

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz)

A. Problem und Ziel

Eine gute frühkindliche Bildung legt die entscheidenden Grundlagen für einen erfolgreichen Bildungsweg, beeinflusst auch den weiteren Lebensweg maßgeblich und leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Chancengerechtigkeit. Um für alle Kinder bis zum Schuleintritt im gesamten Bundesgebiet einen gleichwertigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen, sind gezielte Verbesserungen der Qualität der Kindertagesbetreuung notwendig. Die Erreichung dieses Ziels ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

2018 wurde mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (sog. „Gute-KiTa-Gesetz“) das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz geschaffen. Dieses zielt darauf ab, die Qualität der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln, die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern sowie einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu leisten. Dazu sieht das Gesetz einen Instrumentenkasten mit zehn qualitativen Handlungsfeldern sowie Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen für die Kindertagesbetreuung vor, aus denen die Länder anhand ihrer spezifischen Bedarfe auswählen können. Flankierend zur Ermöglichung länderspezifischer Maßnahmen wurden mit dem „Gute-KiTa-Gesetz“ die bundesweiten Regelungen zu den Kostenbeiträgen für die Kindertagesbetreuung in § 90 Aches Buch Sozialgesetzbuch dahingehend angepasst, dass seit dem 1. August 2019 Kostenbeiträge bundesweit zu staffeln sind und neben Beziehenden von Sozialleistungen auch für Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld oder Kinderzuschlag die Erhebung von Kostenbeiträgen stets als unzumutbar gilt.

Gemäß § 6 Absatz 3 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz hat die Bundesregierung das Gesetz evaluiert und dem Deutschen Bundestag im September 2021 einen ersten Evaluationsbericht vorgelegt. Die Evaluation zeigt an unterschiedlichen Stellen des Gesetzes sowie in Bezug auf die Pflicht zur Staffelung der Kostenbeiträge in § 90 Aches Buch Sozialgesetzbuch Novellierungsbedarfe auf, um die mit diesen Regelungen verfolgten Ziele zu erreichen.

Im Hinblick auf den Instrumentenkasten des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes wird eine stärkere Priorisierung der personalbezogenen Handlungsfelder (Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, Stärkung der Leitung) sowie eine Fokussierung der Maßnahmen auf weniger Handlungsfelder empfohlen. Zudem wird angemerkt, dass eine Budgetkonkurrenz von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und Maßnahmen zur Beitragsentlastung vermieden werden sollte. Durch zusätzliche Vorgaben zur Analyse der Ausgangslage könnte sichergestellt werden, dass die Auswahl der Handlungsfelder und Maßnahmen durch die Länder entsprechend den tatsächlichen Bedarfen erfolgt.

Das Monitoring zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zeigt, dass manche Bereiche bereits bundesweit vergleichbar sind, etwa im Hinblick auf die Inanspruchnahmequote in der Kindertagesbetreuung für über dreijährige Kinder oder das Angebot einer Mittagsverpflegung. Auch können weitere Verbesserungen der Qualität seit 2019 beobachtet werden, beispielsweise beim Personalschlüssel oder der Freistellung der Kita-Leitungen. Gleichzeitig machen die Ergebnisse des Monitorings deutlich, dass weiterhin Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, etwa bei den Betreuungsumfängen, dem Personalschlüssel, der Qualifizierung von Fachkräften oder Kindertagespflegepersonen oder der Diagnostik zum Sprachstand der Kinder (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Mit Blick auf § 90 Achten Buch Sozialgesetzbuch stellt die Evaluation des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes fest, dass die Einführung der bundesweiten Pflicht zur Staffelung in 2019 ohne die Vorgabe verbindlicher Staffelungskriterien kaum Wirkungen gezeigt hat und nur rund ein Drittel der Kommunen eine Staffelung nach Einkommen vorsehen. Die Evaluation sieht verbindliche Staffelungskriterien als Voraussetzung für die von der Regelung intendierte gezielte Entlastung von Eltern mit geringen Einkommen. Auch die Ergebnisse des Monitorings zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zeigen, dass Familien mit niedrigem Einkommen durch Elternbeiträge stärker belastet werden als Familien mit hohem Einkommen. Sie mussten in 2020 einen deutlichen größeren Anteil (10 Prozent) ihres Haushaltseinkommens für Betreuungskosten des Kindes ausgeben als Eltern in der Gruppe mit dem höchsten Nettoäquivalenzeinkommen (4 Prozent) (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Entwurf wird das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz auf Grundlage der Empfehlungen der Evaluation und unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Monitorings zum Gesetz weiterentwickelt. Es erfolgt eine stärkere Fokussierung auf die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung, indem seit 2019 bereits begonnene Maßnahmen der Länder zur Qualitätsentwicklung und zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen zwar fortgeführt werden können, neue Maßnahmen ab dem 1. Januar 2023 aber ausschließlich solche zur Weiterentwicklung der qualitativen Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung sein dürfen. Im Rahmen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes werden somit künftig keine neuen länderspezifischen Maßnahmen zur Beitragsentlastung mehr umgesetzt werden können. Zusätzlich werden die Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung um das Handlungsfeld 6 (Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung), das Handlungsfeld 7 (Förderung der sprachlichen Bildung) und das Handlungsfeld 8 (Stärkung der Kindertagespflege) ergänzt und stärker priorisiert. Durch die Änderung werden die Länder verpflichtet, Maßnahmen überwiegend in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung zu ergreifen. Die Vorgaben zur

Analyse der Ausgangslage durch die Länder werden mit dem Ziel einer stärkeren Orientierung der Auswahl der Handlungsfelder an den tatsächlichen Bedarfen um zusätzlich zu berücksichtigende Aspekte ergänzt.

Um die intendierte Wirkung der in § 90 Absatz 3 Achstes Buch Sozialgesetzbuch geregelten Pflicht zur Staffelung der Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung zu stärken, ist eine verbindliche Vorgabe sozialer Staffelungskriterien erforderlich, die eine stärkere Ausrichtung der Beiträge an der finanziellen Situation der Familien bewirken.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Steuereinnahmen des Bundes verringern sich in den folgenden Jahren um folgende Beträge:

2023: 1993 Millionen Euro,

2024: 1993 Millionen Euro.

Hierfür ist im Einzelplan 60 Vorsorge getroffen. Zudem entstehen im Bundeshaushalt in den Jahren 2023 und 2024 Mehrausgaben durch einen Erfüllungsaufwand in Höhe von jeweils 7 Millionen Euro, die im Regierungsentwurf 2023 beziehungsweise Finanzplan 2024 des Einzelplan 17 bereits berücksichtigt sind.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die beabsichtigte Änderung des § 90 SGB VIII ein einmaliger erhöhter Aufwand in Höhe von rund 485.600 Stunden und ein jährlicher erhöhter Aufwand von rund 130.700 Stunden.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Durch die Vorgaben des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes entsteht in der Bundesverwaltung ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 7 Millionen Euro, der sich durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verändert.

Auch den Ländern entsteht durch den vorliegenden Entwurf kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Den Kommunen entsteht durch die beabsichtigte Änderung des § 90 SGB VIII ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 25.924.000 Euro sowie ein jährlicher Erfüllungsaufwand von rund 6.582.000 Euro.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER



Berlin, 10. Oktober 2022

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und
zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als
Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 1025. Sitzung am 7. Oktober 2022 gemäß Artikel 76
Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus
Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates wird
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Scholz

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Anlage 1

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Absatz 1 und wird wie folgt geändert:
 - aa) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Förderfähig sind zusätzlich auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 Gegenstand von Verträgen nach § 4 dieses Gesetzes waren und die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen.“
 - bb) In Satz 3 wird die Angabe „§ 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4“ durch die Wörter „Satz 1 Nummer 1 bis 4 sowie Nummer 6 bis 8“ ersetzt.
 - cc) Die folgenden Sätze werden angefügt:

„Maßnahmen sind überwiegend in den Handlungsfeldern gemäß Satz 1 Nummer 1 bis 4, 6 bis 8 zu ergreifen. Maßnahmen, die ab dem 1. Januar 2023 begonnen werden, müssen in den Handlungsfeldern gemäß Satz 1 Nummer 1 bis 4, 6 bis 8 ergriffen werden.“
 - b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 Gegenstand von Verträgen nach § 4 dieses Gesetzes waren, können noch bis zum 30. Juni 2023 fortgeführt werden, auch wenn damit nicht die Vorgabe nach Absatz 1 Satz 4 erfüllt wird, dass Maßnahmen überwiegend in den Handlungsfeldern gemäß Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4, 6 bis 8 ergriffen werden.“
2. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden die Angabe „§ 2 Satz 1“ durch die Angabe „§ 2 Absatz 1 Satz 1“ und die Angabe „§ 2 Satz 2“ durch die Angabe „§ 2 Absatz 1 Satz 2“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Nummer 1 werden die Angabe „§ 2 Satz 1“ durch die Angabe „§ 2 Absatz 1 Satz 1“ und die Angabe „§ 2 Satz 2“ durch die Angabe „§ 2 Absatz 1 Satz 2“ ersetzt.
 - c) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
 - aa) Die Wörter „wissenschaftliche Standards“ werden durch die Wörter „die Bedarfe aller Familien“ ersetzt.
 - bb) Folgender Satz 2 wird angefügt:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

„Bei der Analyse der Ausgangslage nach Absatz 1 sollen die Ergebnisse der jeweils aktuellen Monitoring- und Evaluationsberichte gemäß § 6 zugrunde gelegt und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden.“

- d) In Absatz 4 wird das Wort „Ausgangssituation“ durch das Wort „Ausgangslage“ ersetzt.
3. § 4 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Das Land und die Bundesrepublik Deutschland ändern den Vertrag nach Absatz 1 auf Grundlage dieses Gesetzes in der Fassung vom 1. Januar 2023.“
4. § 6 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 werden die Wörter „jährlich, erstmals im Jahr 2020 und letztmals im Jahr 2023,“ gestrichen.
 - bb) In Satz 2 werden die Angabe „§ 2 Satz 1“ durch die Angabe „§ 2 Absatz 1 Satz 1“ und die Angabe „§ 2 Satz 2“ durch die Angabe „§ 2 Absatz 1 Satz 2“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „jährlich“ durch die Wörter „in den Jahren 2023 und 2025“ ersetzt.

Artikel 2

Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

§ 90 Absatz 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 24. Juni 2022 (BGBl. I S. 959) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 2 wird das Wort „können“ durch das Wort „sind“ und die Wörter „berücksichtigt werden“ durch die Wörter „zu berücksichtigen“ ersetzt.
2. In Satz 3 werden die Wörter „Werden die“ durch die Wörter „Bei der Berechnung der“ ersetzt und wird das Wort „berechnet,“ gestrichen.
3. Folgender Satz 5 wird angefügt:

„Durch Landesrecht können weitere Regelungen zur Ausgestaltung der Festsetzung der Kostenbeiträge mit dem Ziel der Entlastung der Kostenbeitragspflichtigen getroffen werden.“

Artikel 3

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

In § 1 Absatz 5 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 760) geändert worden ist, werden jeweils die Wörter „in den Jahren 2021 und 2022“ durch die Wörter „in den Jahren 2021 bis 2024“ ersetzt.

Artikel 4

Inkrafttreten

- (1) Artikel 1 tritt am 1. Januar 2023 in Kraft.
- (2) Artikel 2 tritt am 1. August 2023 in Kraft.
- (3) Artikel 3 tritt in Kraft, sobald alle Länder und die Bundesrepublik Deutschland die Verträge nach § 4 Absatz 2 des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes geändert haben. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Gute frühkindliche Bildung kann wesentlich zu einem erfolgreichen Bildungs- und Lebensweg sowie zur Förderung von Chancengerechtigkeit beitragen. Neben dem Ausbau frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege ist daher in den letzten Jahren vor allem auch die Qualität dieser Angebote immer stärker in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerückt. Die Bedeutung einer verlässlichen, leicht zugänglichen und qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie noch einmal deutlich gemacht. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, das Betreuungsangebot in Deutschland weiter auszubauen und zu verbessern.

Als Teil des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (sog. „Gute-KiTa-Gesetz“) trat am 1. Januar 2019 das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz - KiQuTG) in Kraft. Es war das Ergebnis eines mehrjährigen, partizipativ angelegten Qualitätsprozesses von Bund und Ländern mit dem Ziel der Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele für die Kindertagesbetreuung. Hierfür wurde 2014 eine Arbeitsgruppe „Frühe Bildung“ mit Vertreterinnen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände eingesetzt, die Vorschläge für konkrete Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zu deren Finanzierungsgrundlagen erarbeiten sollte. Die Arbeitsgruppe wurde unterstützt durch einen Expertendialog, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Fachpraxis, der Wissenschaft und der Sozialpartner. 2016 legte die Arbeitsgruppe den Zwischenbericht „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ vor. Dieser Bericht setzte einen Rahmen für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung auf allen Ebenen, bezifferte die Kosten verschiedener Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zeigte konkrete Umsetzungswege für eine Bundesbeteiligung auf. Auf Grundlage des Zwischenberichts verabschiedete die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) mehrheitlich Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz. Die Eckpunkte enthielten ein breit akzeptiertes Konzept für das gemeinsame Vorgehen von Bund und Ländern bei der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung.

Auf dieser Grundlage wurde das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz entwickelt. Das Gesetz sieht die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung und die Verbesserung der Teilhabe anhand der spezifischen Bedarfe der einzelnen Länder vor. Dadurch werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt und es soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden (§ 1 KiQuTG).

Hierfür wählen die Länder auf Basis einer Analyse der Ausgangslage im jeweiligen Land Maßnahmen aus einem Instrumentenkasten mit zehn qualitativen Handlungsfeldern aus. Zusätzlich können die Länder auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen ergreifen. Die Handlungsfelder eins bis vier (bedarfsgerechtes Angebot, Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte und Stärkung der Leitung) sind dabei von vorrangiger Bedeutung. Wählt ein Land keines dieser Handlungsfelder aus, muss es dies besonders begründen.

Das Gesetz sieht vor, dass jedes Land mit dem Bund einen Vertrag abschließt, in dem die konkreten Maßnahmen, die das Land ergreifen möchte, sowie deren geplante Finanzierung in einem Handlungs- und Finanzierungskonzept festgelegt werden. 2019 hat der Bund mit allen 16 Ländern einen solchen Vertrag abgeschlossen. Noch 2019 begannen die Länder mit ersten Maßnahmen zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und setzen seitdem die in ihren jeweiligen Handlungs- und Finanzierungskonzepten festgelegten Maßnahmen um. Durch die Corona-Pandemie wurde das System der Kindertagesbetreuung bundesweit vor große Herausforderungen gestellt. Hierdurch kam es in manchen Ländern zu Verzögerungen oder Einschränkungen bei der

Umsetzung der Maßnahmen, insgesamt erfolgte die Maßnahmenumsetzung jedoch trotz der Pandemie weitgehend planmäßig (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Die Umsetzung des Gesetzes in den Ländern wird begleitet durch ein jährliches länderspezifisches sowie länderübergreifendes qualifiziertes Monitoring des BMFSFJ, das zunächst für die Jahre 2020 bis 2023 befristet ist. Die Ergebnisse werden in jährlichen Monitoringberichten veröffentlicht („Gute-KiTa-Berichte“). Teil der Monitoringberichte sind zudem Berichte der Länder, in denen sie über die Umsetzung der Maßnahmen und die hierdurch erzielten Fortschritte bei der Qualitätsentwicklung und der Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung berichten.

Das Gesetz schreibt vor, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes evaluiert und dem Deutschen Bundestag erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten über die Ergebnisse der Evaluation berichtet. Das BMFSFJ hat hierzu zwei Evaluationsstudien vergeben, die die Umsetzung sowie die Wirkung des Gesetzes evaluieren sollen. Im September 2021 legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag den ersten Evaluationsbericht vor, bestehend aus den Zwischenberichten der beiden Evaluationsstudien und der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu (Bericht der Bundesregierung zur Evaluation des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege mit Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/32640).

Zur Unterstützung der Länder bei der Umsetzung der Vorgaben des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes sowie zur Begleitung des Monitorings und der Evaluation verpflichtet das Gesetz den Bund, eine Geschäftsstelle beim BMFSFJ einzurichten. Das BMFSFJ hat 2019 eine Geschäftsstelle zum Gute-KiTa-Gesetz geschaffen, die als gemeinsame Arbeitsgruppe zum Teil im BMFSFJ und zum Teil im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFZA) angesiedelt ist.

Flankierend zu den Regelungen im KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz, die eine Entlastung der Eltern bei den Beiträgen zum Ziel haben, wurde mit Wirkung zum 1. August 2019 § 90 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geändert. Durch die Änderung wurde eine bundesweite Pflicht zur Staffelung der Elternbeiträge eingeführt, wobei Staffelnungskriterien nicht verbindlich geregelt, sondern nur beispielhaft benannt wurden. Zusätzlich wurde der Kreis der Personen, für die die Erhebung von Kostenbeiträgen stets unzumutbar ist, um Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld oder Kinderzuschlag erweitert, um gerade Familien mit geringen Einkommen zu entlasten.

Zum Ausgleich der durch das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz und die Änderung des § 90 SGB VIII auf Seiten der Länder entstehenden Belastungen erfolgte eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 2019 bis 2022 in Höhe von insgesamt 5.472 Millionen Euro zu Gunsten der Länder. Bei diesen Beträgen handelte es sich um die im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode genannten Tranchen abzüglich des Erfüllungsaufwands der Bundesverwaltung von jeweils 7 Millionen Euro jährlich. Hierdurch wurden die Länder in die Lage versetzt eine nachhaltige Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu gewährleisten.

Ein zentrales Vorhaben des Koalitionsvertrags von SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Legislaturperiode ist die Fortsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes auf Grundlage der Ergebnisse von Monitoring und Evaluation und die Überführung des Gesetzes bis Ende der Legislaturperiode in ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards. Zur Umsetzung dieses Vorhabens ist unter Berücksichtigung der Daten des Monitorings und der Empfehlungen der Evaluation zum einen eine inhaltliche Weiterentwicklung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und eine erneute Anpassung des § 90 SGB VIII erforderlich. Zum anderen bedarf es eines Ausgleichs für durch die fortlaufende Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und durch die Umsetzung der Änderung des § 90 SGB VIII entstehende Belastungen auf Seiten der Länder für die Jahre 2023 und 2024.

Die Evaluation zeigt mit Blick auf die von den jeweiligen Regelungen verfolgten Ziele Novellierungsbedarf an verschiedenen Stellen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes sowie in § 90 SGB VIII auf. Für das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz wird eine stärkere Priorisierung der personalbezogenen Handlungsfelder 2 bis 4 (Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, Stärkung der Leitung) sowie eine stärkere Fokussierung der Maßnahmen auf weniger Handlungsfelder empfohlen. Auch die Bedeutung des Handlungsfelds 8 (Stärkung der Kindertagespflege) wird in der Evaluation hervorgehoben. Zudem wird angemerkt, dass eine Budgetkonkurrenz von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und Maßnahmen

zur Beitragsentlastung vermieden werden sollte. Hinsichtlich der Analyse der Ausgangslage und der Auswahl der Maßnahmen durch die Länder kommt die Evaluation zu dem Schluss, „dass die Auswahl der Handlungsfelder noch stärker an die jeweilige Situation“ beziehungsweise „Bedarfe der Länder angepasst werden sollte“ (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 8). Mit Blick auf § 90 SGB VIII stellt die Evaluation fest, dass die Einführung der bundesweiten Pflicht zur Staffelung in 2019 ohne die Vorgabe verbindlicher Staffelungskriterien kaum Wirkungen gezeigt hat. Nur rund ein Drittel der Kommunen sehen eine Staffelung nach Einkommen vor. Die Evaluation zieht daher die Schlussfolgerung, „dass eine Regelung mit höherer Verbindlichkeit hinsichtlich der Staffelungskriterien erforderlich zu sein scheint, wenn die intendierte Entlastung von Eltern mit geringem Erwerbseinkommen erreicht werden soll“ (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 14).

Das länderübergreifende Monitoring zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz in den qualitativen Handlungsfeldern und zu den Maßnahmen zur Beitragsentlastung zeigt, dass manche Bereiche bereits bundesweit vergleichbar sind, etwa im Hinblick auf die Inanspruchnahmequote in der Kindertagesbetreuung für über dreijährige Kinder oder das Angebot einer Mittagsverpflegung. Auch können weitere Verbesserungen der Qualität seit 2019 beobachtet werden, beispielsweise beim Personalschlüssel oder der Freistellung der Kita-Leitungen. Gleichzeitig machen die Ergebnisse des Monitorings deutlich, dass weiterhin Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, etwa bei den Betreuungsumfängen, dem Personalschlüssel, der Qualifikation der Fachkräfte, dem Umfang der Freistellung von Leitungen, der Diagnostik zum Sprachstand der Kinder sowie den Rahmenbedingungen in der Kindertagespflege. Zudem hat sich im Monitoring gezeigt, dass Familien mit niedrigem Einkommen durch Elternbeiträge stärker belastet werden als Familien mit hohem Einkommen (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Durch die COVID-19-Pandemie wurden Träger, Einrichtungen und Fachkräfte auf der einen und Kinder und Familien auf der anderen Seite in den Jahren seit 2020 vor ganz neue Herausforderungen gestellt. Die Bildungs- und Betreuungsangebote waren zeitweise aus Gründen des Infektionsschutzes flächendeckend geschlossen und hielten nur ein Notbetreuungsangebot für einen begrenzten Berechtigtenkreis vor, Kontaktbeschränkungen führten zu spürbaren Einschnitten auch in der Freizeitgestaltung. Studien belegen die starken Belastungen von Kindern in dieser Zeit, so zum Beispiel die Corona-KiTa-Studie und die COPSY-Studien. Demnach zeigten sich deutliche Anstiege von Kita-Kindern mit Förderbedarfen während der Pandemie sowie Häufungen von psychischen Auffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen. Auch eine Zunahme von Adipositas wird berichtet. Demnach wird die Gesundheitsförderung von Kindern eine wichtige Zukunftsaufgabe sein, die mit dem Handlungsfeld 6 adressiert wird.

Ausgehend von den in § 1 KiQuTG niedergelegten Gesetzeszielen und unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Monitorings und der Evaluation sowie der Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie ist eine inhaltliche Anpassung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und der Vorgaben zur Staffelung von Kostenbeiträgen in § 90 SGB VIII erforderlich sowie ein Ausgleich der hierdurch entstehenden Mehrbelastungen der Länder. Bei der Weiterentwicklung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist außerdem das im Koalitionsvertrag festgelegte Ziel zu berücksichtigen, das Gesetz bis Ende der Legislaturperiode in ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards zu überführen. Hinsichtlich der bundesweiten Standards ist eine Fokussierung auf die Verbesserung der Betreuungsrelation, Sprachförderung und ein bedarfsgerechtes Ganztagsangebot beabsichtigt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung wird der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag zur Fortsetzung des Gute-KiTa-Gesetzes auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings und der Evaluation umgesetzt. Gleichzeitig setzt der Bund hierdurch den Beschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission Gleichwertige Lebensverhältnisse aus 2019 um, auch über 2022 hinaus seine Verantwortung für die Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung wahrzunehmen (vgl. Beschluss der Bundesregierung vom 10. Juni 2019: „Maßnahmen der Bundesregierung zur Umsetzung der Ergebnisse der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“). Der Bund setzt somit seine Anstrengungen fort, die Länder bei der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu unterstützen und die Teilhabe an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung durch die gezielte Entlastung einkommensschwacher Familien zu verbessern.

Der Entwurf enthält unter anderem folgende Regelungen:

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz wird weiterentwickelt.

Es erfolgt eine stärkere Fokussierung auf die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung, indem seit 2019 bereits begonnene Maßnahmen der Länder zur Qualitätsentwicklung und zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen zwar fortgeführt werden können, neue Maßnahmen ab dem 1. Januar 2023 aber ausschließlich solche zur Weiterentwicklung der qualitativen Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung sein dürfen. Dies betrifft Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 nicht Gegenstand von Verträgen nach § 4 KiQuTG waren. Im Rahmen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes werden somit künftig keine neuen länderspezifischen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen mehr umgesetzt werden können. Zusätzlich werden die Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung um das Handlungsfeld 6 (Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung), das Handlungsfeld 7 (Förderung der sprachlichen Bildung) und das Handlungsfeld 8 (Stärkung der Kindertagespflege) ergänzt und stärker priorisiert. Durch die Änderung werden die Länder verpflichtet, ihre Maßnahmen überwiegend in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung zu ergreifen.

Die Vorgaben zur Analyse der Ausgangslage durch die Länder werden mit dem Ziel einer stärkeren Orientierung der Auswahl der Handlungsfelder an den tatsächlichen Bedarfen um zusätzlich zu berücksichtigende Aspekte ergänzt. Hierzu werden die Vorgaben zur Beteiligung im Hinblick auf die unterschiedlichen Bedarfe von Familien konkretisiert. Zusätzlich sollen bei der Ausgangsanalyse künftig die Ergebnisse des Monitorings und der Evaluation zugrunde gelegt werden.

Die Vorschriften über die Verträge zwischen Bund und Ländern werden angepasst, um die genannten geänderten Vorgaben bei der Auswahl der Handlungsfelder und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Die bislang bis 2023 bestehende Befristung der Pflicht des BMFSFJ zur Durchführung des Monitorings wird gestrichen, sodass das Monitoring auch über 2023 hinaus durchzuführen sein wird. Gleichzeitig wird der Turnus für die Veröffentlichung der Monitoringberichte dahingehend verändert, dass ein Bericht künftig nur noch alle zwei Jahre statt jährlich erfolgen muss. Vorgesehen sind Berichte für die Jahre 2023 und 2025.

Die Pflicht zur Staffelung von Elternbeiträgen in § 90 Absatz 3 SGB VIII wird verbindlicher gestaltet. Die in § 90 Absatz 3 SGB VIII bislang beispielhaft genannten Kriterien (Einkommen der Eltern, Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie, tägliche Betreuungszeit) müssen künftig bei der Staffelung der Beiträge angewendet werden. Gleichzeitig wird aus Gründen der Rechtssicherheit eine Klarstellung ergänzt, dass die Regelung nicht abschließend ist und die Länder weitere Regelungen mit dem Ziel der Entlastung der Kostenbeitragspflichtigen treffen können.

Die Anpassung in § 1 Absatz 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ändert die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern in den Jahren 2023 und 2024: Der Umsatzsteueranteil des Bundes wird für diese Jahre um jeweils 1993 Millionen Euro verringert und der Umsatzsteueranteil für die Länder für diese Jahre um jeweils 1993 Millionen Euro erhöht. Durch diese Umverteilung der jeweils 1993 Millionen Euro Umsatzsteuer für die Jahre 2023 und 2024 wird den durch das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz und die Änderung des § 90 SGB VIII durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung den Ländern in den Jahren 2023 und 2024 entstehenden Belastungen der Länder Rechnung getragen.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Artikel 1 (Änderung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes) und Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch) ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Im Bereich der öffentlichen Fürsorge (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG) hat der Bund nach Artikel 72 Absatz 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der

Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Die ändernden Regelungsinhalte der Artikel 1 und 2 unterfallen ebenso wie die betroffenen zu ändernden Regelungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und des Achten Buches Sozialgesetzbuch dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (vgl. eingehend die Begründung zur Einführung der entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung in Bundesratsdrucksache 469/18, „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ in der Begründung auf Seite 9 ff. unter „A. Allgemeiner Teil, II. Gesetzgebungskompetenz, 1. Öffentliche Fürsorge“).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird anknüpfend an das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung eine weitere Minderung der besonderen Belastung von Familien mit Kleinkindern angestrebt, um der mit dieser besonderen Bedarfslage verbundenen besonderen Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit und dem typischerweise in dieser Altersphase auftretenden besonderen Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern (vgl. dazu auch BVerfGE 140, 65, 79) Rechnung zu tragen.

Die in Artikel 2 des Entwurfes vorgesehene Änderung des § 90 SGB VIII betrifft die Regelungen über die Beteiligung leistungsbegünstigter Personen an den Kosten der Kinder- und Jugendhilfe, hier spezifisch den Kosten der Kindertagesbetreuung. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasst der Begriff der öffentlichen Fürsorge gegebenenfalls auch Kostenregelungen im Bereich der fürsorgerischen Kinderbetreuung, da sie mit der effektiven Gewährleistung der Fürsorgeleistungen untrennbar verbunden sind (vgl. BVerfGE 97, 332, 342).

Die in Artikel 1 und 2 vorgesehenen Änderungen sind auch erforderlich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet (Artikel 72 Absatz 2 GG).

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zielt gerade darauf ab, bestehende Unterschiede beim Zugang zur und in der Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in den einzelnen Ländern auszugleichen und in ganz Deutschland eine hochwertige Kindertagesbetreuung sicherzustellen (vgl. dazu ebenfalls die Begründung zur Einführung der entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung in Bundesratsdrucksache 469/18, „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ in der Begründung auf Seite 11 f. unter „A. Allgemeiner Teil, II. Gesetzgebungskompetenz, 2. Erforderlichkeit“). Zwar haben sich seit 2019 bundesweit Fortschritte bei der Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung ergeben, zu denen auch die Maßnahmen der Länder zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes beigetragen haben (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 128 ff.). Gleichwohl bestehen in verschiedenen Bereichen nach wie vor große Unterschiede zwischen den Ländern bei der Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote. Gleiches gilt für die Erhebung und Ausgestaltung der Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Solange das Ziel einer hinreichenden Angleichung der Qualität der Bildung und Betreuung in den Ländern im Sinne bundesweit gleichwertiger qualitativer Standards nicht erreicht ist, sind diesbezügliche Maßnahmen zur Herstellung einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erforderlich im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG. Ebenso ist die vorliegend vorgesehene Änderung von § 90 SGB VIII, mit der bundesweit einheitliche Staffelnkriterien vorgegeben werden sollen, um damit vor allem Familien mit geringem Einkommen eine verbesserte Teilhabe zu ermöglichen, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

Zugleich sind diese Regelungen auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich. Ein bundesweit bedarfsgerechtes Angebot an qualifizierter Tagesbetreuung ist eine zentrale Voraussetzung für die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort in einer globalisierten Wirtschaftsordnung (vgl. auch Bundestagsdrucksache 16/9299, S. 12). Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Beteiligung von Eltern am Arbeitsleben und damit der Bedeutung einer Regelung zur Kinderbetreuung als Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfaktor kann eine Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelungen zur Förderung der Qualität der Kinderbetreuung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 GG bestehen (vgl. BVerfGE 140, 65, 89). Wie die betroffenen Ausgangsregelungen im des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und des Achten Buches Sozialgesetzbuch (vgl. dazu die Begründung zur Einführung der ent-

sprechenden Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung in Bundesratsdrucksache 469/18, „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ in der Begründung auf Seite 11 f. unter „A. Allgemeiner Teil, II. Gesetzgebungskompetenz, 2. Erforderlichkeit“, dienen auch die vorliegenden Änderungen in Artikel 1 und 2 diesen Zielen.

Die Inhalte der Regelungen über die Beteiligung leistungsbegünstigter Personen an den Kosten der Kindertagesbetreuung als Leistung der Kinder- und Jugendhilfe in Artikel 2 sind darüber hinaus zur Wahrung der Rechtseinheit im Bundesgebiet erforderlich. Ein wesentliches Strukturprinzip der öffentlichen Fürsorge besteht im Nachrang dieser zuzuordnenden Leistungen gegenüber der Selbsthilfe und den Leistungen anderer. Ohne bundeseinheitliche gesetzliche Grundlagen zur Kostenbeteiligung junger Menschen und ihrer Eltern kann der konstitutive Nachrang der Kinder- und Jugendhilfe als Teil der öffentlichen Fürsorge nicht gewährleistet werden. Dazu gehört auch die Anwendung von einheitlichen Mindestkriterien für die Ausgestaltung von Kostenbeiträgen.

Für Artikel 3 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die weitere Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung durch bundesgesetzliche Regelungen dienen auch der Umsetzung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-Kinderrechtskonvention). Darin verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Eltern in angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, zu unterstützen und für den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern zu sorgen (Artikel 18 Absatz 2 der VN-Kinderrechtskonvention). Zudem trägt eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung dazu bei, das Recht auf Bildung des Artikel 28 VN-Kinderrechtskonvention sowie die in Artikel 29 VN-Kinderrechtskonvention niedergelegten Bildungsziele zu verwirklichen und im Kindesalter die wesentlichen Grundlagen für eine erfolgreiche Bildungsbiografie zu legen. Auch den in Artikel 14 (Recht auf Bildung) und Artikel 24 Absatz 1 Satz 1 (Recht des Kindes auf Fürsorge) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbürgten Rechten wird durch Angebote guter frühkindlicher Bildung, die allen Kindern offenstehen, Rechnung getragen.

VI. Gesetzesfolgen

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz beabsichtigt, die Qualität der Kindertagesbetreuung weiterzuentwickeln hin zu bundesweit gleichwertigen Qualitätsstandards. Dieses Ziel wird durch diesen Gesetzentwurf weiterverfolgt. Mit den darin beabsichtigten Änderungen sollen noch stärkere Verbesserungen in zentralen Qualitätsaspekten frühkindlicher Bildung- und Betreuungsangebote erreicht werden. Eine höhere Qualität in der Kindertagesbetreuung verbessert die Bildungschancen für alle Kinder. Zudem zeigen Studien, dass gerade Kinder aus benachteiligten Familien von guter, frühkindlicher Bildung profitieren (vgl. Becker u. Biedinger (2016): Ethnische Bildungsungleichheit in der vorschulischen Bildung; Roßbach (2005): Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien; Waldfogel (2015): The role of preschool in reducing inequality). Durch diese intendierte Auswirkung des Gesetzes könnte zusätzlich die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung steigen, da Eltern für ihre Kinder gezielt nach guten und bedarfsgerechten Betreuungsangeboten suchen (vgl. Schober, Spieß u. Stahl (2016): Gute Gründe für gute Kitas!: Wer nutzt welche Qualität von Kindertageseinrichtungen und was bedeutet sie für die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit?). Dies wiederum hätte eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Folge. Diese positiven Effekte frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote können allerdings nur mit qualitativ hochwertigen Angeboten erreicht werden.

Familien mit geringen Einkommen werden durch die Erhebung von Kostenbeiträgen für frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote verhältnismäßig stark belastet. Zu hohe, nicht an der Einkommenssituation der Familien orientierte Elternbeiträge können eine Hürde zur Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung darstellen und hierdurch gerade Kinder, die besonders von zusätzlicher Förderung profitieren würden, von der Nutzung des Förderangebots ausschließen. Die Ergebnisse des Monitorings zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zeigen, dass Familien mit niedrigem Einkommen durch Elternbeiträge stärker belastet werden als Familien mit hohem Einkommen. Sie mussten in 2020 einen deutlichen größeren Anteil (10 Prozent) ihres Haushaltseinkom-

mens für Betreuungskosten des Kindes ausgeben als Eltern in der Gruppe mit dem höchsten Nettoäquivalenzeinkommen (4 Prozent) (vgl. BMFSFJ (2021): Guter-KiTa-Bericht 2021). Eine sozialverträgliche Gestaltung der Kostenbeiträge kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch sozial benachteiligte Familien fördern. Damit kann gezielt die Teilhabe der Kinder dieser Familien an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung verbessert werden. Durch die angestrebte Änderung des § 90 SGB VIII soll sichergestellt werden, dass bundesweit künftig bestimmte Kriterien bei der Staffelung von Kostenbeiträgen für die Kindertagesbetreuung zu berücksichtigen sind, die für eine sozialverträgliche Staffelung bedeutsam sind, insbesondere muss eine stärkere Orientierung an der finanziellen Situation der Familien erfolgen.

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Der vorliegende Gesetzentwurf steht im Einklang mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021) im Hinblick auf die Erreichung des Globalen Ziels für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal – SDG) 4 „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern“. Aufgrund der Orientierung am Konzept des lebensbegleitenden Lernens deckt dieses SDG Bildungsprozess über den gesamten Lebensweg hinweg ab, beginnend mit der Bildung, Erziehung und Betreuung in der frühen Kindheit. Wichtiges politisches Ziel für alle Bildungsbereiche ist die Herstellung von Chancengleichheit unabhängig von der Herkunft eines Menschen. Qualitativ hochwertige Angebote frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung tragen dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) weist seit Jahren auf die Bedeutung der frühkindlichen Bildung für die kognitive und emotionale Entwicklung sowie für die Abschwächung sozialer Ungleichheiten und die Erzielung insgesamt besserer Bildungserfolge hin. Sie stellt fest, dass eine langfristig gesicherte öffentliche Finanzierung für den weiteren Ausbau und die Qualität der frühkindlichen Bildung von entscheidender Bedeutung ist (vgl. OECD (2021): Bildung auf einen Blick 2021, S. 190 f.).

Die frühkindliche Bildung wird im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie über die Indikatoren 4.2.a und 4.2.b „Ganztagsbetreuung für Kinder“ abgebildet, die den Anteil der Kinder in Ganztagsbetreuung am Stichtag 1. März an allen Kindern der gleichen Altersgruppe am 31. Dezember des Vorjahres angeben. Dabei bezieht sich Indikator 4.2.a. auf die Gruppe der 0- bis 2-jährigen und Indikator 4.2.b auf die 3- bis 5-jährigen Kinder. Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz trägt dazu bei, dass das Angebot an Plätzen in Kindertagesbetreuung qualitativ hochwertig ausgestattet ist, indem es beispielsweise Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung und -qualifizierung, zur Schaffung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots und zur Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation ermöglicht, und wirkt sich so auch auf die qualitative Verbesserung des Angebots an Ganztagsplätzen aus.

Bedarfsgerechte, bezahlbare Betreuungsangebote tragen zudem zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei und leisten hierdurch einen Beitrag zu Verbesserungen in den SDGs 1 („Armut in allen Formen und überall beenden“) und 5 („Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“).

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Steuereinnahmen des Bundes verringern sich in den folgenden Jahren um folgende Beiträge:

2023: 1993 Millionen Euro,

2024: 1993 Millionen Euro.

Hierfür ist im Einzelplan 60 Vorsorge getroffen. Zudem entstehen im Bundeshaushalt in den Jahren 2023 und 2024 Mehrausgaben durch einen Erfüllungsaufwand in Höhe von jeweils 7 Millionen Euro, die im Regierungsentwurf 2023 beziehungsweise Finanzplan 2024 des Einzelplan 17 bereits berücksichtigt sind.

3. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für die Bürgerinnen und Bürger entsteht durch die beabsichtigten Änderungen in § 90 SGB VIII ein einmaliger erhöhter Aufwand von rund 485.600 Stunden und ein jährlicher erhöhter Aufwand von rund 130.700 Stunden. Dies entspricht einem durchschnittlichen zusätzlichen Aufwand von 30 Minuten pro Antrag.

Bei der Berechnung wurden die Anzahl Kinder in Kindertagesbetreuung (Kita und Kindertagespflege sowie Hortangebote); die Betreuungsquoten nach Altersjahren, die beitragsbefreiten Jahrgängen gemäß Landesgesetzgebung sowie der Anteil beitragsbefreiter Kinder nach § 90 Absatz 4 SGB VIII berücksichtigt.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand bei der Bundesverwaltung für die Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes liegt hauptsächlich in den Vertragsverhandlungen mit den Ländern hinsichtlich Abschluss und Anpassung von Verträgen und Handlungs- und Finanzierungskonzepten und der weiteren engen Abstimmung zwischen Bund und Ländern sowie in der Begleitung der Umsetzung des Gesetzes insbesondere durch das Monitoring und die Evaluation. Hierfür wurde 2019 gemäß § 5 KiQuTG eine Geschäftsstelle eingerichtet, die derzeit als gemeinsame Arbeitsgruppe zum Teil im BMFSFJ und zum Teil im BAFzA angesiedelt ist. Im Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung wurde der jährliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes mit 7 Millionen Euro beziffert. Dieser Aufwand besteht fort. Durch die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgten Änderungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes entsteht aber kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung.

Der Erfüllungsaufwand der Länder für die Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes kann nicht abschließend beziffert werden, da die dort zu bewältigenden Prozesse unterschiedlich sind und von den jeweils ausgewählten Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung beziehungsweise zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen abhängig sind. Für 2019 gaben die Länder an, dass für sie insgesamt ein Stellenaufwand in Höhe von 22,2 Stellen, davon 8,15 Stellen im gehobenen Dienst und 14,05 Stellen im höheren Dienst, und ein Sachaufwand von 60.000 Euro entstanden ist. Durch die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgten Änderungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Länder.

Den Kommunen entstehen für die einmalige Neufestsetzung der Elternbeiträge für alle Kinder in Kindertagesbetreuung durch die beabsichtigten Änderungen in § 90 SGB VIII zusätzliche einmalige Kosten von rund 25.924.000 Euro, davon entfallen 1.207.000 Euro auf die Anpassung der Beitragssatzungen und 24.717.000 Euro auf die Erstellung der Bescheide zur Festsetzung der Kostenbeiträge. Außerdem entstehen den Kommunen bei der Festsetzung der Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung jährliche zusätzliche Kosten von rund 6.582.000 Euro.

Bei den Berechnungen wurden die Anzahl der Kinder in Kindertagesbetreuung (Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege sowie Hortangebote), die Betreuungsquoten nach Altersjahren, die beitragsbefreiten Jahrgänge gemäß Landesgesetzgebung sowie der Anteil der beitragsbefreiten Kinder nach § 90 Absatz 4 SGB VIII berücksichtigt.

4. Weitere Kosten

Keine.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Der vorliegende Entwurf hat Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge, konkret auf den Bereich der Kinderbetreuung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Übergeordnetes Ziel des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist das Erreichen gleichwertiger qualitativer Standards in der Kindertagesbetreuung im gesamten Bundesgebiet. Dieses Ziel wird mit dem vorliegenden Entwurf weiterverfolgt und durch den Fokus auf bestimmte Qualitätsaspekte (Bedarfsgerechtes Angebot, Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, Stärkung der Leitung, Förderung der sprachlichen Bildung und Stärkung der Kindertagespflege) noch konkretisiert. Eine qualitativ hochwertige, für alle Familien zugängliche und bezahlbare Kindertagesbetreuung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch diesbezüglich trägt eine bundesweite Angleichung der Qualität der Kindertagesbetreuung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei.

Zugleich hat die Weiterentwicklung der Qualität in der Kinderbetreuung auch eine gleichstellungspolitische Dimension. Eine gute Betreuungsinfrastruktur ermöglicht zum einen die Erwerbstätigkeit beider Eltern in größerem Umfang und damit einen höheren und gesicherten Lebensstandard der ganzen Familie. Es gibt zum anderen Hinweise aus der Forschung, dass auch qualitative Merkmale wie die Betreuungsrelation für Eltern relevant sind und eine höhere Qualität mit einer höheren Erwerbstätigkeit von Müttern einhergeht (vgl. Schober, Spieß, und Stahl, 2016). Weiterhin ist die große Mehrheit der im Bereich der Kindertagesbetreuung Tätigen weiblich. Die Rahmenbedingungen für und das grundlegende Verständnis von der Arbeit in diesem Bereich betreffen also vornehmlich Frauen, wenngleich auch Väter eine gute Kinderbetreuung als eine elementar wichtige Unterstützung ihrer Erwerbstätigkeit sehen und in Berufen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung inzwischen 6,4 Prozent Männer arbeiten.

Der Jugend-Check wurde durchgeführt.

VII. Evaluierung

§ 6 Absatz 3 KiQuTG sieht vor, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes evaluiert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Der bisherige Wortlaut von § 2 wird zu Absatz 1. Ein neuer Absatz 2 wird angefügt.

Zu Buchstabe aa

Bislang sieht § 2 Satz 2 vor, dass zusätzlich zu den Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung in den in § 2 Satz 1 Nummer 1 bis 10 genannten Handlungsfeldern auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen ergriffen werden können, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kindertagesbetreuungsangeboten zu verbessern.

Elf Länder haben in den 2019 nach § 4 geschlossenen Verträgen mit dem Bund Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen im Sinne des § 90 Absatz 1 Nummer 3 SGB VIII festgelegt und in der Folge umgesetzt. Dabei reichten die unterschiedlichen Maßnahmen von der Deckelung der Kostenbeiträge in einem Land über die Befreiung einzelner Altersgruppen von den Kostenbeiträgen bis hin zur vollständigen Beitragsfreiheit.

Die Evaluation weist darauf hin, dass eine Budgetkonkurrenz zwischen Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und Maßnahmen zur Entlastung bei den Beiträgen vermieden werden sollte (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 14 f.).

Um diesen Ergebnissen der Evaluation Rechnung zu tragen und insbesondere den Fokus der Maßnahmen zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes künftig auf die Qualitätsentwicklung zu setzen, wird § 2 Satz 2 dahingehend geändert, dass ab dem 1. Januar 2023 nur noch solche Maßnahmen zur Beitragsentlastung im Rahmen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ergriffen werden können, die bis Ablauf des 31. Dezember 2022 Gegenstand von Verträgen nach § 4 waren. Neue Maßnahmen zur Beitragsentlastung, die ab dem 1. Januar 2023 begonnen werden, fallen hingegen nicht mehr unter § 2.

Im Zuge der Neufassung des § 2 Satz 2 wird der zuvor verwendete Begriff „Gebühren“ zudem durch den Begriff „Kostenbeiträge“ ersetzt. Trotz der abweichenden Terminologie bezog sich bereits der bisherige § 2 Satz 2 auf Kostenbeiträge im Sinne des § 90 Absatz 1 Nummer 3 SGB VIII. Dieser Bezug wird durch die Änderung nur klargestellt, eine inhaltliche Änderung geht hiermit nicht einher.

Zu Buchstabe bb

Gemäß § 2 Satz 3 sind bislang Maßnahmen gemäß § 2 Satz 1 Nummern 1 bis 4 von vorrangiger Bedeutung. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die dort benannten Handlungsfelder zentral für die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung sind. Sofern die Länder keine Maßnahmen in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung umsetzen, ist dies besonders zu begründen (vgl. Bundestagsdrucksache 19/4947, S. 26). Dies betrifft bislang folgende Handlungsfelder:

- ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, welches insbesondere die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst (§ 2 Satz 1 Nummer 1),
- einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen sicherstellen (§ 2 Satz 1 Nummer 2),
- zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen (§ 2 Satz 1 Nummer 3),
- die Leitungen der Tageseinrichtungen stärken (§ 2 Satz 1 Nummer 4).

Ergänzend zu den Empfehlungen der Evaluation zu einer stärkeren Priorisierung der personalbezogenen Handlungsfelder (s. Ausführungen unten zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c) ist bei der Weiterentwicklung des Instrumentenkastens des § 2 das übergeordnete Ziel der Erreichung bundesweit gleichwertiger Qualitätsstandards (§ 1 Absatz 3 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz) zu berücksichtigen. Diesbezüglich sieht der Koalitionsvertrag vor, das „Gute-KiTa-Gesetz“ bis Ende der 20. Legislaturperiode in ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards zu überführen. Dabei soll neben den Aspekten „Verbesserung der Betreuungsrelation“ und „bedarfsgerechtes Ganztagsangebot“ auch die Sprachförderung fokussiert werden.

Verschiedene Studien belegen eindrücklich, dass sprachliche Kompetenzen einen erheblichen Einfluss auf den weiteren Bildungsweg und den Einstieg ins Erwerbsleben haben (vgl. Weinert u. Ebert (2013): Spracherwerb im Vorschulalter; Rose, Ebert u. Weinert (2016): Zusammenspiel sprachlicher und sozioemotionaler Entwicklung vom vierten bis zum achten Lebensjahr; List (2014): Spracherwerb und die Ausbildung kognitiver und sozialer Kompetenzen: Folgerungen für die Entwicklungsförderung). Dies gilt besonders für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund (vgl. Kempert, Edele, Rauch, Wolf, Paetsch, Darsow, Maluch u. Stanat (2016): Die Rolle der Sprache für zugewanderungsbezogene Ungleichheiten im Bildungserfolg). Der sprachlichen Bildung in der Kindertagesbetreuung kommt daher eine besondere Bedeutung zu, damit alle Kinder von Anfang an von guten Bildungsangeboten profitieren können. Das Monitoring zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zeigt allerdings, dass in den Einrichtungen die Förderung der sprachlichen Bildung sehr unterschiedlich erfolgt. Dies betrifft beispielsweise die Dokumentation des Sprachstandes durch standardisierte Tests, die in einigen Ländern von etwa der Hälfte aller Einrichtungen und in anderen Ländern in nicht einmal jeder zehnten Kindertageseinrichtung durchgeführt werden. Auch die Anwendung von vorstrukturierten Programmen zur Sprachförderung weist große Unterschiede auf. Die Spanne zwischen den Ländern reicht von 25 Prozent bis zu 69 Prozent der Einrichtungen, die vorstrukturierte Programme nutzen (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Der Förderauftrag gemäß § 22 Absatz 3 SGB VIII gilt gleichermaßen für Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege. Die Kindertagespflege stellt im Bereich der unter dreijährigen Kinder ein gleichwertiges Angebot in der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern dar. Zum Stichtag 1. März 2020 nutzten bundesweit 134.115 Kinder im Alter von unter drei Jahren ein Angebot der öffentlich geförderten Kindertagespflege. Die Kindertagespflege macht damit einen substanziellen Anteil der vorhandenen Betreuungskapazitäten aus: 16,2 Prozent aller öffentlich betreuten Kinder im Alter von unter drei Jahren werden in der Kindertagespflege betreut (vgl. BMFSFJ (2021): Gute KiTa-Bericht 2021). Die Gleichwertigkeit des Betreuungsangebots spiegelt sich auch in den Präferenzen der Eltern: Für 23 Prozent der Eltern von Kindern im Alter von unter drei Jahren ist die Kindertagespflege eine explizit gewünschte oder mit der Kindertageseinrichtung gleichermaßen präferierte Form der Betreuung (vgl. Klinkhammer, Kalicki, Kuger, Meiner-Teubner, Riedel, Schacht u. Rauschenbach (2021): ERiK-Forschungsbericht 2020).

Wissenschaftliche Studien machen deutlich, dass strukturelle Rahmenbedingungen wie die Qualifikation der Kindertagespflegepersonen oder die Kindertagespflegeperson-Kind-Relation relevant sind für die Qualität in der Kin-

dertagespflege (Pabst & Schoyerer (2015): Wie entwickelt sich die Kindertagespflege in Deutschland? Empirische Befunde und Analysen aus der wissenschaftlichen Begleitung des Aktionsprogramms Kindertagespflege; Viernickel & Fuchs-Rechlin (2016): Fachkraft-Kind-Relationen und Gruppengrößen in Kindertageseinrichtungen: Grundlagen, Analysen, Berechnungsmodell). Das Monitoring zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zeigt allerdings, dass die Rahmenbedingungen in der Kindertagespflege weiterhin sehr unterschiedlich sind. So variiert der Anteil an Kindertagespflegepersonen, die einen Qualifizierungskurs im Umfang von 300 Stunden und mehr (ohne frühpädagogische Ausbildung) absolviert haben in den Ländern zwischen 0,4 und 26,9 Prozent. Bei der Kindertagespflegeperson-Kind-Relation reichte die Spanne zwischen den Ländern zuletzt von 3,2 bis 4,5 Kindern, für die eine Kindertagespflegeperson verantwortlich ist. Die Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit reichten von 5,6 Stunden bis 9,3 Stunden (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Um der Bedeutung der sprachlichen Bildung und Kindertagespflege sowie der im Koalitionsvertrag genannten Schwerpunktsetzung bei der Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes Rechnung zu tragen und damit schon jetzt Vorbereitungen für bundesweite Qualitätsstandards in den genannten Bereichen zu treffen, sollen die Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung um das Handlungsfeld 7 „Förderung der sprachlichen Bildung“ (§ 2 Satz 1 Nummer 7) und das Handlungsfeld 8 „Stärkung der Kindertagespflege“ (§ 2 Satz 1 Nummer 8) erweitert werden.

Bei der Beurteilung, welche Handlungsfelder für die Qualität frühkindlicher Bildung besonders entscheidend sind, müssen auch die Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie und die Auswirkungen, die diese auf Kinder im Kita-Alter hatte und nach wie vor hat, berücksichtigt werden. Kinder und Jugendliche wurden durch die pandemiebedingten Einschränkungen besonders belastet: Bildungs- und Betreuungseinrichtungen waren zeitweise flächendeckend geschlossen und hielten nur eine Notbetreuung vor, Kontaktbeschränkungen und weitere Infektionsschutzmaßnahmen wirkten sich deutlich auf die Alltagsstruktur, die Freizeitgestaltung und die Kontakte zu Gleichaltrigen aus. Studien wie die Corona-KiTa-Studie und die COPSY-Studien belegen deutliche Anstiege von Kita-Kindern mit Förderbedarfen in verschiedenen Bildungsbereichen (z.B. sprachliche, motorische, sozio-emotionale Entwicklung) sowie Häufungen psychischer Auffälligkeiten bei Kindern und Jugendlichen (Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (2021): Ergebnisse der COPSY-Längsschnittstudie; Autorengruppe Corona-KiTa-Studie (2022): 7. Quartalsbericht der Corona-KiTa-Studie (II/2022)). Vermehrt werden psychische Belastungen und psychiatrische Krankheitsbilder wie Depression, Anorexie und Bulimie sowie eine Zunahme von Adipositas berichtet (vgl. 7. Stellungnahme des ExpertInnenrats der Bundesregierung zu COVID-19 „Zur Notwendigkeit einer prioritären Berücksichtigung des Kindeswohls in der Pandemie“ vom 17. Februar 2022). Aufgrund der hohen Inanspruchnahmequote von Angeboten der Kindertagesbetreuung, bieten diese die Möglichkeit, mit gesundheits- und entwicklungsfördernden Maßnahmen allgemein, aber auch mit gezielten Maßnahmen zur Minderung der physischen und psychischen Pandemiefolgen möglichst viele Kinder zu erreichen.

Auch das Monitoring zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zeigt zwar eine mehrheitliche Berücksichtigung der Gesundheitsförderung in Einrichtungskonzeptionen, jedoch sieht ein Drittel der befragten pädagogischen Fachkräfte zu diesem Bereich der Konzeption noch Weiterentwicklungsbedarf, etwa mit Blick auf die sozial-emotionale Entwicklung. Im Bereich der Motorik und Bewegung nannte ein Viertel einen Verbesserungsbedarf. Zwar werden Themen wie Hygiene, Ernährung und Bewegung vergleichsweise häufig zwischen den Kindern und dem pädagogischen Personal thematisiert; der Bereich der psychischen Gesundheit spielt nach Angaben des Personals aber eine geringere Rolle. Im Bereich der Verpflegung bestanden bundesweit in 44 Prozent der Einrichtungen mit einem Mittagessenangebot Standards (z.B. DGE-Qualitätsstandards); der Anteil zwischen den Ländern variierte dabei zwischen 34 Prozent in Niedersachsen sowie Sachsen-Anhalt und 79 Prozent im Saarland (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021).

Vor diesem Hintergrund soll das Handlungsfeld 6 „Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung“ (§ 2 Satz 1 Nummer 6) zusätzlich in den Katalog der vorrangigen Handlungsfelder mit aufgenommen werden, um der Bedeutung der frühen Gesundheits- und Entwicklungsförderung gerade vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus und der Folgen der COVID-19-Pandemie Rechnung zu tragen.

Zu Buchstabe cc

Die Evaluation des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes schreibt gerade den personalbezogenen Handlungsfeldern (§ 2 Satz 1 Nummer 2 bis 4) eine große Bedeutung für die Qualität der Kindertagesbetreuung zu. Es wird festgestellt, dass der Umstand, dass die Länder vor allem in diese Handlungsfelder investieren, und der für diese Maßnahmen vorgesehene Mittelumfang „als Hinweis auf die Relevanz bzw. den Entwicklungsbedarf

und -anspruch der Länder in diesen Handlungsfeldern gesehen werden kann“ (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 9). Dieser Evaluationsbefund unterstreicht die Bedeutung der vorrangigen Handlungsfelder für die Qualität der Kindertagesbetreuung und steht im Einklang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen. Ausgehend von diesen Ergebnissen empfiehlt die Evaluation eine stärkere Priorisierung der personalbezogenen Handlungsfelder und weist darauf hin, dass eine Konzentration auf wenige Handlungsfelder zu einer Intensivierung der von den Ländern gewählten Maßnahmen hinsichtlich der zu erwartenden Effekte und der Einhaltung wissenschaftlicher Standards führen könnte (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 10). Zudem weist die Evaluation auf die Bedeutung des Handlungsfelds 8 (Stärkung der Kindertagespflege) hin; mit dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz hat die Kindertagespflege eine wichtige Aufwertung und Wertschätzung des Berufsbildes erfahren (vgl. Bundesdrucksache 19/32640, S. 9). Diese gilt es auch im Hinblick auf die angespannte Personalsituation in der Kindertagesbetreuung noch weiter zu stärken.

Die Ergebnisse des Monitorings zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes belegen zudem die noch bestehenden Unterschiede in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung (vgl. BMFSFJ: Gute-KiTa-Bericht 2021). So nutzten 2020 in den westdeutschen Ländern 45,7 Prozent Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt einen Ganztagsplatz, während in den ostdeutschen Ländern 79,7 Prozent der Kinder in dieser Altersgruppe ganztägig die Kita besuchten (Handlungsfeld 1). Es bestanden Unterschiede im Personalschlüssel zwischen den Ländern (Handlungsfeld 2). Die Spanne reichte von 2,8 bis zu 5,6 ganztagsbetreuten unter dreijährigen Kindern pro pädagogisch tätiger Vollzeitkraft und von 6,4 bis zu 12,0 ganztagsbetreuten Kindern von drei Jahren bis zum Schuleintritt, für die eine Vollzeitkraft verantwortlich war. Weiterhin zeigten sich Unterschiede hinsichtlich der Qualifikation des pädagogischen Personals (Handlungsfeld 3). In den ostdeutschen Ländern verfügten 80 Prozent der pädagogisch Tätigen über einen Fachschulabschluss als Erzieherin bzw. Erzieher oder Heilpädagogin bzw. Heilpädagoge, in den westdeutschen Ländern liegt Anteil bei 65 Prozent. Außerdem unterschied sich in 2020 auch der Anteil an Einrichtungen, in denen die Leitungen ausschließlich für Leitungsaufgaben zuständig waren, zwischen den Ländern erheblich: von 16,2 Prozent bis zu 61,3 Prozent (Handlungsfeld 4). Auch in den Handlungsfeldern 6, 7 und 8 zeigen sich noch deutliche Unterschiede zwischen den Ländern (s. Ausführungen oben zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe b).

Mit diesem Entwurf sollen die Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung innerhalb des Instrumentenkastens des § 2 gestärkt werden. Hierzu wird die Pflicht der Länder eingeführt, ihre Maßnahmen zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes überwiegend in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung zu ergreifen und damit den fachlichen und finanziellen Schwerpunkt der Maßnahmen in diesen für die Qualität der Kindertagesbetreuung besonders bedeutsamen Handlungsfeldern zu setzen. Zusätzlich erfolgt eine Fokussierung der Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung im Hinblick auf neue Maßnahmen, die ab dem 1. Januar 2023 ergriffen werden. Durch den vorliegenden Entwurf wird ein neuer § 2 Satz 4 eingefügt, der vorsieht, dass Maßnahmen im Sinne des Gesetzes, die ab dem 1. Januar 2023 von den Ländern begonnen werden, ausschließlich in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung zu ergreifen sind. Dies betrifft Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 nicht Gegenstand von Verträgen nach § 4 KiQuTG waren.

Zu Buchstabe b

Durch die genannten Änderungen in § 2 ergeben sich künftig zusätzliche Vorgaben zur Auswahl der Maßnahmen nach § 2. Um den Ländern ausreichend Zeit zu geben, diese neuen Vorgaben umzusetzen, wird eine Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2023 gewährt, in der Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 Gegenstand von Verträgen nach § 4 dieses Gesetzes waren, noch fortgeführt werden können, auch wenn damit nicht die Vorgabe nach § 2 Absatz 1 Satz 4 erfüllt wird, dass Maßnahmen überwiegend in den Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4, 6 bis 7 oder Nummer 8 ergriffen werden. Hierzu wird in Absatz 2 eine Übergangsvorschrift eingefügt.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

§ 3 Absatz 1 verweist auf die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2. Durch die vorgenannte Gliederung von § 2 in zwei Absätze sind in den Verweisen entsprechende Folgeänderungen erforderlich.

Zu Buchstabe b

§ 3 Absatz 2 Nummer 1 verweist auf die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2. Durch die vorgenannte Gliederung von § 2 in zwei Absätze sind in den Verweisen entsprechende Folgeänderungen erforderlich.

Zu Buchstabe c**Zu Buchstabe aa**

§ 3 Absatz 3 sieht die Beteiligung wesentlicher Akteurinnen und Akteure aus dem Bereich der Kindertagesbetreuung sowie die Berücksichtigung wissenschaftlicher Standards bei der Analyse der Ausgangssituation als auch bei der Identifizierung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele vor.

Die Evaluation zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz hebt hervor, dass die Erreichung der Ziele des Gesetzes die Einbindung eines breiten Spektrums von Akteurinnen und Akteuren erfordert. Die Befunde der Evaluation bekräftigen, dass die mit § 3 Absatz 3 getroffene Regelung zielführend ist und eine breite Beteiligung innerhalb der Länder dazu beiträgt, die Auswahl der Handlungsfelder und Ausgestaltung der Maßnahmen bedarfsorientiert und praxistauglich vorzunehmen. Gleichwohl kommt die Evaluation zu dem Schluss, dass die fachliche Fundierung der Partizipationsprozesse erhöht werden könnte, wenn nicht oder weniger stark organisierte Akteurinnen und Akteure stärker einbezogen werden würden. Gerade die Berücksichtigung der Bedarfe von sozioökonomisch benachteiligten Familien stelle eine Herausforderung dar, da diese Familien in Partizipationsprozessen oft kaum oder gar nicht vertreten seien. Um die Berücksichtigung der vielfältigen Bedarfe von Familien und darunter auch der Bedarfe benachteiligter Familien zu stärken, soll durch den vorliegenden Entwurf in § 3 Absatz 3 die Vorgabe ergänzt werden, bei der Analyse der Ausgangslage die Bedarfe aller Familien zu berücksichtigen.

Die Vorgabe, wissenschaftliche Standards zu berücksichtigen, wird an dieser Stelle gestrichen und aufgrund des Sachzusammenhangs in den neu anzufügenden § 3 Absatz 3 Satz 2 aufgenommen (s. Ausführungen unten zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe b Buchstabe bb).

Zu Buchstabe bb

Im Hinblick auf die Analyse der Ausgangslage kommt die Evaluation außerdem zu dem Ergebnis, dass die Auswahl der Handlungsfelder noch stärker an die jeweilige Situation beziehungsweise Bedarfe der Länder angepasst werden sollte, und nennt als Lösung eine stärkere datenbasierte Bezugnahme auf Handlungsbedarfe (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 8).

Das Monitoring und die Evaluation des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes bieten eine breite Datenbasis zur bundesweiten und länderspezifischen Situation der Kindertagesbetreuung, die für die Analyse der Ausgangslage genutzt werden sollte. So wird nicht nur eine stärkere datenbasierte Ermittlung von Handlungsbedarfen ermöglicht, sondern auch eine bessere Nachvollziehbarkeit der durch die ergriffenen Maßnahmen erzielten Fortschritte bei der Qualitätsentwicklung. Der neue § 3 Absatz 3 Satz 2 sieht daher vor, dass bei der Analyse der Ausgangslage künftig die Ergebnisse der jeweils aktuellen Monitoring- und Evaluationsberichte gemäß § 6 zugrunde gelegt werden sollen. Der Satz wird zudem um die Vorgabe, wissenschaftliche Standards zu berücksichtigen, die zuvor in § 3 Absatz 3 Satz 1 verortet war, ergänzt.

Zu Buchstabe d

Aus Gründen der Vereinheitlichung der im KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz verwendeten Begriffe wird das Wort „Ausgangssituation“ in § 3 Absatz 4 durch das Wort „Ausgangslage“ ersetzt.

Zu Nummer 3**Zu Buchstabe a**

Der bisherige Wortlaut von § 4 wird zu Absatz 1. Ein neuer Absatz 2 wird angefügt.

Zu Buchstabe b

§ 4 verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland und die Länder zum Abschluss von Verträgen über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, die auch als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation dienen. Jeder Vertrag zwischen dem Bund und einem Land enthält das Handlungs- und Finanzierungskonzept des Landes (§ 4 Satz 2 Nummer 1 und 2), die Verpflichtung des Landes zur jährlichen Übermittlung eines Fortschrittsberichts (§ 4 Satz 2 Nummer 3), die Verpflichtung des Landes, geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zu treffen (§ 4 Satz 2 Nummer 4), die Verpflichtung des Landes zur Teilnahme am Monitoring nach § 6 (§ 4 Satz 2 Nummer 5) sowie das Nähere zur Unterstützung durch die Geschäftsstelle nach § 5 (§ 4 Satz 2 Nummer 6).

2019 hat der Bund mit allen 16 Ländern Verträge im Sinne des § 4 zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes geschlossen. Um sicherzustellen, dass das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes auch über 2022 hinaus in den Ländern entsprechend den Vorgaben des Gesetzes umgesetzt wird, ist erforderlich, dass die Verträge von Bund und Ländern künftig auch die Änderungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes berücksichtigen, die durch den vorliegenden Entwurf vorgenommen werden sollen. Daher wird ein neuer Absatz 2 eingefügt, der Bund und Länder dazu verpflichtet, die Verträge auf Grundlage des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes in der Fassung vom 1. Januar 2023 zu ändern.

Zu Nummer 4**Zu Buchstabe a****Zu Buchstabe aa**

§ 6 Absatz 1 verpflichtet das BMFSFJ ab 2020 zur jährlichen Durchführung eines länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitorings, das nach den zehn Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 und Maßnahmen gemäß § 2 Satz 2 aufzuschlüsseln ist. Bislang ist diese Pflicht bis 2023 befristet.

Das Monitoring begleitet die Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes in den Ländern und bildet die Entwicklung der Qualität in und die Teilhabe an der Kindertagesbetreuung nach Jahren ab. Hierdurch können Fortschritte bei der Qualitätsentwicklung und bei der Verbesserung der Teilhabe nachvollzogen werden. Zusätzlich bieten die Ergebnisse des Monitorings eine umfangreiche Datenbasis zur Situation der Kindertagesbetreuung bundesweit sowie in den Ländern, die genutzt werden kann, weitere Entwicklungsbedarfe zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Das Monitoring leistet somit selbst einen wesentlichen Beitrag zu Qualitätsentwicklung der Kindertagesbetreuung in Deutschland.

Aufgrund der geplanten Fortsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und der zur Umsetzung des Gesetzes ergriffenen Maßnahmen der Länder über 2022 hinaus ist auch eine Fortführung des Monitorings erforderlich. Mit dem vorliegenden Entwurf soll daher die bisherige Befristung des Monitorings bis 2023 gestrichen werden. Das Monitoring wird laufend durchgeführt, die Berichtslegung über die Ergebnisse des Monitorings erfolgt nach Maßgabe von § 6 Absatz 2 KiQuTG.

Zu Buchstabe bb

§ 6 Absatz 1 Satz 2 verweist auf die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2. Durch die vorgenannte Gliederung von § 2 in zwei Absätze sind in den Verweisen entsprechende Folgeänderungen erforderlich.

Zu Buchstabe b

In Ergänzung der Pflicht zur Durchführung des Monitorings verpflichtet § 6 Absatz 2 das BMFSFJ zur Veröffentlichung jährlicher Monitoringberichte.

Das seit 2020 vom BMFSFJ etablierte Monitoring beleuchtet die Entwicklungen in der Kindertagesbetreuung sowohl bundesweit als auch länderspezifisch, nutzt einen breiten Methodenmix und berücksichtigt die Perspektiven der unterschiedlichen Ebenen und Akteurinnen und Akteure im System der Kindertagesbetreuung. Bei der Berichtslegung ist zu berücksichtigen, dass Maßnahmen der Länder zur Qualitätsentwicklung in der Regel erst nach einem gewissen Zeitraum zu messbaren Fortschritten bei der Qualität führen, die auch durch das Monitoring abgebildet werden können. Zudem führt die komplexe Ausgestaltung des Monitorings dazu, dass die jährliche Berichterstattung mit hohem Arbeitsaufwand im BMFSFJ, der Geschäftsstelle nach § 5 und in den zuständigen

Fachministerien der Länder verbunden ist. Durch eine Umstellung auf einen zweijährigen Turnus können Ressourcen in der Bundes- und Landesverwaltung geschont werden. Zugleich soll damit einer möglichen Überlastung der Praxis, die über Befragungen in das Monitoring einbezogen wird, entgegengewirkt werden. Eine Berichterstattung ist nach dem vorliegenden Entwurf daher für 2023 und 2025 beabsichtigt.

Zu Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch)

Zu Nummer 1

§ 90 Absatz 3 Satz 1 sieht vor, dass im Falle der Erhebung von Kostenbeiträgen für die Kindertagesbetreuung (§ 90 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3) diese zu staffeln sind. Verpflichtende Staffelnungskriterien sind in der aktuellen Fassung der Vorschrift nicht vorgesehen. § 90 Absatz 3 Satz 2 zählt lediglich beispielhaft Kriterien auf, die bei der Staffelnung berücksichtigt werden können: das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit.

Ziel dieser Neuregelung ist es, Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung bundesweit sozial gerechter auszugestalten, um insbesondere sozioökonomisch benachteiligte Familien bei den Beiträgen zu entlasten und ihnen damit den Zugang zur Kindertagesbetreuung zu erleichtern.

Die Evaluation zum KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz hat die Umsetzung der Pflicht zur Staffelnung in ihre Untersuchung der länderspezifischen Maßnahmen zur Beitragsentlastung nach § 2 Satz 2 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz mit einbezogen und dabei die vom BMFSFJ in Auftrag gegebene „Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland“ (vgl. Mühleib, Nachtsheim, Schütte, Stöcker u. Wende (2021): Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland) berücksichtigt. Hinsichtlich der Regelung in § 90 Absatz 3 hat die Evaluation Nachsteuerungsbedarf identifiziert. Während die Kriterien „Anzahl der Kinder“ und „tägliche Betreuungszeit“ bereits ganz überwiegend bei der Staffelnung der Kostenbeiträge berücksichtigt würden, staffele bislang nur etwa ein Drittel der Kommunen bundesweit Elternbeiträge nach dem Einkommen der Eltern. Auch eine landesgesetzliche Vorgabe für eine einkommensbezogene Staffelnung gebe es bisher nur in wenigen Ländern. An dieser Situation habe sich durch die seit dem 1. August 2019 geltende Rechtslage kaum etwas geändert. Die Evaluation schließt hieraus, dass die beabsichtigte Entlastung von Familien mit geringen Einkommen eine Regelung mit höherer Verbindlichkeit bezüglich der Staffelnungskriterien erfordert (vgl. Bundestagsdrucksache 19/32640, S. 14).

Mit dem vorliegenden Entwurf wird § 90 Absatz 3 Satz 2 daher dahingehend geändert, dass die dort genannten Kriterien künftig verpflichtend bei der Staffelnung der Elternbeiträge zu berücksichtigen sind. Ergänzend können weitere Staffelnungskriterien angewendet werden, soweit durch diese nicht die stets zu berücksichtigenden Kriterien unterlaufen werden. Insbesondere ist bei der Festlegung von Kriterien zur Staffelnung darauf zu achten, dass Familien mit kleinen und mittleren Einkommen nur proportional zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden.

Zu Nummer 2

Da die Staffelnung nach Einkommen durch die Neuregelung des § 90 Absatz 3 Satz 2 nicht mehr optional, sondern verpflichtend ist, muss § 90 Absatz 3 Satz 3 entsprechend angepasst werden, um diese Änderung berücksichtigen.

Zu Nummer 3

Mit dem neuen Satz 4 wird klargestellt, dass das Landesrecht hinsichtlich der Kostenbeiträge nach § 90 Absatz 1 Nummer 3 weitergehende Regelungen zur Festsetzung der Kostenbeiträge treffen kann mit der Vorgabe, dass diese als Ziel die Entlastung der Kostenbeitragspflichtigen haben müssen. Als Regelung zur Entlastung der Kostenbeitragspflichtigen kommt zum Beispiel die Deckelung von Kostenbeiträgen oder die vollständige Befreiung von Kostenbeiträgen für alle Kinder oder bestimmte Kindergruppen in Betracht.

Mit dieser Regelung wird Rechtsklarheit dahingehend geschaffen, dass der Bund mit den Regelungen zur Festsetzung der Kostenbeiträge gemäß § 90 Absatz 1 Nummer 3 I im Hinblick auf die Entlastung der Kostenbeitragspflichtigen keine abschließende Regelung trifft, so dass Landesrecht diese rechtlich noch ausgestalten kann

Zu Artikel 3 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Mit der Anpassung von § 1 Absatz 5 FAG wird der Umsatzsteueranteil des Bundes für die Jahre 2023 und 2024 um jeweils 1993 Millionen verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder für die Jahre 2023 und 2024 jeweils

um 1993 Millionen erhöht. Diese Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 2023 und 2024 steht in Zusammenhang mit den Verträgen zwischen Bund und Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung gemäß § 4 KiQuTG und trägt den Mehrbelastungen der Länder Rechnung.

Ziel des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist, die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und bestehende Unterschiede zwischen den Ländern zu verringern. Mit den zusätzlichen Umsatzsteuereinnahmen versetzt der Bund die Länder in die Lage, eine nachhaltige Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu gewährleisten.

Durch die Änderung der vertikalen Umsatzsteuer für die Jahre 2023 und 2024 wird den durch das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz und durch die Änderung des § 90 SGB VIII den Ländern in diesen Jahren entstehenden Belastungen Rechnung getragen.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Zu Absatz 1

Die Länder haben ihre Maßnahmen zur Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes in den Verträgen mit dem Bund nach § 4 KiQuTG zunächst bis Ende 2022 festgelegt. Ein Inkrafttreten der Änderungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes zum 1. Januar 2023 ist aus diesem Grund sinnvoll, da die Länder die neuen Vorgaben zur Umsetzung des Gesetzes so bei der Weiterführung ihrer Maßnahmen über 2022 hinaus und der Planung neuer Maßnahmen ab 2023 berücksichtigen können.

Zu Absatz 2

Die Umsetzung der Änderung des § 90 SGB VIII bedarf einer angemessenen Vorbereitungszeit, um landes- und/oder kommunalrechtliche Regelungen, insbesondere Beitragsordnungen, an die neuen Vorgaben anzupassen. Gleichzeitig würde das Inkrafttreten der Neuregelung innerhalb eines laufenden Kita-Jahres die Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor hohe administrative Herausforderungen stellen. Der 1. August gilt als Beginn eines neuen Kita-Jahres. Die Änderung soll daher zum 1. August 2023 in Kraft treten.

Zu Absatz 3

Artikel 3 tritt in Kraft, sobald in alle Länder und die Bundesrepublik Deutschland die Verträge nach § 4 Absatz 2 KiQuTG geändert haben. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf eines zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (NKR-Nr. 6303, BMFSFJ)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Regelungsentwurf mit folgendem Ergebnis geprüft:

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	
Jährlicher Zeitaufwand	rund 131.000 Stunden
Einmaliger Zeitaufwand	rund 486.000 Stunden
Wirtschaft	keine Auswirkungen
Verwaltung	Geringfügiger Aufwand
Bund	
Länder (Kommunen)	
Jährlicher Erfüllungsaufwand	rund 6,6 Mio. Euro
Einmaliger Erfüllungsaufwand	rund 26 Mio. Euro
Evaluierung	nach gesetzlicher Vorgabe
Nutzen	Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens unter „B. Lösung“ wie folgt beschrieben: <ul style="list-style-type: none"> • Bundesweite Vereinheitlichung besonders bedeutsamer Betreuungsmaßnahmen, wie z.B. der Sprachbildung • Stärkere Orientierung der Länder an tatsächlichen Betreuungsbedarfen • Stärkere Ausrichtung der Elternbeiträge an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familien
Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände.	

II. Regelungsvorhaben

Im Jahr 2018 hat der Bund die Betreuung in Kinder-Tageseinrichtungen (KiTa) teilweise neu geregelt. Das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz 2018 sieht u.a.

- für die Ausgestaltung der Betreuung einen Instrumentenkasten mit zehn qualitativen Handlungsfeldern und Auswahlmöglichkeiten der Bundesländer,
- eine Staffelung der von den Eltern zu leistenden Kostenbeiträge,

- eine Evaluierung mit Berichterstattung an den Bundestag

vor.

Der erste Evaluierungsbericht lag dem Bundestag im September 2021 vor. Er zeigte Novellierungsbedarf, dem das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit dem Regelungsvorhaben 2022 Rechnung tragen will. Hierzu will das Ressort insbesondere

- in Bezug auf die Betreuungsmaßnahmen die **Auswahlmöglichkeiten der Bundesländer einschränken**: Ab dem 1. Januar 2023 sollen aus dem Instrumentenkasten nur noch sog. Maßnahmen von vorrangiger Bedeutung, wie z.B. die Förderung der sprachlichen Bildung oder die Stärkung der Kindertagespflege (sog. Tagesmütter/-väter), ausgewählt werden können,
- für die Staffelung der **Elternbeiträge** zu den Kosten der KiTa-Betreuung **sog. soziale Staffelungskriterien** verbindlich vorgeben: Diese Neuregelung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass nach dem Evaluierungsbericht Eltern mit dem geringsten Nettoäquivalenzeinkommen für die Kinderbetreuung rund zehn Prozent ihres Haushaltseinkommens ausgeben mussten, während die Belastungsquote in der Gruppe mit dem höchsten Nettoäquivalenzeinkommen rund vier Prozent betrug (2020).

III. Bewertung

III.1 Erfüllungsaufwand

Der Regelungsentwurf ruft bei den **Bürgerinnen und Bürgern** sowie bei der **Verwaltung** Zeit- bzw. Kostenaufwand hervor.

Bürgerinnen und Bürger

Für die Eltern betreuungsbedürftiger Kinder ergeben sich neue Belastungen dadurch, dass die Einführung der sog. sozialen Staffelungskriterien zur Neuberechnung der Kostenbeiträge nach individuellen (Einkommens-)Verhältnissen führen wird. Hierfür müssen die Bürgerinnen und Bürger u.a.

- Einkommenserklärungen und zugehörige Informationen/Daten aufbereiten,
- (Antrags-)Formulare ausfüllen,
- die Unterlagen übermitteln,

wofür das Ressort von 30 Minuten/Fall ausgeht und auf dieser Grundlage sowie unter Berücksichtigung der höchst diversen Lebenslagen/Einkommensverhältnisse/Normadressatengruppen einen Zeitaufwand von **einmalig** rund 486.000 Stunden sowie von **jährlich** rund 131.000 Stunden gut nachvollziehbar ermittelt und dargestellt hat.

Verwaltung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Auf der Landesebene entstehen den **Kommunen** für

- die einmalige Neufestsetzung der Elternbeiträge nach den sozialen Staffelungskriterien **Einmalaufwand** von insgesamt **rund 26 Millionen Euro** (Anpassung von Beitragssatzungen und Erstellung entsprechend angepasster Kostenbescheide),
- **laufender Aufwand** bei der Festsetzung der Kostenbeiträge von **rund 6,6 Millionen Euro**.

Das Ressort hat diesen zusätzlichen Erfüllungsaufwand unter Berücksichtigung der Anzahl von Kindern in Tagesbetreuung (Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege sowie Hortangebote), von Betreuungsquoten nach Altersjahren, beitragsbefreiten Jahrgängen gemäß Landesgesetzgebung sowie des Anteils der beitragsbefreiten Kinder ebenfalls gut nachvollziehbar ermittelt und dargestellt.

III.2 Evaluierung

Das mit dem Regelungsvorhaben novellierte KiTa-Qualitäts- und –Teilhabeverbesserungsgesetz sieht bis 2023 ein laufendes Monitoring und auf dieser Grundlage eine Evaluierung vor.

III.3 Nutzendarstellung

Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens unter „B. Lösung“ wie folgt beschrieben:

- Bundesweite Vereinheitlichung besonders bedeutsamer Betreuungsmaßnahmen, wie z.B. der Sprachbildung,
- Stärkere Orientierung der Länder an tatsächlichen Betreuungsbedarfen,
- Stärkere Ausrichtung der Elternbeiträge an der finanziellen Leistungsfähigkeit.

IV Ergebnis

Die Darstellung der Regelungsfolgen ist nachvollziehbar und methodengerecht. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hiergegen im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände.

Lutz Goebel
Vorsitzender

Malte Spitz
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 1025. Sitzung am 7. Oktober 2022 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 2 Nummern 1 und 2 (§ 90 Absatz 3 Satz 2 und Satz 3 SGB VIII)

Die im Gesetzentwurf vorgesehene bundesweit verpflichtende Staffelung der Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung nach vorgegebenen Kriterien wird aus Sicht des Bundesrates abgelehnt. Diese greift unverhältnismäßig in die Länderzuständigkeit und das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ein.

2. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass der mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (soggenanntes „Gute-KiTa-Gesetz“) begonnene gemeinsame Prozess, die Qualität der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern, fortgesetzt wird.
- b) Der Bundesrat hält fest, dass sich die Länder gegenüber dem Bund frühzeitig dafür eingesetzt haben, dass die in den Jahren 2019 bis 2022 begonnen Maßnahmen im Rahmen der Fortsetzung des Gute-Kita-Gesetzes nahtlos und unverändert fortgeführt werden können.
- c) Der Bundesrat kritisiert daher, dass der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz) mit erheblichen Änderungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabe-

verbesserungsgesetz (KiQuTG) vom 19. Dezember 2018 erst im August 2022 vorgelegt wurde. Die Kurzfristigkeit und die Tragweite der enthaltenen Änderungen stellen die Länder und Kommunen vor erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten.

- d) Die Umsetzungsschwierigkeiten werden aus Sicht des Bundesrates verschärft durch die Kopplung des Inkrafttretens der Finanzausgleichsregelung an die Änderung der Verträge aller Länder mit dem Bund. Diese Regelung hätte zur Folge, dass die Bundesmittel für die Jahre 2023 und 2024 erst dann bereitstehen und Maßnahmen initiiert werden können, wenn alle Länder den jeweiligen Vertrag mit dem Bund geändert haben. Die Regelung wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass eine Umsetzung von Maßnahmen erst mit deutlicher Verzögerung möglich ist oder durch Landesmittel vorfinanziert werden muss. Eine Anschlussfähigkeit an Maßnahmen der Förderperiode 2019 bis 2022 kann daher voraussichtlich nicht in allen Ländern gewährleistet werden. Um dies zu vermeiden, sollte das Inkrafttreten der Finanzausgleichsregelung vom Abschluss der Verträge zwischen dem Bund und allen Ländern entkoppelt werden. Anders als bei Schaffung des KiQuTG haben alle Länder einen Vertrag mit dem Bund geschlossen; Maßnahmen nach dem KiQuTG sind in allen Ländern umgesetzt worden. Daher erachtet der Bundesrat ein Inkrafttreten der Finanzausgleichsregelung parallel zum Inkrafttreten der Änderungen am KiQuTG für angezeigt.
- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Umsetzungsschwierigkeiten und eines hohen Verwaltungsaufwands um Prüfung, inwieweit die Aufstellung von Handlungs- und Finanzierungskonzepten vereinfacht werden kann. Der erforderliche Zeitaufwand für die Verhandlungen zu den Handlungs- und Finanzierungskonzepten gefährdet eine zeitnahe Erarbeitung von Maßnahmen.
- f) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Prüfung, wie die vorgesehene stärkere Fokussierung auf bestimmte Handlungsfelder in der Umsetzung erleichtert werden kann und bislang verfolgte Maßnahmen im selben Umfang erhalten bleiben können.
- g) Der Bundesrat begrüßt, dass der Bund die Förderung der sprachlichen Bildung als ein Handlungsfeld von vorrangiger Bedeutung ergänzt hat.
- h) Dieser Zielsetzung widerspricht jedoch das Auslaufen der finanziellen Förderung im Rahmen des Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ zum Ende des Jahres 2022. Schließlich leistet das Bundesprogramm im Wege der Unterstützung der frühkindlichen sprachlichen Bildung einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit.

- i) Der Bundesrat hält mit Blick auf das im Gesetzentwurf vorgesehene vorrangige Handlungsfeld „Förderung der sprachlichen Bildung“ fest, dass zusätzlich eine Fortsetzung des Bundesprogramms Sprach-Kitas über das Jahr 2022 hinaus als notwendig erachtet wird. Dies ist grundlegend, um die im Rahmen des Programms in den Ländern und im Bund geschaffenen Strukturen und Personalstellen zur Verbesserung der Sprachförderung erhalten beziehungsweise in einen neuen Regelungskontext überführen zu können. So können beispielsweise die bis zum Jahresende 2022 befristeten Arbeitsverträge mit den Sprachförder-Fachkräften im Rahmen des KiTa-Qualitätsgesetzes nicht nahtlos verlängert werden.
- j) Der Bundesrat verweist daher auf seinen Beschluss vom 16. September 2022 in BR-Drucksache 434/22 (Beschluss) und bittet die Bundesregierung, das Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ auch über das Jahr 2022 hinaus fortzuführen und als dauerhaftes Bundesprogramm zu verstetigen.
- k) Der Bundesrat stellt fest, dass die Vorgaben zum Monitoring auslegungsbedürftig sind. Während der Monitoringbericht in den Jahren 2023 und 2025 vorgelegt werden soll, soll eine zeitliche Befristung beim Monitoring gestrichen werden. Der Bundesrat legt die vorgesehenen Vorschriften dahingehend aus, dass eine Mitwirkung der Länder nur im Hinblick auf die zu erstellenden Fortschrittsberichte erforderlich ist und im Übrigen keine rechtlichen Mitwirkungspflichten der Länder am Monitoring bestehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung insofern um Bestätigung der vorstehenden Auffassung. Zugleich sollten seitens des Bundes die mit hohem Verwaltungsaufwand verbundenen Anforderungen an die Fortschrittsberichte deutlich abgesenkt werden.
- l) Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (vgl. BR-Drucksache 469/18 (Beschluss)). Der Bund wurde bereits in dieser aufgefordert, sich dauerhaft an den Folgekosten des Gesetzes zu beteiligen und auch nach dem Jahr 2022 dauerhaft Mittel im Umfang von jährlich mindestens zwei Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen. Der vorliegende Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sieht eine Finanzierung seitens des Bundes in den Jahren 2023 und 2024 von jeweils 1 993 Millionen Euro vor. Qualitätsentwicklung von und Teilhabe an Kindertagesbetreuung sind jedoch als Daueraufgabe angelegt. Um gleichwertige Ent-

wicklungs- und Bildungschancen unabhängig vom Lebensort zu ermöglichen, bedarf es einer dauerhaften finanziellen Unterstützung der Länder durch den Bund, die strukturell sichergestellt ist und Kostensteigerungen berücksichtigt. Nachhaltige Maßnahmen binden die Länder langfristig finanziell. Damit tragen die Länder das Risiko einer Anschlussfinanzierung der Maßnahmen. Der Bundesrat fordert daher erneut, den Gesetzentwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren dahingehend zu überarbeiten, dass die Finanzmittel dauerhaft bereitgestellt werden. Diese Forderung schließt mit ein, dass die Bundesregierung dafür Vorsorge trifft, dass eine Ausweitung der Förderperiode in das Jahr 2025 erfolgen kann, falls ein nahtloser Übergang zum Inkrafttreten des geplanten Qualitätsentwicklungsgesetzes nicht sichergestellt werden kann.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt