausstattung notwendig. Diese ist mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden. Angesichts der enorm gewachsenen Bedeutung der außerfamiliären (*öffentlichen*) Betreuung muss diese nicht nur als finanzielle Herausforderung, sondern vor allem auch als eine zentrale Investition und zukunftsweisende Gestaltungsaufgabe gesehen und wertgeschätzt werden: zur Umsetzung von bildungs-, sozial-, familien-, aber auch arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen.

Derzeit werden in die Finanzierung dieser Angebote neben Bund, Ländern, Kommunen und Trägern die Eltern durch Gebühren und Beiträge direkt mit einbezogen, wobei regional und individuell große Unterschiede in der finanziellen Belastung der Familien bestehen.

Für die Eltern der LAG ist **die Sicherung und Weiterentwicklung von bedarfsgerechtem Angebot und Qualität in Hessen** auch künftig ein wesentliches Anliegen. Wie bereits in der Stellungnahme als AG KitaEltern Hessen vom 14.04.2016 zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der SPD und DER LINKEN zur Beitragsfreiheit in der Kinderbetreuung betont, darf ein Wegfall der direkten Elternbeiträge nicht zu Lasten der Weiterentwicklung des bedarfsgerechten Betreuungsangebots und der Qualität in der Betreuung führen. Denn eine bedarfsgerechte Versorgung mit qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung steht für die überwiegende Mehrheit der Eltern ganz klar im Vordergrund. Daher sind hier die Effekte verschiedener Organisations- und Finanzierungsmodelle genau und kritisch zu betrachten.

Zu den Gesetzentwürfen: Weichen stellen für die Zukunft

Im Jahr 2013 trat das hessische Kinderförderungsgesetz „HessKiFöG“ in Kraft, dessen Erarbeitung von zum Teil erheblichen Elternprotesten und Kritik begleitet wurde. Inzwischen liegen auch Ergebnisse einer umfangreichen Evaluierung vor. Durch die Befristung auf den 31.12.2018 ist es in diesem Jahr notwendig, die gesetzliche Grundlage für eine nachhaltige und zukunftsweisende Kindertagesbetreuungspolitik für die kommenden Jahre zu schaffen.

Für Eltern ist wichtig, dass landesweit ein gutes Angebot in der öffentlichen Kinderbetreuung gewährleistet und weiterentwickelt werden kann. Wir sind uns bewusst, dass dies angesichts des massiven Wandels eine große gesellschaftliche Aufgabe ist – für die Bundes- und Landespolitik ebenso wie für die Umsetzung auf kommunaler Ebene und durch die Träger in den Einrichtungen.

Diese Investitionen in die sozialen Infrastrukturen sind es aus unserer Sicht wert: Von einem Ausbau und verbesserten Bedingungen in der Kindertagesbetreuung können nicht nur die Eltern profitieren, sondern die ganze Gesellschaft. Wenn den Kindern in unserem Land gute Ausgangsbedingungen für ihre Zukunft mitgegeben werden, und den Eltern eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglicht wird, ist es eine wichtige Ressource für Hessen. Dies kann jedoch nur gelingen, wenn gute Rahmenbedingungen geschaffen werden - für bedarfsgerechte Angebote, Qualität und in der Finanzierung.

Im Mittelpunkt der beiden hier vorliegenden Gesetzentwürfe stehen Anpassungen bzw. grundlegende Neuordnungen zu Veränderung der Finanzierung sowie damit verbundenen Angebots- und Qualitätssteuerung durch die Landespolitik.

- Im Gesetzentwurf der CDU/Bündnis 90Grüne ist eine Entfristung und somit dauerhafte Festschreibung der Grundregelungen des HessKiFöG vorgesehen. Daneben soll u.a. eine teilweise Beitragsfreiheit für Eltern (Ausweitung/Erweiterung des 2007 eingeführten beitragsfreien letzten Kitajahre auf die Besuchsaltersgruppen 3-6) eingeführt werden, die Qualitätspauschalen stufenweise erhöht und eine Regelung zu Verwaltungsvereinfachung eingeführt werden.
- Im Gesetzentwurf der SPD ist u.a. eine Abkehr von der im HessKiFöG eingeführten Fördersystematik an wesentlichen Punkten vorgesehen. Dieser Entwurf enthält weitgreifende Veränderungen, insbesondere in der Finanzierungsorganisation, sowie eine stufenweise Beitrags- bzw. Gebührenfreiheit für Eltern auch für den U3-Bereich. Zudem ist die Einführung eine Landeselternvertretung vorgesehen, zu der wir in Verbindung mit Drucksache 19/5624 ausführlich und gesondert Stellung nehmen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass **der konkreten Umsetzung vor Ort eine große Bedeutung** zukommt: Unterschiedliche Ausgangssituationen und die Gestaltung in der „gelebten Praxis“ (Evaluation des HessKiFöG, S. 440) der kommunalen und freien Verantwortungsträger haben entscheidenden Einfluss darauf, wie familienfreundlich und gut die Kindertagesbetreuung in einem so vielfältigen Flächenland wie Hessen ist.

Die zum Teil strukturell sehr tiefgreifenden Änderungen in den Gesetzentwürfen können an dieser Stelle nicht vollumfänglich bewertet werden. Darum liegt der Fokus hier auf zentralen Aspekten:

- **Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung: Personal und fachliche Standards** sowie
- **Finanzierung/ Beitragsfreistellung bzw. Kostenbeteiligung der Eltern.**

Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung: Personal und fachliche Standards...sollen stimmen !

Viele Studien belegen die Bedeutung des Personalschlüssels und der fachlichen Kompetenzen für die kindliche Entwicklung. Neben der Gruppengröße sind feste Bezugspersonen und die Bindungen im Kindesalter besonders wichtig, um stabile persönliche Entwicklungsvoraussetzungen zu schaffen, und um allen Kindern, ungeachtet ihrer familiären Herkunft oder individueller Stärken und Schwächen, ein gutes Aufwachsen in einem fördernden Umfeld zu ermöglichen. Auf die Bedeutung für Teilhabe wies u.a. auch der aktuelle Sozialbericht für Hessen hin.

Eltern erleben im täglichen Umgang, welche Bedeutung das Engagement und die Fachkompetenz der Erzieherinnen und Erzieher für unsere Kinder hat, und wie das Miteinander in der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft von verlässlichen Beziehungen zwischen den Einrichtungen und den dort arbeitenden Fachkräften, den Eltern und den Kindern lebt. Nicht zuletzt gehören dazu auch verlässliche, bedarfsgerechte Öffnungszeiten, die nicht durch Personalmangel kurzfristig reduziert oder aus ökonomischen Gründen eingeschränkt werden.

Aus diesen Gründen ist die **Personalausstattung in Kitas auch aus Elternsicht ein wesentliches Qualitätsmerkmal** in der Kindesbetreuung. Gerade im Bereich der Personalpolitik sollten darum die Voraussetzungen geschaffen werden, dass **landesweit und für alle Kinder gute und verlässliche Betreuungsstandards gelten und gesichert sind, die sich an den Bedürfnissen der Kinder und nicht an den verfügbaren Ressourcen, unabhängig von der kommunalen Haushaltslage, orientieren.**

Aktuelle Vergleichsdaten zeigen, dass innerhalb Hessens große Unterschiede in der Betreuungsqualität zwischen den Kommunen bestehen, und dass trotz der Erfolge in der U3-Betreuung der hessische Durchschnittswert in der kindbezogenen Betrachtung bereits jetzt schlechtere Bedingungen als andere westdeutsche Flächenländer aufweist. Angesichts wachsender Bedarfe und Erwartungen an Kinderbetreuungsangebote ist dies eine große Herausforderung, da verschiedene Trends und Bedingungen eher zu einer im Reduzierung des Personals in den täglichen Betreuungssituationen führen. So berichten Elternvertreter aus verschiedenen Kommunen in ihren Erfahrungen z.B. über

- negative Auswirkungen des Fachkräftemangels - unbesetzte Stellen in den Einrichtungen
- Anpassung von bisherigen Standards „nach unten“ durch verstärkte Orientierung an Mindeststandards bei bisher besseren Betreuungsbedingungen, häufig mit der kommunalen Finanzlage und haushaltsrechtlicher Vorgaben begründet (Anpassung an Mindeststandards als „Ergebnisverbesserungspotenzial“ des Hess. Rechnungshofes)
- Ausfallzeiten und Betreuungsengpässe z.B. wegen Krankheit des Personals, die nicht kompensiert werden können.

Darum ist aus Elternsicht wichtig, dass von Seiten des Landes die Bemühungen um eine Verbesserung der Personalsituation weiter verstärkt werden: mit Strategien gegen Fachkräftemangel ebenso wie mit gezielten Maßnahmen gegen die Absenkung von pädagogischen Standards in den Einrichtungen vor Ort.

Qualität hängt ebenso von der konzeptionellen Umsetzung und der pädagogischen Qualifikation der Fachkräfte ab. Darum sind regelmäßige Fortbildungen, gerade auch für die Arbeit mit dem Bildungs- und Erziehungsplan, auch aus Elternsicht sinnvoll.

Finanzierungsmix und Kostenbeteiligung der Eltern: Zukunftsinvestitionen in gesellschaftlicher Verantwortung

Der Ausbau und die Erweiterung der Angebote der Kindertagesbetreuung haben in den vergangenen Jahren zu erheblichen Steigerungen der Gesamtausgaben geführt, wobei den Kommunen in Hessen eine zentrale Funktion zukommt. Dies hat ermöglicht, dass mehr Kinder vom einem verbesserten Angebot profitieren konnten, auch wenn weiterhin Ausbaubedarfe vorhanden sind. Die Frage einer angemessenen Kostenbeteiligung der Eltern über Beiträge und Gebühren wird nicht nur unter Politikern, Experten und Fachkräften, sondern auch unter Eltern diskutiert.

Beitragsfreiheit – nicht zulasten von Angebot und Qualität

Die **Abschaffung von Kostenbeiträgen der Eltern** für die Angebote frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung gilt **als ein weiterer wichtiger Meilenstein** in der Aufwertung und Gestaltung der Qualität öffentlich geförderter Kindertagesbetreuung. Diese von Bildungsexperten vertretene Auffassung wird von vielen Eltern vom Grundsatz her befürwortet. Insbesondere begrüßen wir ein stärkeres finanzielles Engagement der Landesregierung im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Hierbei stehen nicht nur die damit verbundenen jeweiligen individuellen finanziellen Entlastungen im Vordergrund, sondern auch bildungs- und sozialpolitische Erwägungen. **Doch gerade unter Eltern werden mögliche negative Effekte mit Sorge betrachtet**, die aus dem Wegfall von Elternbeiträgen resultieren können:

Befürchtet werden vor allem Qualitätseinbußen und Einschränkungen im Angebot. Auch eine Kompensation der steigenden Kosten an anderen Stellen – etwa durch ergänzende Kostenbeiträge für zusätzliche Angebote, oder andere Kostenverlagerungen innerhalb der Elternschaft. Hier lassen sich in einzelnen Kommunen bereits erste Effekte beobachten.

Prinzipiell kann ein landesweit geltender Verzicht auf die Kostenbeteiligung der Eltern in der Kindertagesbetreuung für Familien **verschiedene positive Effekte** bringen, die über die direkte finanzielle Entlastung im Einzelfall hinausgehen: Bessere Planbarkeit und weniger Unsicherheit können Entscheidungen in der Erwerbs- und Familienplanung erleichtern, hinzu kommen weitere positive Nebeneffekte, wie etwa die Reduzierung des familiären Verwaltungsaufwands sowie mehr Datenschutz in Bezug auf die Erwerbs- und Einkommenssituation. Insgesamt wird der Besuch einer Kindertageseinrichtung, ein prägendes Element der Kindheit, stärker von einkommensbezogenen Aspekten entkoppelt, etwa durch den Wegfall von stigmatisierenden, auf nachzuweisende „Bedürftigkeit“ ausgerichteten Regelungen.

Die **tatsächliche finanzielle Entlastung** vieler Familien wirkt sich in Abhängigkeit von jeweils geltenden Gebührensätzen und individuellen Ansprüchen an Entlastung bzw. Kostenübernahme etwa durch den Jugendhilfeträger, Zuschüsse der Arbeitgeber, steuerliche Vorteile aus; als ungerecht empfundene wohnortabhängige Unterschiede können dadurch verringert werden (vgl. die Stellungnahme der AG KitaEltern Hessen/GEB Frankfurt, April 2016).

Umsetzung: Auf die Gestaltung kommt es an!

Während der Vorschlag zur Beitragsfreistellung der Fraktion der SPD stufenweise eine vollständige Gebührenfreiheit für die Altersgruppen 0-3 ohne Beschränkung des Betreuungsumfangs vorsieht, ist der Entwurf der Fraktionen der CDU und BÜNDNIS 90/GRÜNE auf die Unterstützung von Kommunen bei der Ausweitung der Freistellung von Teilnahmebeiträgen für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt mit einem Betreuungsumfang von bis zu 6 Stunden ausgerichtet.

Wie eine Abfrage und die Diskussion in unserem Netzwerk zeigte, **wurde die Ankündigung einer Ausweitung der Beitragsfreiheit durch die Regierungskoalition im Sommer 2017 unter der Elternschaft allgemein positiv aufgenommen**. Allerdings wurden gerade von Elternvertretern **verschiedene Kritikpunkte und offene Fragen an diesem Gesetzesvorhaben benannt**. Diese bezogen sich

- Auf die Abgrenzung der Altersgruppe und des Stundenumfangs
- sowie auf die Effekte der konkreten Umsetzung in den Kommunen.

So sind zum einen der Verzicht auf Berücksichtigung der U3-Betreuung und Schulkinderbetreuung sowie die nur halbtägige Beitragsfreistellung Gegenstand der Kritik: Nur für einen Teil der Kita-Kinder ist der Kita-Besuch tatsächlich kostenfrei - von den rund 185.000 betreuten Nichtschulkindern im Alter zwischen 3 und 7 Jahren haben mit aktuell 104.500 Kindern über die Hälfte eine vertraglich vereinbarte Betreuungszeit von mehr als 35 Stunden/Woche. Hinzu kommen rd. 45.000 Kinder in der U3 - Betreuung, sowie die rund 27.000 betreuten Schulkinder.

Neben diesen grundsätzlichen Eingrenzungen werden die Effekte der konkreten Umsetzung in den Kommunen unter Eltern und Elternvertretern kritisch diskutiert. Bereits jetzt bestehen deutliche Unterschiede zwischen den 426 Kommunen in ihrer Beitrags- und Angebotsgestaltung. Gemäß der Fördersystematik des Landes zeigt sich ein großer Gestaltungspielraum der Kommunen, der weiterhin in der lokalen Gebührengestaltung und der Anwendung unterschiedlicher Bemessungskriterien zum Tragen kommt. Hier nehmen lokale sozial- und familienpolitische Zielsetzung ebenso Einfluss wie haushaltsrechtliche Vorgaben und die lokale Finanzsituation.

Im Umgang mit der Neuregelung werden überall in Hessen bereits Vorbereitungen zu deren Umsetzung getroffen. Hier zeigt sich, dass auf kommunaler Seite bereits erste Anpassungen im Angebot und in der Neuaufteilung der Kostenstrukturen vorgenommen wurden, und entsprechende Satzungen bereits auf den Weg gebracht wurden. Dabei kritisieren Elternvertreter insbesondere:

- die parallel zur Beitragsbefreiung stattfindende Erhöhung von Gebühren im U3- und Ganztagsbereich (auch zur Kompensation von Einnahmeausfällen aus bisherigen Elternbeiträgen/ Kostenverlagerungen innerhalb der Elternschaft),
- Veränderungen an bestehenden Beitragsermäßigungen
- Veränderungen in den Angeboten (Verringerung Randzeitenbetreuung, Veränderung von Modulen, usw.)
- Unsicherheiten in Bezug auf die konkrete Auslegung des Gesetzentwurfs

In der Praxis heißt dies, dass mit der Einführung einer teilweisen Beitragsfreistellung viele Gebührenprobleme (interkommunale Unterschiede, steigende und ungleiche finanzielle Belastungen, Diskussionen und Konflikte um Angemessenheit der Kostenbeteiligung von Eltern, Verwaltungsaufwand) nicht entschärft werden können.

Verstärkend kommt hinzu, dass die kommunalen Haushalte durch die aktuellen Rahmenbedingungen erheblichen Belastungen ausgesetzt sind, so dass Anreize für ein „Drehen an der Gebührenschaube“, ein Absenken der Standards oder ein Verzicht auf notwendige Investitionen gerade in finanziell schlechter gestellten Kommunen gelegt werden.

Befürchtet werden ebenso Abstriche im Bereich der Schulkinderbetreuung, etwa Horten oder hortähnlichen Angeboten, bei dem eine ausreichende und qualitativ hochwertige Betreuung für die betroffenen Eltern einen genauso hohen Stellenwert genießt, wie der Kita und U3-Bereich. Auch in diesem Bereich gibt es landesweit erhebliche Qualitäts- und Unterschiede im Umfang vom Betreuungsangebot und der Kostenbeteiligung von Eltern.

Hier sehen wir neben den Risiken ansteigender finanzieller Belastungen für Familien und Qualitätsverschlechterungen auch ein erhebliches Konfliktpotenzial und Unzufriedenheit innerhalb der Kommunen und bei einzelnen Eltern.

Diesen sollte auf landespolitischer Ebene entgegengewirkt werden – im Interesse und zum Wohl der Kinder und Familien in Hessen. Denn: Hessen ist ein Familienland – und es ist die Aufgabe aller Beteiligten, dies ihren Möglichkeiten nach mit zu gestalten.

LAG KitaEltern Hessen e.V.

für den Vorstand: Brigitte Molter/Anne Liebholz

Kathrin Kraft, Servicestelle KitaEltern Hessen

Material- und Literaturquellen:

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2016: Bericht der Landesregierung an den Hessischen Landtag über die Durchführung der Regelungen in Art. 1 Hessisches Kinderförderungsgesetz (HessKiföG). Evaluationsbericht des Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. zum Hessischen Kinderförderungsgesetz; Hess. Ministerium für Soziales und Integration (Hrsg.) 2017: 2. Hessischer Sozialbericht; Hess. Rechnungshof: Kommunalbericht 2017; Hessisches Statistisches Landesamt 2017: Statistische Berichte. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege in Hessen am 1. März 2017; Hess. Landtag 2017: Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der Abg. Merz, Alex, Decker, Di Benedetto, Gnadl, Roth, Dr. Sommer (SPD) und Fraktion betreffend Kinderbetreuung in Hessen, Drucksache 19/3810; Bock-Famulla, Kathrin et al. 2017: Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017. Transparenz schaffen – Governance stärken. Hessen.; FiBS-Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (Hrsg.) 2016: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung. Expertise; Meiner-Teubner, Christiane 2016: Unerfüllte Betreuungswünsche trotz Rechtsanspruch? Eine empirische Analyse. In: djbZ, 19. Jg., Heft 4/2016, S. 161-166.; Meiner-Teubner, Christiane 2017: Gebührenfreie Kitas – was kostet das? Eine Abschätzung zur Höhe der gezahlten Elternbeiträge. Dortmund.