

**Stellungnahme der Geschäftsstelle des
Deutschen Vereins zum Referentenent-
wurf eines Gesetzes zur ganztägigen För-
derung von Kindern im Grundschulalter
(Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG)**

Stellungnahme (DV 12/21) vom 21. April 2021



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

Vorbemerkung	3
1. Zu Art. 1 Nr. 3 § 24 GaföG-E: Eckwerte für einen individuellen Rechtsanspruch auf ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung für Kinder im Grundschulalter	4
2. Zu Art. 1 Nr. 4 § 24a GaföG-E und Art. 2 Nr. 1 § 24 GaföG-E: Berichtspflicht und stufenweiser Ausbau	5
3. Zu D: Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand – laufende Betriebskosten	6
4. Schlussbemerkung: Qualität sichern und weiterentwickeln – Fachkräfte gewinnen und qualifizieren	6

Vorbemerkung

Mit dem vorgelegten Referentenentwurf plant die Bundesregierung die Einführung eines Rechtsanspruchs für ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung für Kinder im Grundschulalter. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt dieses Vorhaben ausdrücklich. Bereits 2015¹ hatte sich der Deutsche Verein für die Prüfung, einen solchen Rechtsanspruch einzuführen, ausgesprochen. 2019 formulierte er Empfehlungen zur Implementierung und Ausgestaltung desselben.² Diesen folgt der vorgelegte Referentenentwurf zu weiten Teilen. Angesichts der durch die COVID-19-Pandemie noch stärker offenbar gewordenen Notwendigkeit, der Bildungsbenachteiligung von Kindern entgegenzuwirken und die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit zu stärken, ist nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins ein individueller Rechtsanspruch auf ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung für Kinder im Grundschulalter dringend erforderlich.

Eingangs sei darauf verwiesen, dass der Deutsche Verein 2019 bei der Frage des Regelungsortes für einen Rechtsanspruch darum gebeten hat, auch andere Verankerungsmöglichkeiten, z.B. in den Landesgesetzen, zu prüfen. Angesichts des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom Juli 2020³ scheint es zumindest fraglich, ob der Bund den Kommunen weitere Aufgaben im Rahmen des SGB VIII zuweisen kann. Andererseits ist eine Verankerung im SGB VIII für den Bund die einzige Möglichkeit, für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Aufwuchsbedingungen von Kindern und ihren Familien Sorge zu tragen.

Wenngleich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins es begrüßt, dass der Gesetzgeber immerhin zum Ende der Legislatur einen Referentenentwurf vorlegt – und das obwohl es im Koalitionsvertrag als prioritäres Vorhaben benannt wurde –, kritisiert sie sehr deutlich die unzulässig kurze Frist zur Stellungnahme. Ein derart überstürztes Verfahren wird der Bedeutung und Komplexität dieses Themas keineswegs gerecht. Zudem greift der Referentenentwurf in seiner jetzigen Fassung den noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern zur Beteiligung des Bundes an den laufenden Betriebskosten wie auch der Abstimmung zwischen den Bundesressorts vor.

Damit ist dem Deutschen Verein eine Befassung durch seine Gremien nicht möglich. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt daher unter dem Vorbehalt weiterer Äußerungen durch den Deutschen Verein nur zu ausgewählten Regelungsvorschlägen Stellung, beruft sich dabei auf bestehende Beschlusslagen des Deutschen Vereins und formuliert weitere Handlungsbedarfe.

1 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr vom 11. März 2015 (DV 6/14), zu finden unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-oeffentlichen-erziehung-bildung-und-betreuung-von-kindern-im-alter-von-schuleintritt-bis-zum-vollendeten-14-lebensjahr-1859,437,1000.html>

2 Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Implementierung und Ausgestaltung eines Rechtsanspruches auf ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung für schulpflichtige Kinder in der Grundschulzeit vom 4. Dezember 2019 (DV 13/19), zu finden unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2019-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-implementierung-und-ausgestaltung-eines-rechtsanspruches-auf-ganztaegige-erziehung-bildung-und-betreuung-fuer-schulpflichtige-kinder-in-der-grundschulzeit-3564,1825,1000.html>

3 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 7. Juli 2020, 2 BvR 696/12, RdNr. 1–107.

Ihre Ansprechpartnerin
im Deutschen Verein:
Maria-Theresia Münch.

1. Zu Art. 1 Nr. 3 § 24 GaföG-E: Eckwerte für einen individuellen Rechtsanspruch auf ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung für Kinder im Grundschulalter

Der Referentenentwurf formuliert mit der Änderung des § 24 Abs. 4 SGB VIII-E die zentralen Parameter für die Einführung eines individuellen Rechtsanspruches. Dieser richtet sich an Kinder der Klassenstufen 1 bis 4 ab dem Schuljahr 2025/2026. Er soll acht Zeitstunden an fünf Wochentagen umfassen, ausgenommen von bis zu maximal vier Wochen Schließzeiten in den Ferien. Er bezieht dabei, dem Vorrangprinzip des § 10 SGB VIII folgend, die Unterrichtszeiten mit ein. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Neuregelung ausdrücklich. Sie bietet den Eltern Planungssicherheit und ermöglicht allen Kindern gleichermaßen, nach ihrem individuellen Bedarf an den Angeboten ganztägiger Erziehung, Bildung und Betreuung teilzuhaben. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt des Weiteren, dass für die Kinder ab der Klassenstufe 4 die objektiv-rechtliche Verpflichtung gemäß Art. 2 Nr. 2 (§ 24 Abs. 5 Satz 1 SGB VIII-E) weiterhin bestehen bleibt, ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten. Gleiches gilt für einen über die acht Zeitstunden hinausgehenden Bedarf gemäß Art. 1 Nr. 3 a) Satz 5 GaföG-E. Beide Änderungen decken sich mit den Empfehlungen des Deutschen Vereins von 2019.⁴

Der Referentenentwurf stellt des Weiteren in Art. 1 Nr. 3 a) Satz 3 GaföG-E klar, dass – wenn ein Ganztagsangebot seitens der Schule im oben festgelegten zeitlichen Umfang besteht – dieses rechtsansprucherfüllend ist. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt diese Regelung, da sie dem Vorrangprinzip der Schule gemäß § 10 SGB VIII Rechnung trägt. Besteht seitens der Schule kein Angebot im Sinne des § 24 SGB VIII-E, so werden die öffentlichen Träger der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet, dieses Angebot zu schaffen. Leistungserbringer von Seiten der Kinder- und Jugendhilfe sollten hier nach Auffassung des Deutschen Vereins neben den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe sein. Hierbei kann es sich z.B. um Träger der (offenen) Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendverbandsarbeit oder der Jugendbildungsarbeit handeln oder aber auch auf der Grundlage von Kooperationsverträgen um Sportvereine, Musikschulen oder ähnliche Angebote.⁵

Mit dem geplanten flächendeckenden, bundesweiten Ausbau der Angebote ganztägiger Erziehung, Bildung und Betreuung für Kinder im Grundschulalter muss die Frage der Betriebserlaubnispflicht an der Schnittstelle zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Schule und der daraus resultierenden Aufsicht für beide Seiten so geklärt werden, dass alle Beteiligten weitestmögliche Rechtssicherheit erfahren. In der Begründung des Referentenentwurfs wird der Bewertung des Deutschen Vereins⁶ gefolgt und klargestellt, dass dort, wo die Kinder- und Jugendhilfe in schulischem Kontext Angebote der ganztägigen Erziehung, Bildung und Betreuung verantwortet, eine Betriebserlaubnispflicht nach § 45 SGB VIII besteht (S. 12). Findet das Angebot der ganztägigen Erziehung, Bildung und Betreuung in Verant-

⁴ Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 13.

⁵ Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 14.

⁶ Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 15 f.

wortung der Schule statt, ist die Zuständigkeit der Schulaufsicht dem Grunde nach gegeben,⁷ allerdings nur dann, wenn die schulaufsichtlichen Regelungen den Regelungen nach § 45 SGB VIII entsprechen.⁸ Der Deutsche Verein wiederholt an dieser Stelle seine Forderung, dass damit verbundene etwaige offene Fragen zur Zuständigkeit und der Erteilung der Betriebserlaubnispflicht vor Einführung des Rechtsanspruches abschließend geklärt werden müssen.⁹

2. Zu Art. 1 Nr. 4 § 24a GaföG-E und Art. 2 Nr. 1 § 24 GaföG-E: Berichtspflicht und stufenweiser Ausbau

Mit der Einführung eines neuen § 24a SGB VIII-E (Art. 1 GaföG-E) soll eine Berichtspflicht seitens der Länder an den Bund über die jeweiligen Ausbaustände festgeschrieben werden. In Art. 2 GaföG-E wird dann in einer Neufassung des § 24 Satz 1 SGB VIII-E festgelegt, dass zum Ende des stufenweisen Ausbaus für alle Kinder der Klassenstufen 1 bis 4 ein ganztägiges Angebot der Erziehung, Bildung und Betreuung zur Verfügung stehen muss.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt grundsätzlich die Einführung einer Berichtspflicht analog zum Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (§ 6 KiQuTG). Hiermit wird nicht nur nachgewiesen, dass die investiven Bundesmittel zweckentsprechend verwendet werden, sondern auch durch die Änderungen der §§ 98 und 101 SGB VIII-E und der Präzisierung der Erfassungsmerkmale in den §§ 99 und 100 SGB VIII-E der Grundstein für ein bundesweites und ressortübergreifendes Monitoring des Ausbaus und der Ausgestaltung der Angebote ganztägiger Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter gelegt. Allerdings bedingt dies eine Harmonisierung der KMK-Statistik mit der Kinder- und Jugendhilfestatistik, die nach wie vor aussteht und der Deutsche Verein seit langem fordert.¹⁰

Art. 2 Nr. 1 § 24 GaföG-E deklariert den Endpunkt des stufenweisen Ausbaus, ab dem jedes Kind der Klassenstufen 1 bis 4 einen Rechtsanspruch auf ein ganztägiges Angebot der Erziehung, Bildung und Betreuung hat. Der Deutsche Verein begrüßt, dass der Entwurf der Empfehlung des Deutschen Vereins von 2019¹¹ nach einem stufenweisen Ausbau folgt. Angesichts des aktuellen Investitionsstaus bei den Schulen, der langen Planungs- und Bauphasen bei Neu- und Umbauten, des Mangels an geeigneten Baugrundstücken, dem aktuellen und bis 2028 fortbestehenden Fach- und Lehrkräftemangels, den erst mittel- bis langfristig greifenden Maßnahmen zur Ausbildung und Gewinnung von sozialpädagogischen Fachkräf-

7 Vgl. Deutsches Institut für Jugendhilfe- und Familienrecht: Erfordernis einer Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII für eine Betreuungseinrichtung eines schulischen Fördervereins, DIJuF-Rechtsgutachten vom 10. September 2018 – SN_2018_0437 Bn, in: JAmt 2018, 451, zu finden unter: beck-online, <https://beck-online.beck.de/Home>, zuletzt abgerufen am 20. April 2021 und Gerstein, H.: Betriebserlaubnispflicht nach § 45 SGB VIII für Angebote der Schulkinderbetreuung?, JAmt 2016, 410, zu finden unter: beck-online, <https://beck-online.beck.de/Home>, zuletzt abgerufen am 20. April 2021.

8 Vgl. Gerstein, H.: Betriebserlaubnispflicht nach § 45 SGB VIII für Angebote der Schulkinderbetreuung?, JAmt 2016, 410, zu finden unter: beck-online, <https://beck-online.beck.de/Home>, zuletzt abgerufen am 20. April 2021.

9 Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 15 f.

10 Vgl. Empfehlungen zur öffentlichen Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Alter vom Schuleintritt bis zum vollendeten 14. Lebensjahr, NDV 5/2015, 201, sowie Fußn. 2, DV 13/19, S. 17.

11 Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 16.

ten und Grundschullehrer/innen ist ein Inkrafttreten eines vollumfänglichen Rechtsanspruches bereits 2025 nicht möglich.

3. Zu D: Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand – laufende Betriebskosten

Hinsichtlich der Finanzierung der Umsetzung des Rechtsanspruches ist es für den Deutschen Verein unabdingbar, dass der Ausbau nicht zulasten der kommunalen Haushalte erfolgen darf. Daher hat der Bund zwingend einen substanziellen Ausgleich für die zusätzlich entstehenden Investitions- und insbesondere Betriebskosten zu schaffen.¹²

Im Referentenentwurf sind für die laufenden Betriebskosten über die Neuverteilung der Umsatzsteuer zugunsten der Länder ab 2028 384 Millionen Euro veranschlagt. Das Deutsche Jugendinstitut hat für die laufenden Betriebskosten je nach Ganztags- oder Gesamtbedarf einen jährlichen Gesamtbetrag von 1,3 bis zu 4,5 Mrd. Euro berechnet.¹³ Zwar besteht seit den 1990er-Jahren eine Gewährleistungsverpflichtung seitens der Länder, ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten, dem vor allem die ostdeutschen Länder auch nachkommen. Die aktuellen Corona-Folge-Kosten belasten aber in hohem Maße alle Haushalte, auch die der Länder und Kommunen. Zudem ist aktuell nicht absehbar, wie die zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie entstandenen Haushaltsschulden ausgeglichen werden sollen. Die Investitionen in die Kinder- und Jugendhilfe bzw. in die Bildung, Erziehung und Betreuung von jungen Menschen sollten gleichwohl nicht zuallererst den notwendigen Einsparmaßnahmen zum Opfer fallen. Darüber hinaus ist allseits bekannt, dass die Rendite eines qualitativ guten Angebotes zu einem sehr großen Teil dem Bundeshaushalt zugute kommt.¹⁴ Vor diesem Hintergrund fordert die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, die Höhe der Beteiligung des Bundes an den laufenden Betriebskosten noch einmal zu überdenken.

4. Schlussbemerkung: Qualität sichern und weiterentwickeln – Fachkräfte gewinnen und qualifizieren

Die Erfüllung des Rechtsanspruches auf ein qualitativ gutes Angebot der ganztägigen Erziehung, Bildung und Betreuung kann nur gelingen, wenn neben einer auskömmlichen und dauerhaften Finanzierung auch das dafür notwendige gut qualifizierte Personal sowie entsprechende, kindorientierte Konzepte in den Einrichtungen vorhanden sind. Auch hierfür sei an dieser Stelle auf die Empfehlungen des Deutschen Vereins von 2019 verwiesen. Drei Punkte sollen aber nochmals betont werden:

¹² Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 13.

¹³ Vgl. Guglhör-Rudan, Angelika/Alt, Christian: Kosten des Ausbaus der Ganztagsgrundschulangebote. Bedarfsgerechte Umsetzung des Rechtsanspruches ab 2025 unter Berücksichtigung von Wachstumsprognosen, vom 11. Oktober 2019, zu finden unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/_Hintergrundinformation_DJI_Kosten_Ganztag_Oktober_2019.pdf, S. 22.

¹⁴ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Fiskalische Wirkungen eines weiteren Ausbaus ganztägiger Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.702895.de/diwkompakt_2020-146.pdf, Berlin 2020.

Angesichts des bereits im Bereich der Kindertagesbetreuung bestehenden Fachkräftemangels und des mit dem jetzigen Ausbauplan verbundenen Bedarfs von weiteren ca. 110.000 zusätzlichen Sozialpädagogischen Fachkräften/Erzieher/innen und Lehrer/innen ist es erstens nach Ansicht des Deutschen Vereins dringend erforderlich, die Strategien und Maßnahmen zur Gewinnung, Qualifizierung und Bindung von Fachkräften zu intensivieren. Zu nennen sind hier insbesondere die Steigerung der Attraktivität der Aus- und Weiterbildung durch die Abschaffung des Schulgeldes in der fachschulischen Ausbildung und den Ausbau der vergüteten, praxisintegrierenden Ausbildung inklusive der Stärkung der Praxisanleiter/innen. Des Weiteren sollten Konzepte zur Implementierung und Ausgestaltung multiprofessioneller Teams entwickelt und entsprechende Strategien intensiviert werden.¹⁵ Daneben sollte ein gestuftes, differenziertes, anreizorientiertes hochschulisches und berufliches Weiterbildungssystem geschaffen werden.¹⁶ Ebenso sollten Maßnahmen zum Gesundheitsmanagement gestärkt und die Berücksichtigung der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit in der Personalbemessung in alle Landesausführungsgesetze aufgenommen werden.¹⁷ Hinsichtlich einer besseren Entlohnung von sozialpädagogischen Fachkräften/Erzieher/innen sei auf die Tarifpartner verwiesen.

Zweitens sollte nach Ansicht des Deutschen Vereins beizeiten ein gemeinsamer Verständigungsprozess zur konzeptionellen und qualitativen Rahmung durch das BMFSFJ, BMBF, die JFMK und KMK angestoßen werden. Hierzu sei auf die vom Deutschen Verein 2019 erarbeiteten Vorschläge verwiesen.¹⁸ Vorbild und Grundlage hierfür kann der dem sogenannten „Gute-Kita-Gesetz“ vorgelagerte breite und alle relevanten Akteure einbeziehende Verständigungsprozess sein. Ziel dessen sollte die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Schule und Kinder- und Jugendhilfe zur Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter sowie bundesweit vergleichbarer Qualitätsstandards sein, die in die Fortschreibung des „Gemeinsamen Rahmens der Länder für die Frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ auf die Altersgruppe der Kinder im Grundschulalter einmünden.

Drittens wiederholt der Deutsche Verein seine Forderung, dass die Bundesländer gesetzliche Regelungen treffen sollen, die eine gleichrangige, partnerschaftliche Zusammenarbeit von Schule und Kinder- und Jugendhilfe und deren Autonomie sicherstellen. So spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, dass auf der Grundlage des genannten, noch zu entwickelnden gemeinsamen Rahmens für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter in den jeweiligen Landesschulgesetzen und den Landesausführungsgesetzen zum SGB VIII eine für

15 Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Implementierung und Ausgestaltung multiprofessioneller Teams und multiprofessionellen Arbeitens in Kindertageseinrichtungen, zu finden unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2016/dv-34-14-multiprofessionelle-teams.pdf>

16 Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins für die Weiterentwicklung der Aus- und Weiterbildung für (sozialpädagogische) Fachkräfte und Lehrende für den Bereich der Kindertagesbetreuung vom 30. April 2020 (DV 6/19), zu finden unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2020-empfehlungen-des-deutschen-vereins-fuer-die-weiterentwicklung-der-aus-und-weiterbildung-fuer-sozialpaedagogische-fachkraefte-und-lehrende-fuer-den-bereich-der-kindertagesbetreuung-3955,1897,1000.html>, S. 13.

17 Vgl. Empfehlungen des Deutschen Vereins zu Fragen der Qualität in Kindertageseinrichtungen vom 11. September 2013, DV 33/12, S. 7 f., zu finden unter: <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungenstellungnahmen-2013-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zu-fragen-der-qualitaet-in-kindertageseinrichtungen-sb1sb-1179,259,1000.html>

18 Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 11 und 17 ff.

Schule und Kinder- und Jugendhilfe gleichermaßen geltende Kooperationsverpflichtung (vgl. § 22a Abs. 2 Nr. 3 und § 81 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII) verankert wird, wie das bereits in einigen Ländern erfolgt ist. Diese sollte auch eine gemeinsame und abgestimmte Bedarfsplanung gemäß § 80 SGB VIII von Kinder- und Jugendhilfeträger sowie Schulträger implizieren. Des Weiteren sollte in den Schulgesetzen der Länder eine regelhafte Mitbestimmung von Vertreter/innen der Kinder- und Jugendhilfe in den Schulkonferenzen verankert werden.¹⁹

¹⁹ Vgl. Fußn. 2, DV 13/19, S. 15.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de