

# **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

## **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung**

### **A. Problem und Ziel**

Um für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen gleichwertigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen sind gezielte Verbesserungen in der Qualität der Kindertagesbetreuung notwendig. Bund, Länder, Kommunen und Träger haben in den letzten 10 Jahren mehr als 400.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Der massive Ausbau der Betreuungsplätze hat – anders als vielfach befürchtet – nicht zu qualitativen Verschlechterungen der Kindertagesbetreuung geführt. Insbesondere zum Abbau von herkunftsbedingten Ungleichheiten hat der weitere Ausbau qualitativ hochwertiger Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung einen hohen Stellenwert.

Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist daher, begleitet durch eine mit zusätzlichen Bundesmitteln verbesserte Einnahmesituation der Länder, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern zu befördern. Das ist ein wichtiger Schritt zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in Deutschland. Zugleich werden damit Eltern bundesweit gleichwertige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. Deswegen soll das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz in einer Übergangsphase die Qualitätsniveaus in den Ländern einander annähern. Diese Konvergenz ist auch im Lichte des Artikels 72 Absatz 2 GG anzustreben. Wenn durch die Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang in Kita oder Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsreduzierung oder –befreiung auch zur Frage der Qualität der Kindertagesbetreuung. Für Kinder aus Haushalten mit geringem Einkommen stellen Kostenbeiträge für Kindertagesbetreuung eine Zugangshürde für die Inanspruchnahme frühkindlicher Förderung dar.

### **B. Lösung**

Zu berücksichtigen ist, dass die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt haben. Daher muss bei der Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder durch landesspezifische Verträge zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land angeknüpft werden. Dies ist Kerngedanke des in § 2 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz geregelten Instrumentenkastens.

Eine bundesweite, sozialverträgliche Gestaltung von Elternbeiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern. Die Abschaffung der Elternbeiträge gezielt für Familien mit geringem Einkommen ist so ebenfalls eine Maßnahme zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung.

Durch die Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes versetzt der Bund die Länder in die Lage, eine nachhaltige Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu gewährleisten.

### **C. Alternativen**

Keine.

### **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

2019: 485 Millionen Euro,

2020: 985 Millionen Euro,

2021: 1,985 Milliarden Euro,

2022: 1,985 Milliarden Euro.

### **E. Erfüllungsaufwand**

#### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Keiner

#### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Keiner

#### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

In der Bundesverwaltung entsteht aufgrund der Vorgaben des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ein jährlicher Mehraufwand in Höhe von 15 Millionen Euro.

### **F. Weitere Kosten**

Die Einnahmen aus der Heranziehung zu einem Kostenbeitrag nach § 90 Abs. 1 Nummer 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch reduzieren sich um 150 Millionen Euro jährlich. Entsprechend werden die Bürgerinnen und Bürger um 150 Millionen Euro jährlich entlastet.

# **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

## **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung**

Vom ...

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

### **Artikel 1**

## **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)**

### **§ 1**

#### **Ziele**

(1) Die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung soll bundesweit weiterentwickelt werden. Hierdurch soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden.

(2) Maßnahmen nach § 2 dieses Gesetzes sind Maßnahmen im Sinne von § 22 Absatz 4 Achten Buch Sozialgesetzbuch. Kindertagesbetreuung im Sinne dieses Gesetzes umfasst Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege im Sinne des § 22 Absatz 1 Satz 1 und Satz 2 Achten Buch Sozialgesetzbuch.

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

### **§ 2**

#### **Maßnahmen**

Handlungsfelder, auf denen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität zu ergreifen sind, sind

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung zu schaffen, welches unter anderem den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, beispiels-

weise durch Elternbeiträge, sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst;

2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Kindertageseinrichtungen sicherzustellen.
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beizutragen;
4. die Leitungen der Kindertageseinrichtungen zu stärken;
5. die räumliche Gestaltung der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu verbessern;
6. zur Bildung, Entwicklungsförderung und Gesundheit in der Kindertagesbetreuung beizutragen;
7. die Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch) zu fördern;
8. die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung zu verbessern oder
9. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung zu bewältigen, indem sie beispielsweise:
  - a) für die Bedeutung einer öffentlich verantworteten Erziehung sensibilisieren;
  - b) zur Sicherung der Rechte von Kindern geeignete Verfahren der Beteiligung umsetzen und den Schutz der Kinder sicherstellen;
  - c) inklusive Pädagogik verankern;
  - d) Kinder mit Fluchthintergrund integrieren;
  - e) Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen;
  - f) dazu beitragen, Potenziale des Sozialraums stärker zu nutzen;
  - g) alltagsintegrierte Bildungsangebote stärken;
  - h) Qualitätssicherung und -entwicklung gewährleisten oder
  - i) Schutz vor Diskriminierung verbessern.

Maßnahmen gemäß Satz 1 Nummern 1 bis 3 sind zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung von herausgehobener Bedeutung.

### § 3

#### **Handlungskonzepte der Länder**

(1) Die Länder ermitteln die in ihrem Zuständigkeitsbereich als erforderlich angesehenen Handlungsfelder und Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Grundlage hierfür ist eine Analyse der Ausgangslage in allen neun Handlungsfeldern des § 2 Satz 1. In die Auswahl gemäß Satz 1 sowie

die Analyse gemäß Satz 2 sollen insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise einbezogen und dabei wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden.

(2) Die Länder ermitteln jeweils Kriterien, anhand derer eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung fachlich und finanziell nachvollzogen werden kann.

(3) Die Länder stellen Handlungs- und Finanzierungskonzepte auf, in denen auf der Grundlage der nach Absatz 2 ermittelten Kriterien dargestellt wird, mit welchen Maßnahmen in Handlungsfeldern nach § 2 und in welcher Zeitfolge sie Fortschritte zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung erzielen wollen.

#### § 4

#### **Verträge zwischen Bund und Ländern**

Als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung nach § 5 schließen die Länder mit dem Bund jeweils Verträge. Diese Verträge enthalten

1. das Handlungskonzept des jeweiligen Landes gemäß § 3 Absatz 3,
2. das Finanzierungskonzept des jeweiligen Landes gemäß § 3 Absatz 3,
3. die Bereiterklärung des jeweiligen Landes, anhand der nach § 3 Absatz 2 ermittelten Kriterien eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung darzulegen,
4. die Selbstverpflichtung des jeweiligen Landes, mit den Trägern Vereinbarungen über die Qualitätsentwicklung abzuschließen sowie ein Qualitätsmanagementsystem zu vereinbaren,
5. die Selbstverpflichtung des jeweiligen Landes, jeweils sechs Monate nach Abschluss des Haushaltsjahres dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über den Fortschritt der Qualitätsentwicklung zu berichten,
6. die Selbstverpflichtung des jeweiligen Landes, an einem dauerhaften länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitoring gemäß § 5 Absatz 2 teilzunehmen und dies unter anderem für eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zu nutzen,
7. die Verpflichtung des Bundes, eine Service- und Koordinierungsstelle einzurichten, die die Länder bei der Entwicklung von Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungskonzepten sowie eines Qualitätsmanagementsystems und bei der Durchführung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen unterstützt, den länderübergreifenden Austausch über eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung koordiniert und das Monitoring und die Evaluation nach § 5 begleitet.

## **Monitoring und Evaluation**

(1) Jährlich, erstmalig im Jahr 2020, findet ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes und nach den neun Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 aufgeschlüsseltes qualifiziertes Monitoring durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend statt. Dazu werden jährlich bis zum 30. September Monitoringdaten in Form von Monitoringberichten bereitgestellt. Die Monitoringberichte enthalten

1. einen allgemeinen Teil zur quantitativen und qualitativen Entwicklung des Angebotes früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege und
2. eine länderspezifische Analyse der Entwicklungen aufgrund der von den Ländern ergriffenen Maßnahmen gemäß § 2 unter Einbeziehung der Handlungskonzepte und Finanzierungskonzepte gemäß § 3 Absatz 3.

Die Monitoringberichte werden gemeinsam mit den Berichten der Länder gemäß § 4 Absatz 1 Nummer 5 veröffentlicht.

(2) Die Bundesregierung evaluiert die Wirksamkeit dieses Gesetzes und berichtet zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse. Die Evaluation stellt dar, ob das Gesetz die Ziele gemäß § 1 Absatz 1 fördert und ob Anpassungen des Gesetzes erforderlich sind. In die Evaluationsberichte fließen die Ergebnisse des Monitorings gemäß Absatz 1 ein.

## **Artikel 2**

### **Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch**

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch .... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 22 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Für die Erfüllung des Auftrags nach Absatz 3 sollen geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Förderung in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege weiterentwickelt werden. Das Nähere regelt das Landesrecht.“

2. § 90 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 2 bis 4 wird aufgehoben.

b) Dem Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Für die Feststellung der zumutbaren Belastung gelten die §§ 82 bis 85, 87, 88 und 92a des Zwölften Buches entsprechend, soweit nicht Landesrecht eine andere Regelung trifft. Bei der Einkommensberechnung bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.“

c) Absatz 3 wird durch die folgenden Absätze 3 und 4 ersetzt:

„(3) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. Als Kriterien werden insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht. Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden. Wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten sind, wird der Kostenbeitrag erlassen oder ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen.“

(4) Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Sozialleistungen nach den Maßgaben des Zweiten oder des Zwölften Buches oder des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen sowie wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

3. Der bisherige Absatz 4 wird aufgehoben.

## **Artikel 3**

### **Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

In § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) das zuletzt durch [...] geändert worden ist, wird nach Satz 20 der folgende Satz eingefügt:

„Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung verringert sich der in Satz 5 genannte Betrag für das Jahr 2019 um 485 Millionen Euro.“

## **Artikel 4**

### **Weitere Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

In § 1 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955) das zuletzt durch Artikel 3 geändert worden ist, wird nach Absatz 4 folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung verringern sich die in Absatz 2 genannten Beträge für den Bund im Jahr 2020 um 985 Millionen Euro und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1.985 Millionen Euro; die in Absatz 2 genannten Beträge für die Länder erhöhen sich im Jahr 2020 um 985 Millionen Euro und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1.985 Millionen Euro entsprechend.“

## **Artikel 5**

### **Inkrafttreten**

(1) Artikel 1 und Artikel 2 Nummer 1 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 2 Nummer 2 tritt am 1. August 2019 in Kraft.

(3) Artikel 3 tritt in Kraft, sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

(4) Artikel 4 tritt am 1. Januar 2020 in Kraft, frühestens jedoch sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung dient der Umsetzung eines wesentlichen, prioritären Vorhabens des Koalitionsvertrages zwischen CDU, SPD und CSU vom 12.03.2018. Die Koalitionäre wollen „Länder und Kommunen weiterhin beim Ausbau des Angebots und bei der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und dem Angebot an Kindertagespflege sowie zusätzlich bei der Entlastung von Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit [unterstützen].“ Dafür sollen „jährlich laufende Mittel zur Verfügung [gestellt werden] (2019 0,5 Milliarden, 2020 eine Milliarde, 2021 zwei Milliarden Euro).“ Hierbei sollen „sowohl die Vielfalt der Betreuungsangebote beibehalten als auch die Länderkompetenzen [gewahrt werden]“. „Die Beschlüsse der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK)“ sollen“ hierzu entsprechend [umgesetzt werden]“. Letzteres bezieht sich auf den Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) vom 19. Mai 2017 „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“.

Kindertagesbetreuung trägt zum guten Aufwachsen aller Kinder bei. Sie verbessert Bildungschancen, Teilhabe und Integration, unterstützt Eltern in ihrem Erziehungsauftrag, ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und wirkt so gegen Familienarmut. Wenn Kinder eine Kindertageseinrichtung, eine Tagesmutter oder einen Tagesvater besuchen, wird ihre Entwicklung gefördert. Davon profitieren alle Kinder, besonders aber Kinder in ökonomischen Risikolagen, aus stark belasteten Sozial- und Wohnräumen oder aus Familien mit Bildungsbenachteiligung. Für diese Kinder ist die Teilhabe an Bildungsprozessen oft schwieriger und der Besuch eines qualitativ hochwertigen Angebots von besonders großer Bedeutung. Der Besuch einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege gehört heute in Deutschland zum Aufwachsen von Kindern selbstverständlich dazu. Zu dieser positiven Entwicklung hat insbesondere der Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung beigetragen. Dieser ist im Achten Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) geregelt. Seit seinem Inkrafttreten ist es durch mehrere Änderungsgesetze weiterentwickelt worden. Von besonderer Bedeutung beim Ausbau der Kindertagesbetreuung sind die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem 1. Januar 1996 für die westlichen Bundesländer sowie die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Ein weiterer zentraler Baustein ist das Kinderförderungsgesetz (KiföG). Es trat am 16. Dezember 2008 in Kraft und sollte den Ausbau eines qualitativ hochwertigen Betreuungsangebotes beschleunigen und den Eltern echte Wahlmöglichkeiten eröffnen. In dem Gesetz wurde ab dem 01. August 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt.

Bund, Länder, Kommunen und Träger haben in den letzten 10 Jahren mehr als 400.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Dennoch übersteigt der Bedarf

an Betreuungsplätzen derzeit immer noch das vorgehaltene Angebot. Der Bedarf von Eltern und Kindern ist größer als die Anzahl der Plätze, die zur Verfügung stehen. Der quantitative Ausbau bleibt daher weiterhin notwendig. Der Bund hat darauf reagiert. 2017 ist das 4. Investitionsprogramm in Kraft getreten, mit dem der Bund 1,126 Mrd. Euro für die Schaffung von zusätzlichen 100.000 Plätzen bereitstellt (§§ 19 ff. Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG), vgl. BT-Drs. 18/11408). Der massive Ausbau der letzten Jahre hat – anders als vielfach befürchtet – nicht zu qualitativen Verschlechterungen der Kindertagesbetreuung geführt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Kapitel C; Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK, S. 144). Gleichwohl sind gezielte Verbesserungen in der Qualität notwendig, um für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen gleichwertigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen. Insbesondere zum Abbau von herkunftsbedingten Ungleichheiten hat der weitere Ausbau qualitativ hochwertiger Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung einen hohen Stellenwert.

Im November 2014 haben sich deshalb Bund und Länder auf einer Konferenz zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung auf einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele für die Kindertagesbetreuung geeinigt. Es wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, 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. Im November 2016 haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die Konferenz der Fachministerien der Länder (Jugend- und Familienministerkonferenz – JFMK) einen Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Frühe Bildung weiterentwickeln und Finanzierung sicherstellen“ vorgelegt. Der Bericht setzt einen Rahmen für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung auf allen Ebenen, beziffert die Kosten verschiedener Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zeigt konkrete Umsetzungswege für eine Bundesbeteiligung auf. Damit bildet der Bericht der Arbeitsgruppe eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland und für das weitere Handeln von Bund, Ländern und Kommunen. Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) hat sich am 19. Mai 2017 mehrheitlich auf Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz verständigt. Sie enthalten ein breit akzeptiertes Konzept für das gemeinsame Vorgehen von Bund und Ländern bei der Qualitätsentwicklung. Auf dieser Grundlage wurde das vorliegende KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz entwickelt.

Bei der Entwicklung wurde sorgfältig berücksichtigt, dass die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt haben. Daher wird bei der Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder durch landesspezifische Verträge zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land angeknüpft („Instrumentenkasten“).

Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung stellt im Bildungsbericht 2016 fest, dass der Anteil an Kindern und Jugendlichen, die in Risikolagen aufwachsen, insgesamt rückläufig ist, aber dennoch nach wie vor deutliche herkunftsbedingte Disparitäten, auch in der Nutzung von und im Zugang zu frühkindlicher Bildung, erkennbar sind, die sich im Schulalter, in der Berufsausbildung und im lebenslangen Lernen fortsetzen. Im frühkindlichen Bereich

nehmen beispielsweise unter Dreijährige mit Migrationshintergrund beziehungsweise aus Elternhäusern mit niedrigen Schulabschlüssen seltener Angebote der Kindertagesbetreuung in Anspruch. Auch nehmen diese Kinder weniger oft an non-formalen Bildungsangeboten im Vorschulalter teil und weisen zu höheren Anteilen einen vorschulischen Sprachförderbedarf auf (vgl. Bildungsbericht 2016, S. 214-216).

Auch im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ der Europäischen Union wird die Bedeutung einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildung als wichtige Grundlage für den weiteren Bildungsverlauf sowie für ein späteres Wohlergehen, die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integration der jungen Menschen hervorgehoben. Ziel der EU ist, allen Kindern einen Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung zu ermöglichen (siehe [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe\\_2020\\_indicators\\_-\\_education](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_education)).

Die OECD weist seit Jahren auf die Bedeutung von frühkindlicher Bildung für die kognitive und emotionale Entwicklung sowie für die Abschwächung sozialer Ungleichheiten und die Förderung insgesamt besserer Leistungen von Schülerinnen und Schülern hin. Sie stellt fest, dass eine nachhaltige öffentliche Finanzierung von entscheidender Bedeutung ist, um den Ausbau und die Qualität der frühkindlichen Bildung zu fördern (vgl. OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick 2015“).

Es wird deutlich, dass sich in der Qualität der Kindertagesbetreuung die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und damit für die Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft widerspiegelt. Aus den oben genannten Gründen ist es das oberste Ziel von Bund und Ländern, allen Kindern bundesweit gleiche Entwicklungs- und Bildungschancen zu eröffnen.

Das Bundeswirtschaftsministerium legt dar, dass Ausgaben für frühkindliche Bildung hohe Renditen aufweisen. So wurde gezeigt, dass die reale fiskalische Rendite von quantitäts- und qualitätsfördernden Ausgaben in diesem Bereich rund acht Prozent beträgt. Gesamtwirtschaftlich wird eine Rendite von mindestens 13 Prozent ermittelt, die deutlich über der rein fiskalischen Rendite von acht Prozent liegt. Langfristig werden dabei die künftigen Erwerbschancen der Kinder verbessert, während heute schon eine anteilige Gegenfinanzierung über die signifikante Erhöhung des Arbeitsangebots der Eltern eintritt. Langfristig gibt es positive Beschäftigungseffekte für Eltern und einen sich daraus ergebenden BIP-Effekt von 0,3 Prozent bei einer Ausweitung der Ganztagsbetreuungsplätze der Drei- bis 14-Jährigen um zwei Millionen. Über fiskalische und gesamtwirtschaftliche Renditen hinaus gibt es zudem weitere Effekte von Investitionen in die frühkindliche Bildung, wie z. B. eine erhöhte Lebenszufriedenheit, verringerte Kriminalität oder eine höhere Bereitschaft für gesellschaftliches Engagement. (Vgl. BMWi Monatsbericht 10/2016: Investitionen und stabile Staatsfinanzen – kein Widerspruch. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte öffentlicher Investitionen.) Im Vergleich zu Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur oder Hochschulen führen Investitionen in Kitas und Schulen zur größten Verbesserung der Generationengerechtigkeit (vgl.: *Krebs/Scheffel* 2016).

Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist daher, begleitet durch eine mit zusätzlichen Bundesmitteln verbesserte Einnahmesituation der Länder, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern zu befördern. Das ist ein wichtiger Schritt zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kin-

dem in Deutschland. Zugleich wird damit Eltern eine bundesweit gleichwertige Beteiligung am Arbeitsleben und Arbeitgebern bundesweit der Zugriff auf ein hohes Potential qualifizierter Arbeitskräfte ermöglicht.

## II. Gesetzgebungskompetenz

Das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz schafft materielle Vorgaben zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung. Hierzu dienen die Verträge zwischen Bund und Ländern als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz dient der Förderung von Kindern in Tagesbetreuung und Kindertagespflege und konkretisiert insbesondere den Förderauftrag gemäß § 22 Absatz 3 und Absatz 4 Aachtes Buch Sozialgesetzbuch. Es richtet sich daher an die Adressaten des Kinder- und Jugendhilferechts.

Der Bund hat gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz für die Artikel 1 und 2, da es sich bei den Regelungen des Gesetzes um Regelungen im Kompetenzbereich der öffentlichen Fürsorge (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz) handelt. Im Zentrum des Gesetzes steht die Bewältigung zentraler struktureller Herausforderungen für den Bildungsstandort Deutschland.

Da die Länder gemäß Artikel 70 Absatz 1 Grundgesetz das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, setzt ein KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz eine grundgesetzliche Kompetenzzuweisung an den Bund voraus. Diese Kompetenz ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz. Danach hat der Bund das konkurrierende Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge (1.), wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (2.).

### 1. Öffentliche Fürsorge

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng auszulegen. (Zuletzt BVerfGE 140, 65 (78) m .w. N.; st. Rspr.).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1998 im Zusammenhang mit der Regelung von Kindergartengebühren ausgeführt, dass der Bildungsbezug diese Regelung nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes entziehe. Die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens seien untrennbar miteinander verbunden. Das Gericht sieht aber den Schwerpunkt des "Kindergartenwesens" nach wie vor in einer fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel der Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit (präventiver) Konfliktvermeidung. Hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe stehe der vorschulische Bildungsauftrag zurück. Eine einheitliche Zuordnung zum Bereich der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG sei daher zu bejahen (BVerfGE 97, 332, 342).

Auf diese Auffassung stützte sich die Bundesregierung in den Ausführungen zu ihrer Gesetzgebungskompetenz im Gesetzentwurf zum Tagesbetreuungsausbaugesetz Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3845). Bundestagsdrucksache 15/3676 S. 22) und zum Kinderförderungsgesetz (Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403). Bundes-

tagsdrucksache 16/9299, S. 11) und zum Ganzen auch Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, Fachbereich WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Sachstand WD 9 - 3000 - 017/09, „Rechtliche Möglichkeiten des Bundesgesetzgebers zur Verbesserung der Qualität (Betreuungsschlüssel, Gruppengrößen, Qualifikation des Personals) in Kindertagesstätten. Dem Bund ist die Gesetzgebungskompetenz eingeräumt, wenn und soweit der Gesetzgeber auf eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit reagiert. Dem Bundesverfassungsgericht reicht es aus, wenn eine nicht notwendig akute, sondern gegebenenfalls auch nur typisierend bezeichnete Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht. Auf deren Beseitigung oder Minderung muss das Bundesgesetz zielen.

Als eine solche Bedarfslage hat das Gericht die Belastung von Familien mit Kleinkindern und eine damit verbundene besondere Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit angesehen und den typischerweise in dieser Altersphase auftretenden besonderen Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern erwähnt (BVerfGE 140, 65 (79)).

In den Bereich der sozialen Fürsorge fällt auch die Jugendpflege. Sie soll das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern, ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Maßnahmen der Jugendpflege sollen Entwicklungsschwierigkeiten von Jugendlichen begegnen und damit auch Gefährdungen vorbeugen (vgl. BVerfGE 22, 180 (212 f.)).

Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege sind Orte, an denen Bildungsungleichheiten reduziert werden (vgl. statt vieler: *Betz/Bischoff/Eunicke/Kayser/Zink*, „Partner auf Augenhöhe“, 2017, S. 28 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die Betreuung im Kindergarten für das spätere Sozialverhalten der Kinder in hohem Maße prägend ist, weil es sich zumeist um die erste Betreuung außerhalb des Elternhauses handelt. Die Kindergartenbetreuung hilft den Eltern bei der Erziehung. Sie fördert und schützt die Kinder und trägt dazu bei, positive Lebensbedingungen für Familien mit Kindern zu schaffen. Das Bundesverfassungsgericht verweist hier auf § 1 Absatz 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch: Danach solle die Jugendhilfe junge Menschen in ihrer individuellen sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen. Sie soll Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen und dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen (BVerfGE 97, 332 (341)).

Das Gleiche gilt für die Betreuung jüngerer Kinder. Auch ihre fürsorgende Betreuung dient dem Ziel der Förderung sozialer Verhaltensweisen. Ein KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz unterfällt demnach dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für soziale Fürsorge.

## 2. Erforderlichkeit

Das Gesetzgebungsrecht des Bundes hängt gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz weiter davon ab, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (a.) oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit (b.) im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen.

### a. Gleichwertige Lebensverhältnisse

Wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge in beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet, ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach der Verfassungsrechtsprechung bedroht.

Daneben kann ein rechtfertigendes besonderes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung dann bestehen, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einem mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder (BVerfGE 140, 65 (80); st. Rspr.).

Das Bundesverfassungsgericht hat 2015 festgestellt, dass sich bis heute zwischen den neuen und den alten Ländern Unterschiede hinsichtlich der Betreuungsquote ergeben. Diese Unterschiede vermochten allerdings die Erforderlichkeit des seinerzeit vom Gericht zu überprüfenden Betreuungsgeldgesetzes nicht zu begründen, weil dieses Gesetz nicht bezweckte, Engpässe bei der Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen zu beheben (BVerfGE 140, 65 (83 ff.)).

Das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz zielt demgegenüber gerade darauf, Unterschiede in der Qualität der Betreuung in den einzelnen Ländern auszugleichen und in ganz Deutschland eine hochwertige Kinderbetreuung sicherzustellen. Solange dieses Ziel noch nicht erreicht ist, kann von einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung von Einwohnern der Länder gesprochen werden, in denen eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung noch nicht gewährleistet ist. In diesem Sinne ist ein KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

#### b. Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

Das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz ist auch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit in Deutschland erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist. Das ist der Fall, wenn unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten (BVerfGE 140, 65 (87) unter Bezug auf BVerfGE 106, 42 (146 f.); 112, 226 (248 f.) 138, 136 (176 f.)).

Bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit geht es im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr zu beseitigen (BVerfGE 140, 65 (87 f.); vgl. auch BVerfGE 106, 42 (146 f.); 125, 141 (155 f.)).

Das Bundesverfassungsgericht hat herausgearbeitet, dass das Merkmal der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Erreichung der in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz genannten Zwecke in besonderer Weise durch den Bezug auf das „gesamtstaatliche Interesse“ geprägt wird. Dementsprechend muss die Regelung durch Bundesgesetz nicht unerlässlich für die Wirtschaftseinheit in dem normierten Bereich sein: „Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf.“ (BVerfGE 140, 65 (88); vgl. auch BVerfGE 138, 136 (176 f.)).

Solche nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Wirtschaftseinheit kann der Gesetzgeber mit Billigung durch das Bundesverfassungsgericht annehmen, „wenn Eltern, die eine Erwerbstätigkeit mit Pflichten in der Familie vereinbaren wollen und angesichts der Anforderungen der Wirtschaft ein hohes Maß an Mobilität aufbringen müssen, nicht darauf vertrauen“ können, „in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung vorzufinden. Aus demselben Grunde können auch überregional agierende Unternehmen nicht damit rechnen, in allen Ländern auf ein Potenzial qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte zurückgreifen zu können, da sie örtlich und regional fehlende Betreuungsmöglichkeiten an einer Erwerbstätigkeit hindern“ (BT-Drs. 16/9299, S. 11 f.). Der Gesetzgeber hat daraus mit Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 140, 65 (89) diese Folgerung gezogen: „Deshalb ist ein bedarfs-

gerechtes Angebot an qualifizierter Tagesbetreuung in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland heute eine zentrale Voraussetzung für die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort in einer globalisierten Wirtschaftsordnung“ (BT-Drs. 16/9299, S. 12).

Der Zusammenhang zwischen Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Beteiligung von Eltern am Arbeitsleben und damit die Bedeutung einer Regelung als Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfaktor rechtfertigt die Annahme, dass eine die Qualität der Kinderbetreuung fördernde gesetzliche Regelung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Absatz 2 Grundgesetz dient (Vgl. BVerfGE 140, 65 (89)).

Dem steht nicht entgegen, dass das geplante Bundesgesetz einen Instrumentenkasten für die Förderung der Qualität der Kindertagesbetreuung vorsieht (§ 2 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz). Es reicht aus, dass die Instrumente der Wirtschaftseinheit als einem einheitlichen Ziel dienen. Demgegenüber brauchen die Instrumente als Mittel zur Zielerreichung selbst nicht einheitlich zu sein. Vielmehr setzte die bundeseinheitliche Wirtschaftsordnung bei unterschiedlichen Verhältnissen in den Ländern gerade unterschiedliche Instrumente voraus. Ebenso wie die Lebensverhältnisse in Deutschland einheitlich sein sollen ist auch die Einheit der Wirtschaft das verfassungsrechtlich entscheidende Ziel, zu dem durchaus unterschiedliche Wege führen können. In diesem Sinne kann von Einheit in der Vielfalt gesprochen werden. Das Ziel der Konvergenz (§ 1 Absatz 4) bleibt hiervon jedoch unberührt.

Eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung ist die entscheidende Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familien und Erwerbsarbeit. Sie ermöglicht, dass Frauen und Männer nach ihrer Ausbildung gleichermaßen einer qualifizierten Erwerbstätigkeit nachgehen können und trägt so auch zur Geschlechtergerechtigkeit bei. Das Bundesverfassungsgericht hat den Staat verpflichtet, gesetzliche Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familien- und Erwerbsarbeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt (BVerfGE 88, 203, 258 ff.). Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004, dem Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 und dem Kinderzusatzförderungsgesetz vom 15. Januar 2013 bundesrechtliche Grundlagen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Bund, Länder und Kommunen haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder im Alter unter drei Jahren auf- und auszubauen und die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres zu ermöglichen. Im Zuge dieser verfassungsrechtlich gebotenen Maßnahmen befindet sich eine kontinuierlich steigende Zahl von Kindern bis zum Schuleintritt in öffentlich verantworteter Bildung, Erziehung und Betreuung, auch mit einem ständig zunehmenden Betreuungsumfang. Angesichts der erheblichen Bedeutung der frühkindlichen Bildung für die kindliche Entwicklung, mit der grundlegende Dispositionen für das spätere Lernverhalten und Persönlichkeitsstrukturen gelegt werden, kann eine sich aufgrund eines geringen bzw. kleinen Einkommens der Eltern abzeichnende Auseinanderentwicklung von Grundvoraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung des Kindes und damit grundlegende Elemente des Förderauftrags öffentlich verantworteter Kindertagesbetreuung im Bundesgebiet sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden.

Für Artikel 2 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ebenfalls aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (öffentliche Fürsorge). Die Änderungen der Regelungen zur pauschalierten Kostenbeteiligung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sind zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich. Kostenbeiträge für die Kinderbetreuung belasten Haushalte mit geringen bzw. kleinen Einkommen überproportional. Sie stellen daher eine qualitative Zugangshürde zu Angeboten der frühkindlichen Bildung dar.

Für Artikel 3 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 sowie aus Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 143g des Grundgesetzes.

Für Artikel 4 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 sowie aus Artikel 107 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 2 des Grundgesetzes.

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzesfolgen**

Das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz beabsichtigt die dauerhafte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Durch diese wesentliche und intendierte Auswirkung des Gesetzes könnte zudem die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung steigen. Denn Eltern suchen für ihre Kinder gezielt nach guten Betreuungsangeboten. Dies wiederum hätte eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Folge. Ferner verbessert eine höhere Qualität in der Kindertagesbetreuung Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit. Denn die positiven Auswirkungen von Kindertagesbetreuung können nur mit qualitativ hochwertigen Angeboten erreicht werden.

#### **1. Nachhaltigkeitsaspekte**

Die Umsetzung des UNESCO-Weltaktionsprogramms „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (BNE) in Deutschland stellte besondere Anforderungen an die qualitative Weiterentwicklung des Systems der Kindertagesbetreuung. Denn die frühkindliche Bildung ist eines der sechs zentralen Handlungsfelder, in denen BNE systematisch und kontinuierlich verankert werden soll. Für dieses Handlungsfeld wurden kurz-, mittel- und langfristige Ziele und Handlungsempfehlungen erarbeitet, die in den Nationalen Aktionsplan BNE gemündet sind. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan angekündigt, sich entsprechend ihrer Zuständigkeiten an der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Bildung für nachhaltige Entwicklung umfassend zu beteiligen (Bundestags-Drucksache 18/13679 vom 22.09.2017). Ein KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz ist daher eine wichtige Grundlage für die strukturelle Implementierung von BNE in Deutschland.

#### **2. Demografische Auswirkungen**

Die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung ermöglicht Kindern einen besseren Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung. Das Vertrauen von Familien in ein gutes Aufwachsen der Kinder wird dadurch gestärkt. Dies kann unter Umständen Auswirkungen auf die künftige Geburtenentwicklung haben. Zugleich werden durch eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung bundesweit gleichwertige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. Überdies hat das Gesetz Auswirkungen auf die Kinder- und Familienfreundlichkeit in Deutschland und kann sich positiv auf das zivilgesellschaftliche Engagement auswirken. Ferner verbessert eine hochwertige frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung die Chancen von Kindern bei der Qualifizierung und Weiterbildung im gesamten Lebensverlauf.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

An Haushaltsaufgaben für dieses Gesetz sind vorgesehen:

2019: 485 Millionen Euro,

2020: 985 Millionen Euro,

2021: 1,985 Milliarden Euro,

2022: 1,985 Milliarden Euro.

### **4. Erfüllungsaufwand**

Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

keiner

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

keiner

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Auf Bundesebene entsteht aufgrund des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von 15 Millionen Euro. Der Erfüllungsaufwand fällt in den folgenden Vorgaben an:

1) Gemäß § 4 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz schließen Bund und Länder rechtsverbindliche Verträge. Im Rahmen dieser Verträge verpflichtet sich der Bund, eine Service- und Koordinierungsstelle einzurichten (§ 4 Nummer 7). Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schätzt, dass durch diese Maßnahme ein jährlicher Personalaufwand von 1 589 760 Euro entsteht, der sich wie folgt zusammensetzt:

- Sechs Stellen im höheren Dienst mit einem jährlichen Aufwand von 756 240 Euro (104 640 Euro Lohnkosten + 21 400 Euro Sachkostenpauschale je Stelle).

- Sechs Stellen im gehobenen Dienst mit einem jährlichen Aufwand von 545 040 Euro (69 440 Euro Lohnkosten + 21 400 Euro Sachkostenpauschale je Stelle).

- Vier Stellen im mittleren Dienst mit einem jährlichen Aufwand von 288 480 Euro (50 720 Euro Lohnkosten + 21 400 Euro Sachkostenpauschale je Stelle).

Weiterhin entsteht durch die Vorgabe jährlicher Sachaufwand für die Einrichtung einer Service- und Koordinierungsstelle gemäß Artikel 1 § 4 Nr. 7, eine Bundesakademie für Leitungspersonen aus den Tageseinrichtungen, Langzeitstudie sowie einen erhöhten Reiseaufwand zwischen den Bundesländern von 10 Millionen Euro. Hierzu wird auf die Begründung zu Artikel 1 § 4 Satz 2 Nummer 7 verwiesen.

2) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt gemäß § 5 Absatz 1 jährlich, erstmalig im Jahr 2020 ein Monitoring der ergriffenen Maßnahmen durch. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schätzt, dass bei der Erfüllung dieser Vorgabe jährliche Personalkosten für die Bundesverwaltung in Höhe von 794 880 Euro entstehen, die sich wie folgt zusammensetzen:

- Drei Stellen im höheren Dienst mit einem jährlichen Aufwand von 378 120 Euro (104 640 Euro Lohnkosten + 21 400 Euro Sachkostenpauschale).
- Zwei Stellen im gehobenen Dienst mit einem jährlichen Aufwand von 272 520 Euro (69 440 Euro Lohnkosten + 21 400 Euro Sachkostenpauschale je Stelle).
- Eine Stelle im mittleren Dienst mit einem jährlichen Aufwand von 144 240 Euro (50 720 Euro Lohnkosten + 21 400 Euro Sachkostenpauschale je Stelle).

Weiterhin entsteht durch die Vorgabe jährlicher Sachaufwand für die Erstellung von Gutachten sowie einen erhöhten Reiseaufwand zwischen den Bundesländern von 2,6 Millionen Euro.

## **5. weitere Kosten**

Die Einnahmen aus der Heranziehung zu einem Kostenbeitrag nach § 90 Abs. 1 Nummer 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch reduzieren sich um 150 Millionen Euro jährlich. Entsprechend werden die Bürgerinnen und Bürger um 150 Millionen Euro jährlich entlastet.

## **5. Weitere Gesetzesfolgen**

Eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung hat mehrere gleichstellungspolitische Dimensionen. Eine gute Betreuungsinfrastruktur ermöglicht einerseits die Erwerbstätigkeit beider Eltern in größerem Umfang und damit einen höheren und gesicherten Lebensstandard der ganzen Familie. Zudem ist die große Mehrheit der im Bereich der Kinderbetreuung 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 Erziehung inzwischen 5 Prozent Männer arbeiten.

## **V. Evaluierung und Monitoring**

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt jährlich, erstmalig im Jahr 2020, nach wissenschaftlichen Grundsätzen ein länderspezifisches sowie länder- und handlungsfeldübergreifendes qualifiziertes Monitoring zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung durch (§ 5 Absatz 1). Dazu stellt es jährlich Monitoringdaten in Form von Monitoringberichten bereit.

Zur Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes soll eine Evaluation des Gesetzes erfolgen (§ 5 Absatz 2). Die Bundesregierung berichtet dazu zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes in einem Evaluationsbericht gegenüber dem Bundestag. Dabei soll geprüft werden, ob das Gesetz das Ziel der Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und die Angleichung der Lebensverhältnisse von Kindern befördert bzw. ob Anpassungen des Gesetzes erforderlich sind. Die Ergebnisse eines dauerhaften länderspezifischen sowie länder- und handlungsfeldübergreifenden qualifizierten Monitorings gemäß § 5 Absatz 1 fließen in den Evaluationsbericht ein.

## **B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1 (Schaffung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG))

Zu § 1 Absatz 1:

§ 1 Absatz 1 definiert das Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (§ 22 Absatz 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch) bundesweit weiter zu entwickeln. Hierunter sind Verbesserungen in den qualitativen Handlungsfeldern zu verstehen, die gemäß § 2 förderfähige Maßnahmen darstellen und in dem Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ erläutert wurden. Aus Satz 2 folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz. Der Begriff der „Eltern“ in Nummer 2 umfasst alle biologischen und sozialen Elternschaftskonstellationen.

Zu § 1 Absatz 2

Zweck des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist, die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in der Kindertagesbetreuung qualitativ möglichst hochwertig zu gewährleisten. Zu diesem Zweck stellt Satz 1 klar, dass Maßnahmen nach § 2 („Instrumentenkasten“) jene geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität sind, die gemäß § 22 Absatz 4 Achten Buch Sozialgesetzbuch zur Weiterentwicklung der Qualität und damit zur Umsetzung des Förderauftrages gemäß § 22 Absatz 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch ergriffen werden sollen. Dabei können sowohl die in § 2 dargelegten Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung genutzt werden, als auch bereits ergriffene Maßnahmen zur Umsetzung des Förderauftrages weiterentwickelt werden.

Satz 2 definiert, dass das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz sich in seinen Begrifflichkeiten, aber auch in all seinen Auswirkungen inhaltlicher und föderaler Art auf die bestehenden Regelungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch bezieht.

Zu § 1 Absatz 3

Es ist nicht das Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes, bundeseinheitliche Qualitätsstandards zu definieren. Vielmehr knüpft das Gesetz an die Stärken und Entwicklungsbedarfe in den Ländern an. Die unterschiedlichen Ausgangssituationen müssen berücksichtigt werden. Insofern können die Maßnahmen gemäß § 2 als „Instrumentenkasten“ verstanden werden. Dennoch soll das KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz in einer Übergangsphase die Qualitätsniveaus in den Ländern einander annähern. Diese Konvergenz ist auch im Lichte des Artikels 72 Absatz 2 Grundgesetz anzustreben.

Grundlage für eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung sind stets Verträge zwischen Bund und Ländern gemäß § 4. Diese beziehen sich inhaltlich auf den Zwischenbericht von Bund und Ländern aus dem Jahr 2016 „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“.

Dem Erkenntnisinteresse des Bundes, wo die Stärken sowie die Entwicklungsbedarfe der Länder liegen und wie eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung

befördert werden kann, wird durch die Regelungen zu Evaluation und Monitoring (§ 5) Rechnung getragen.

## Zu § 2

In § 2 werden die Handlungsfelder nach diesem Gesetz, auf denen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität zu ergreifen sind, aufgezählt. Die einzelnen Nummern entsprechen den im „Communiqué Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ aus dem Jahr 2014 festgelegten Handlungsfeldern, welche der gleichnamige Zwischenbericht von Bund und Ländern aus dem Jahr 2016 aufgreift. Zuletzt wurden sie in den Eckpunkten für ein Qualitätsentwicklungsgesetz für die frühe Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) von 2017 festgeschrieben. Diese Eckpunkte für das vorliegende KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz sind das Ergebnis eines jahrelangen, breit angelegten und partizipativ durchgeführten Prozesses von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden unter Einbeziehung zentraler Akteurinnen und Akteure aus dem Feld und aus der Zivilgesellschaft.

Die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern haben zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt. Bei Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung soll deshalb an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder angeknüpft werden. Die Länder wählen hierfür in den in § 2 genannten Handlungsfeldern Maßnahmen aus, die sie für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in ihrem Land für geeignet halten. Gemäß § 2 Satz 2 sind Maßnahmen, in den in Satz 1 Nummern 1 bis 3 genannten Handlungsfeldern prioritär und daher vorrangig gegenüber Maßnahmen in den in den Nummern 4 bis 9 genannten Handlungsfeldern zu ergreifen. Angesichts der Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung sind die dort benannten Handlungsfelder zentral für eine Weiterentwicklung der Qualität. In welchen Bereichen die Länder Maßnahmen durchführen, soll durch landesspezifische Handlungskonzepte festgelegt werden. Der partizipativ angelegte Prozess aus dem die Eckpunkte des oben genannten Beschlusses der JFMK hervorgegangen sind, hat sich für einen Prozess für die Auswahl von Maßnahmen auf Landesebene als erfolgreiches Vorbild erwiesen.

Wie sich Bund und Länder die inhaltliche Ausgestaltung der Handlungsfelder und -ziele im Einzelnen vorstellen, haben sie gemeinsam in ihrem Zwischenbericht entwickelt und vereinbart. Der Zwischenbericht ist maßgeblich bei der Ausgestaltung der Handlungskonzepte der Länder gemäß § 3 sowie der Ausgestaltung der Verträge zwischen Bund und Ländern gemäß § 4.

Nicht von diesem Gesetz erfasst wird der weitere quantitative Ausbau, also die Schaffung neuer Plätze zur Erfüllung der Rechtsansprüche aus § 24 Achten Buch Sozialgesetzbuch. Zu diesem Zweck wurde das Sondervermögen des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes aufgelegt. Nicht von diesem Gesetz erfasst werden überdies Maßnahmen, die der Bund bereits nach dem KiföG über Umsatzsteueranteile finanziert, die bereits aus Mitteln aus dem Betreuungsgeld finanziert werden oder für die bereits Mittel aus einem der Bundesprogramme im Bereich der Kindertagesbetreuung fließen.

Zu Nummer 1:

Eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal und leistet einen ganz erheblichen Beitrag für mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder.

Eine sozialverträgliche Gestaltung von Elternbeiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern. Gemäß § 90 Absatz 1 Nummer 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch können für die frühkindliche Förderung Kostenbeiträge festgesetzt werden. Wenn durch die Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang in Kita oder Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsreduzierung oder -befreiung auch zur Frage der Qualität. Maßnahmen zur Senkung oder Abschaffung der Beiträge in den Ländern können daher, auch über die in Artikel 2 dieses Gesetzes getroffene Regelung hinaus, förderfähige Maßnahmen im Rahmen des § 2 Nummer 1 sein. Die finanzielle Belastung durch Elternbeiträge ist ungerecht verteilt. Haushalte unterhalb der Armutrisikogrenze müssen einen fast doppelt so hohen Anteil ihres Einkommens für den Elternbeitrag ihrer Kinder aufbringen wie wohlhabendere Eltern – trotz einer in vielen Jugendamtsbezirken gültigen sozialen Staffelung. Denn Eltern, die über weniger als 60 Prozent eines durchschnittlichen Einkommens verfügen, zahlen monatlich durchschnittlich 118 Euro und damit zehn Prozent ihres Einkommens für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ihres Kindes. Bei denjenigen Eltern oberhalb der Armutrisikogrenze sind es hingegen nur rund fünf Prozent des Einkommens, im Durchschnitt 178 Euro Bundesländern (Eltern-Zoom 2018; Schwerpunkt: Elternbeteiligung bei der KiTA-Finanzierung; Bertelsmann-Stiftung 2018). Zudem gibt es erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern (ebd.).

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen zu können, bedarf es eines bedarfsgerechten Angebots an Betreuungsplätzen und passgenauer Betreuungsumfänge. Das Angebot an Ganztagsplätzen sollte entsprechend den Bedarfen erweitert werden. Für Eltern und Familien von Kindern unter drei Jahren soll der Bedarf nach kürzeren Betreuungsumfängen dabei berücksichtigt werden. Bei entsprechenden Bedarfen sollen auch über die Regelbetreuung hinausgehende flexible Angebote und Angebote für Ferienzeiten vorgehalten werden. Dabei sind stets die Bedürfnisse des Kindes entsprechend seines Entwicklungsstandes zu berücksichtigen. Hierbei sollten besondere regionale Gegebenheiten und individuelle Ausgestaltungsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Gerade in diesem Kontext sollten insbesondere auch Angebote der Kindertagespflege in den Blick genommen werden. Regionale Bedarfsanalysen sollten Grundlage für die Ausgestaltung der Angebote sein. Von bedarfsgerechten Betreuungsangeboten für erwerbstätige Eltern profitieren auch Arbeitgeber.

Im Rahmen des Handlungsfeldes „Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ werden daher Maßnahmen erfasst, die

- die Umsetzung des Förderauftrags sichern,
- Hürden der Inanspruchnahme abbauen,
- Inklusive Betreuungsangebote als Regelangebot vorsehen,
- die Bedürfnisse und Interesse der Kinder in den Vordergrund stellen,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen,
- die Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherstellen,
- den Sozialraum bei der Bedarfsplanung einbeziehen.

Nicht von diesem Gesetz erfasst ist der weitere quantitative Ausbau, also die Schaffung zusätzlicher Plätze im Sinne des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG) zur Erfüllung des Rechtsanspruchs aus § 24

Achtes Buch Sozialgesetzbuch. Zu diesem Zweck wurde das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ errichtet.

Zu Nummer 2:

Ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel ist ein wesentlicher Aspekt der pädagogischen Arbeit der Fachkräfte mit Kindern, in der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit Eltern sowie für die notwendige mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungsverantwortung in der Kindertagesbetreuung. Anzustreben sind daher flächendeckend gesicherte Grundlagen mit guten personellen Rahmenbedingungen. Entscheidend für die pädagogische Wirklichkeit in einer Kindertageseinrichtung in Bezug auf Aspekte der Personalausstattung ist am Ende die Antwort auf die Frage: Wie lässt sich sicherstellen, dass eine angemessene Personalausstattung auch tatsächlich, d. h. durch die konkrete Anwesenheit von Fachkräften im Verhältnis zur konkreten Anwesenheit von Kindern, gegeben ist (Fachkraft-Kind-Relation)? (vgl. *Viernickel/Fuchs-Rechlin* in: „Qualität für alle“, 2015, S. 11 ff.)

Unter Nummer 2 werden daher Maßnahmen erfasst, die eine angemessene Fachkraft-Kind-Relation und Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherstellen.

Zu Nummer 3:

Die Qualifikation und die Kompetenzen, die Haltung und Professionalität der pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen spielen eine zentrale Rolle bei der Erfüllung des Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrags. Eltern vertrauen auf die bestmögliche Betreuung ihrer Kinder.

Der Handlungsbedarf erstreckt sich auf die Gewinnung, Ausbildung, Weiterqualifizierung und die Mitarbeiterbindung von pädagogischen Fachkräften sowie die weitere Qualifizierung und Professionalisierung des Leitungspersonals (Einrichtungsleitung, Stellvertretungen) und der Unterstützungsstrukturen wie der Fachberatung.

Es werden Maßnahmen erfasst, die

- die Fachkräftegewinnung, Qualifizierung, Weiterqualifizierung und Durchlässigkeit fördern, sowie
- Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit optimieren.

Zu Nummer 4:

Leitungskräfte haben eine Schlüsselfunktion bei der Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen (vgl. *Strehmel* in: „Qualität für alle“, 2015, S. 131 ff.). Eine effektive Ausübung der Leitungstätigkeit erfordert gesicherte Rahmenbedingungen sowie die kompetente und wertschätzende Unterstützung durch den Träger. Grundsätzlich besteht eine große Vielfalt von Kindertageseinrichtungen mit ihren jeweiligen Anforderungen und Besonderheiten. Zugleich gibt es aber einen Kernbestand an Leitungsaufgaben, die grundsätzlich in jeder Kindertageseinrichtung anfallen. Für eine professionelle Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es unterstützender Rahmenbedingungen und Ressourcen sowie einer entsprechenden Qualifizierung der Leitungskräfte.

Die konkrete Ausgestaltung der Leitungstätigkeit erfordert eine kontinuierliche Verständigung zwischen Trägern und Leitungskräften. Denn der Träger ist verantwortlich für die

Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Leitungstätigkeit und damit der Handlungsspielräume einer Leitungskraft.

Es werden Maßnahmen erfasst, die

- eine Verständigung über Kernaufgaben von Leitungstätigkeit herbeiführen,
- Qualifikationsanforderungen für Leitungskräfte einheitlich definieren,
- kontinuierliche Fort- und Weiterbildung von Leitungskräften sicherstellen,
- ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen.

Zu Nummer 5:

Die Anforderungen an die räumliche Gestaltung von Kindertageseinrichtungen und Räumen der Kindertagespflege sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt.

Auch hinsichtlich der Empfehlungen bzw. Vorgaben zu Mindestflächen pro Kind oder zum Gruppenraum bestehen Unterschiede zwischen den Ländern. Wenngleich in wissenschaftlichen Untersuchungen ein Zusammenhang zwischen konkreter Flächengröße und pädagogischer Qualität festgestellt werden konnte, zeigt sich, dass solche Vorgaben allein den konkreten Bedingungen in den Kindertageseinrichtungen nicht gerecht werden. Vorgaben zu Mindestflächen sagen allein nichts über die Anregungsqualität sowie die Nutzungsmöglichkeiten der Räume aus. Aus diesem Grund ist es zielführend, sich neben den Flächengrößen auch auf qualitative Anforderungen an die Raumgestaltung und an die Ausstattung in Kindertageseinrichtungen in den Handlungszielen zu konzentrieren, die die Bedürfnisse der Kinder und des Personals sowie deren Gesundheit und Wohlbefinden angemessen berücksichtigen (vgl. *Bensel/Martinet/Haug-Schnabel* in: „Qualität für alle“, 2015, S. 317 ff.).

Es werden Maßnahmen erfasst, die

- eine inklusive Raumgestaltung ermöglichen,
- angemessene pädagogisch nutzbare Innen- und Außenflächen sicherstellen,
- eine kindgerechte, bildungsförderliche Raumgestaltung und Ausstattung ermöglichen,
- eine personalgerechte Raumgestaltung und Ausstattung sicherstellen,
- eine bedarfsgerechte, an den Bedürfnissen der Familie ausgerichtete, Kinderbetreuung gewährleisten, etwa Schlafräume oder Aufenthaltsräume für die Früh- oder Spätbetreuung.

Zu Nummer 6:

Die Gesundheitsförderung wurde bereits mehrheitlich in den Bildungs- und Orientierungsplänen der Länder verankert. Es bedarf aber einer Definition der damit verbundenen Anforderungen an die Einrichtungen und die pädagogische Arbeit der Fachkräfte. Pädagogische Fachkräfte sollten im Rahmen ihrer Ausbildung zudem auf die Umsetzung der Ge-

sundheitsförderung adäquat vorbereitet werden. Gleiches ist auch bei der Qualifizierung zur Kindertagespflegeperson einzubeziehen.

Bislang haben noch nicht alle Kinder die Möglichkeit, an der Verpflegung in der Kindertagesbetreuung teilzunehmen. Bei der Verpflegung sind die Bedürfnisse aller Kinder zu berücksichtigen.

In Deutschland wachsen zunehmend viele Kinder in benachteiligten Lebensverhältnissen auf. Wie aus der KiGGS-Studie des Robert-Koch-Instituts bekannt ist, sind diese Kinder überdurchschnittlich häufig übergewichtig oder weisen ein erhöhtes Risiko auf, eine Adipositas zu entwickeln (vgl. *Lampert/Kuntz*, KiGGS Study Group 2015). Hier sind möglichst gemeinsam mit den Eltern und Familien kompensatorische Maßnahmen zu entwickeln, die in Kooperation mit Partnern aus den Bereichen Bildung und Gesundheit angeboten werden können.

Es werden daher Maßnahmen erfasst, die

- Gesundheitsförderung als Querschnittsthema insbesondere für Kinder und Fachkräfte im pädagogischen Alltag verankern,
- die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern im Bereich Bildung und Gesundheit weiterentwickeln,
- eine qualitativ hochwertige, gesunde und ausgewogene Ernährung sicherstellen,
- eine ausreichende Bewegungsförderung sicherstellen.

Zu Nummer 7:

Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege haben den gleichen gesetzlichen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag zu erfüllen (vgl. §§ 22 ff. Aachtes Buch Sozialgesetzbuch). Trotz der gesetzlichen Gleichstellung des Förderauftrags der beiden Angebotsformen weist die Kindertagespflege ein eigenes Profil auf, das es zu stärken gilt.

Die Struktur der Kindertagespflege ist in Deutschland heterogen. Eine in Teilen überregionale Angleichung der Regularien kann Erziehungsberechtigten und Kindertagespflegepersonen den Zugang und auch Übergänge erleichtern.

Ein Mindestmaß an Grundqualifizierung im Sinne einer optimalen Betreuung und Bildungsleistung gegenüber dem Kind sollte vorliegen. Kindertagespflegepersonen sollten Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung erhalten, insbesondere mit Blick auf die Anschlussfähigkeit zur Ausbildung als Kinderpflegerin bzw. Kinderpfleger, für andere Sozialassistentenberufe oder als Erzieherin bzw. Erzieher. Für Tagespflegepersonen, für die das Tagespflegeentgelt wesentlicher Bestandteil des Einkommens ist, könnte eine bessere Einkommenssituation in Abhängigkeit von der Qualifizierung und einer regelmäßigen Fortbildung stehen. Ein entsprechender Leistungsanreiz führt insgesamt zu einer Qualitätssteigerung im Bereich der Kindertagespflege.

In der Kindertagespflege haben Tagespflegepersonen und Erziehungsberechtigte einen Anspruch auf fachliche Beratung und Begleitung. Zur Umsetzung dieser Pflichtaufgaben hat der öffentliche Jugendhilfeträger ein qualifiziertes Fachberatungssystem unter Beachtung einer ausreichenden Personalausstattung zur Verfügung zu stellen.

Für alle Formen der Kindertagespflege gilt es daher, die Beratungsinfrastruktur, die pädagogische Begleitung und die Vernetzung – auch zwischen Kindertagespflege und Kita - zu stärken (vgl. *Viernickel* in: „Qualität für alle“, 2015, S. 403 ff.).

Es werden daher Maßnahmen erfasst, die

- die Qualifizierung in der Kindertagespflege vorantreiben,
- eine kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherstellen,
- verlässliche Vertretungsregelungen sicherstellen,
- eine Anschlussfähigkeit in soziale und pädagogische Berufe unter Beachtung der Qualifikation und Erfahrungen der Kindertagespflegeperson fördern,
- Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege verbessern,
- eine kindgerechte und entwicklungsförderliche Raumqualität in der Kindertagespflege sicherstellen,
- eine qualifizierte und personell angemessen ausgestattete Fachberatung in der Kindertagespflege sicherstellen,
- Kooperationen und Vernetzung in der Kindertagespflege ausbauen,
- Gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder eröffnen.

Zu Nummer 8:

Die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vollzieht sich in einem komplexen und dynamischen Beziehungsgefüge. Gute Qualität in der pädagogischen Praxis kann deshalb immer nur vieldimensional verstanden werden. Sie ist Ergebnis eines „kompetenten Systems“. Kompetenz in der Kindertagesbetreuung ist demnach nicht einfach das Ergebnis formaler Qualifizierung von Individuen und gesetzter Rahmenbedingungen. Kompetenz entwickelt sich vielmehr in wechselseitigen Beziehungen zwischen Individuen, Teams, Einrichtungen, Trägern sowie im weiteren Zusammenhang von Gemeinwesen und Gesellschaft. Professionalisierungsprozesse finden auf allen Systemebenen statt (Individuen, Institutionen und Teams, Interinstitutionelle Zusammenarbeit, Governance) (Vgl. Europäische Kommission 2011).

Bei der Entwicklung von Qualität in der Kindertagesbetreuung geht es demzufolge um einen kontinuierlichen Lernprozess zur Kompetenzbildung und nachhaltigen Qualitätssicherung auf allen genannten Ebenen. Die Frage der Steuerung im System berührt demnach alle neun Handlungsfelder. Gute Qualität in der Kindertagesbetreuung kann nur im Zusammenspiel aller Akteurinnen und Akteure realisiert werden.

Es werden daher Maßnahmen erfasst, die

- Qualitätsentwicklung und –sicherung verankern,
- die Steuerungskompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stärken,
- ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen sicherstellen.

Zu Nummer 9:

Für die pädagogische Arbeit in der Kindertagesbetreuung ergeben sich durch die vielfältigen Lebenssituationen der Kinder und ihrer Familien, durch zahlreiche gesellschaftliche Erwartungen und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse unterschiedliche inhaltliche Herausforderungen. Es gibt Entwicklungen, die bundesweit das gesamte Praxisfeld betreffen; andere sind durch regionale und einrichtungsspezifische Perspektiven bestimmt.

Es werden daher Maßnahmen erfasst, die

- für die Bedeutung einer öffentlich verantworteten Erziehung sensibilisieren,
- eine stärkere Beteiligung von Kindern und Kinderschutz sicherstellen,
- eine inklusive Pädagogik in der Kindertagesbetreuung verankern,
- zur Integration von Kindern mit Fluchthintergrund beitragen,
- die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen,
- die Potenziale des Sozialraums stärker nutzen,
- die alltagsintegrierte Gestaltung der Bildungsangebote etwa in der sprachlichen Bildung stärken,
- die Qualitätssicherung und –entwicklung gewährleisten,
- Schutz vor Diskriminierung verbessern, also insbesondere die Geltung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Kindern und die Kooperation mit den Eltern sicherstellen.

Zu § 3 Handlungskonzepte der Länder

Welche Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung konkret vor Ort ergriffen werden müssen, können die handelnden Akteurinnen und Akteure am besten bewerten und entscheiden.

Zu Absatz 1:

Die Länder wählen die aufgrund ihrer Entwicklungsbedarfe erforderlichen Handlungsfelder und Handlungsziele (aus dem in § 2 aufgeführten „Instrumentenkasten“) aus. Dem liegt eine Analyse zugrunde, die alle neun in § 2 aufgeführten Handlungsfelder in den Blick nimmt. Die Analysen bilden die Grundlage für bundesweit vergleichbare Handlungs- und Finanzierungskonzepte. Die partizipative und transparente Einbeziehung von Akteurinnen und Akteuren im Gebiet der Kindertagesbetreuung ist dabei von großem Nutzen.

Zu Absatz 2:

Um transparent zu machen, wie eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung konkret erfolgen kann, ermitteln die Länder jeweils Kriterien, anhand derer dies in fachlicher und finanzieller Weise nachvollzogen werden kann.

Zu Absatz 3:

Die Auswahl der Länder nach Absatz 1 und die Kriterien zur Nachvollziehbarkeit nach Absatz 2 münden in länderspezifische Handlungskonzepte. In diesen bringen die Länder zum Ausdruck, was sie konkret in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung unternehmen möchten und welche Schritte und Zwischenziele hierfür notwendig sind. Die Handlungskonzepte werden von Konzepten zur Finanzierung begleitet. In diesen zeigen die Länder auf, in welcher Höhe sie Mittel für welche Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung verwenden.

#### Zu § 4 Verträge zwischen Bund und Ländern

Bund und Länder arbeiten seit geraumer Zeit im Gebiet der Kindertagesbetreuung politisch eng zusammen und stimmen sich gegenseitig ab. Das ist Ausdruck eines kooperativen Bundesstaates (vgl. dazu Maunz/Dürig/Grzeszick, Art. 20 Rn. 141). Die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze, die vor allem aus der bundesstaatlichen Kompetenzordnung abzuleiten und bei der Kooperation der Länder oder von Bund und Ländern zu beachten sind, bilden einen weiten Rahmen, der in der Regel nur gewisse, zurückhaltende Grenzen setzt (ebd. Rn. 165). Somit ist es möglich, dass Bund und Länder auch im Bereich der Kindertagesbetreuung gemeinsam agieren. Der Abschluss von Vereinbarungen in Form von Verträgen ist hierzu möglich (ebd. Rn. 152 ff.).

Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes sind bundesweite Fortschritte der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung. Durch die bundesweite Weiterentwicklung der Qualität, ausgerichtet nach den unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen der Länder, werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt. Im Zusammenhang mit dieser mehrdimensionalen Zielsetzung stehen die in § 5 geregelte Durchführung des Monitorings, die vorzunehmende Evaluation sowie die Abfassung des dem Bundestag vorzulegenden Berichts. Voraussetzung hierfür sind insbesondere transparente Abläufe sowie eine substantiierte Information des Bundes.

Um das Ziel bundesweiter Fortschritte der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung zu erreichen, sieht das Gesetz den Abschluss von rechtsverbindlichen Verträgen zwischen der Bundesrepublik Deutschland – vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – und den einzelnen Ländern vor. Anstatt eine bundesweite Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung durch bundeseinheitliche Qualitätskriterien zu avisieren, intendiert das Gesetz angesichts der unterschiedlichen Ausgangssituationen, spezifischen Zielsetzungen und Entwicklungsbedarfe in den Ländern, die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit dem Abschluss eines Vertrages zwischen dem Bund und jedem einzelnen Land durch die kooperativ, im Wege der vertraglichen Einigung zustande gekommene Regelung länderspezifischer Anforderungen anzustreben. Der Weg über den Abschluss rechtsverbindlicher Verträge ist notwendig, um in einer ersten Phase der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung den nicht nur unterschiedlichen, sondern im Hinblick auf die jeweiligen Handlungsfelder auch vielfältigen Entwicklungsbedarfen in den Ländern Rechnung tragen zu können und in den einzelnen Ländern eine Ausgangssituation zu erreichen, die die bundesweite Regelung von Qualitätskriterien zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in einem zweiten Schritt ermöglicht.

§ 4 regelt die Inhalte dieser rechtsverbindlichen Verträge, die die einzelnen Länder mit dem Bund als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation abschließen. Die Präambel dieser Verträge nimmt Bezug auf die nach diesem Gesetz vorgenommenen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes und den konkret den jeweiligen Ländern zum Zwecke der Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zugewiesenen Mittel.

Darüber hinaus enthalten die Verträge nach § 4 unter anderem die Handlungskonzepte der Länder nach § 3 Absatz 3 Satz 1 (Nummer 1). Zudem die Finanzierungskonzepte gemäß § 3 Absatz 3 Satz 2 um die in der Präambel dargelegten Verbindungen transparent zu machen (Nummer 2). Die Selbstverpflichtung der Länder nach Nummer 4 dient der Messbarkeit der Maßnahmen und orientiert sich an guten Beispielen zum Qualitätsmanagement in der Kindertagesbetreuung. Der Bericht nach Nummer 5 ist im Umfang nicht mit einem Monitoringbericht (§ 5 Absatz 1) vergleichbar, sondern dient knapp und flexibel dazu, über die Fortschritte in der Qualitätsentwicklung in bundesweit vergleichbarer Weise zu informieren. Der Verweis auf eine geänderte landesrechtliche Norm kann hier genügen.

Der Bund verpflichtet sich gemäß § 4 Nummer 7, eine Service- und Koordinierungsstelle einzurichten. Durch diese Stelle kommen die Bundesmittel umso wirksamer mittel- und unmittelbar der Kindertagesbetreuung zugute. Die Service- und Koordinierungsstelle unterstützt die Länder bei ihren Aufgaben, bundesweit vergleichbare Handlungskonzepte (§ 3 Absatz 1) und bundesweit vergleichbare Berichte zur Qualitätsentwicklung (§ 4 Satz 2 Nummer 5) zu erstellen, zudem bei den Aufgaben der Länder, die sich aus § 5 (Monitoring und Evaluation) ergeben sowie bei Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit. Ferner übt die Service- und Koordinierungsstelle eine anregende Funktion im Sinne des § 83 Absatz 1 Aches Buch Sozialgesetzbuch aus.

Zu § 5 (Monitoring und Evaluation)

Zu Absatz 1:

Das regelmäßige und dauerhafte Monitoring dient dem Zweck, die Weiterentwicklung der Qualität zu prüfen, Erfahrungen zu sichern, Umsetzungsstrategien aufzuzeigen und Transparenz zu gewährleisten. Um den Anforderungen des Instrumentenkastens gerecht zu werden, ist das Monitoring länderspezifisch zu gestalten. Gleichsam soll im Sinne der Konvergenz (§ 1 Absatz 3) eine länderübergreifende Betrachtung im Rahmen des Monitorings stattfinden. Kriterien des Monitorings sind die von den Ländern ergriffenen Maßnahmen auf den Handlungsfeldern nach § 2.

Der allgemeine Teil der Monitoringberichte nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 stellt in Weiterentwicklung der Zusammenstellung von amtlichen Daten und den Elternbefragungen „Kindertagesbetreuung Kompakt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend um Qualitätsmerkmale bundesweite Beobachtungen dar. Zentrale Qualitätsindikatoren sollen bundesweit erhoben und landesspezifisch dargestellt werden.

Die länderspezifische Analyse nach Absatz 1 Satz 3 Nummer 2 soll die Weiterentwicklung der von den Ländern ausgewählten Maßnahmen plausibilisieren und sicherstellen, dass diese nicht konterkariert werden. Sie enthält den länderspezifischen Teil des Monitorings, in dem die von den Ländern ausgewählten Maßnahmen durch Datenerhebungen wie unter anderem der amtlichen Statistik oder Eltern- und Fachkräftebefragungen dargestellt werden (länderspezifischer Teil des Monitorings). Zudem nimmt sie Bezug auf die Bestandteile des Vertrages zwischen dem Bundes und dem jeweiligen Land inklusive der Präambel.

Eindeutig quantifizierbare Kriterien, insbesondere die für qualitative Maßnahmen in der Kindertagesbetreuung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in dem jeweiligen Land, sind stets Bestandteil der Analyse.

Nicht jeder Monitoringbericht muss alle Maßnahmen beleuchten. Es können jährlich unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden.

Zu Absatz 2:

Die Evaluation, die von der Service- und Koordinierungsstelle des Bundes begleitet wird, dient der Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes. Der Deutsche Bundestag erhält durch den zwei Kalenderjahre nach dem Inkrafttreten vorzulegenden Bericht die Gelegenheit, über das Gesetz und seine Auswirkungen zu debattieren. Dabei geht es insbesondere darum, ob durch länderspezifische Fortschritte der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung in allen Handlungsfeldern eine Ausgangssituation erreicht wird, die die bundesgesetzliche Regelung von Qualitätskriterien ermöglicht, um nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege weiterzuentwickeln, oder ob vielmehr zunächst eine weitere Phase vereinbarter länderspezifischer Anforderungen notwendig ist, um dieses Ziel zu erreichen.

Dem Evaluationsbericht liegen die Monitoringberichte zugrunde. Auch weitere Daten können Berücksichtigung finden. Bei der Erstellung des Evaluationsberichts wird die Bundesregierung von einer wissenschaftlichen Einrichtungen unterstützt.

## **Zu Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch)**

Zu Nummer 1

Satz 1 des dem § 22 Achten Buch Sozialgesetzbuch angefügten Absatzes 4 konkretisiert die Verpflichtung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe nach § 79a Achten Buch Sozialgesetzbuch spezifisch für Leistungen nach § 2 Absatz 2 Nummer 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch unter dem Gesichtspunkt der Weiterentwicklung geeigneter Maßnahmen zur Erfüllung des Förderauftrags nach § 22 Absatz 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch.

Satz 2 macht deutlich, dass die Länder einen eigenständigen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Auswahl bzw. Regelung erforderlicher Handlungsfelder und Handlungsziele sowie konkreter darauf bezogener Maßnahmen, die sich aus landesspezifischen Qualitätsentwicklungsbedarfen ergeben, haben. Diese möglichen Handlungsfelder und -ziele werden in § 2 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz (Artikel 1) konkretisiert.

§ 79a Achten Buch Sozialgesetzbuch verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung. § 22 Absatz 4 Achten Buch Sozialgesetzbuch konkretisiert dies im Hinblick auf die Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesbetreuung). Hierzu können sowohl die in § 2 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz dargelegten Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung genutzt werden, als auch bereits ergriffene Maßnahmen zur Umsetzung des Förderauftrages weiterentwickelt werden.

Zu Nummer 2

Kostenbeiträge für die frühkindliche Förderung nach § 90 Absatz 1 Nr. 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch („Elternbeiträge“) können eine Hürde darstellen, die Kinder davon abhält eine Kindertagesbetreuungseinrichtung zu nutzen (vgl. *Meiner-Teubner, C.* (2016): Elternbeiträge und weitere Kosten in der Kindertagesbetreuung als Zugangschancen oder -hürden. In: *Kita aktuell Recht*, 14. Jg., Heft 4.2106, S. 125-127). Daher stellt die Abschaffung der Kostenbeiträge für Kinder, die andernfalls davon abgehalten werden könnten, ein

Angebot der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung wahrzunehmen, eine Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung dar. Hürden der Inanspruchnahme abzubauen ist ein konkreter Beitrag zu Chancengleichheit und Bildungsgerechtigkeit. Denn für Familien mit geringem bzw. kleinem Einkommen stellen Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung in Relation zu dem ihnen zu Verfügung stehenden Haushaltseinkommen eine besondere Belastung dar.

Die finanzielle Belastung durch Elternbeiträge ist ungerecht verteilt. Haushalte unterhalb der Armutsrisikogrenze müssen einen fast doppelt so hohen Anteil ihres Einkommens für den Elternbeitrag ihrer Kinder aufbringen wie wohlhabendere Eltern – trotz einer in vielen Jugendamtsbezirken gültigen sozialen Staffelung. Denn Eltern, die über weniger als 60 Prozent eines durchschnittlichen Einkommens verfügen, zahlen monatlich durchschnittlich 118 Euro und damit zehn Prozent ihres Einkommens für die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung ihres Kindes. Bei denjenigen Eltern oberhalb der Armutsrisikogrenze sind es hingegen nur rund fünf Prozent des Einkommens, im Durchschnitt 178 Euro Bundesländern (Eltern-Zoom 2018; Schwerpunkt: Elternbeteiligung bei der KiTA-Finanzierung; Bertelsmann-Stiftung 2018). Zudem gibt es erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern (ebd.).

Die Ausgestaltung der Elternbeiträge ist Sache der Länder. Die zwischen den Ländern aber auch innerhalb der Länder zum Teil stark voneinander abweichenden Kostenbeiträge führen zu ungleichwertigen Lebensverhältnissen und verringern die Wirtschaftseinheit.

Die Neuregelung der pauschalierten Kostenbeiträge beinhaltet drei wesentliche Maßnahmen.

Erstens wird über die bislang in § 90 Absatz 4 Achten Buch Sozialgesetzbuch definierten Kriterien hinaus klargestellt, dass für Beziehende von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz die Kostenbeiträge stets unzumutbar sind und aufgrund dessen erlassen oder übernommen werden. Aktuell zahlen teilweise auch Eltern in Sozialleistungsbezug Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung, obwohl sie gemäß § 90 Absatz 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch einen Anspruch auf Erstattung oder Übernahme der Elternbeiträge haben (vgl. *Schmitz/Spieß/Stahl*, DIW Wochenbericht 41/2017, S. 895; vgl. *Bock-Famulla/Holtbrinck*, „Kita-Qualität in Deutschland“, Bertelsmann-Stiftung Dezember 2016, S. 8). Hier besteht ein Umsetzungsdefizit. Die Durchsetzung dieser bereits geltenden Regelung zur Beitragsbefreiung von Eltern in Sozialleistungsbezug ist ein Gebot der sozialen Gerechtigkeit und des gleichen Zugangs zu früher Bildung. Im Gegensatz zu der bisherigen Ausgestaltung wird auf die Antragerfordernis verzichtet. Es ist daher auf Seiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zwingend zu prüfen, ob der Anspruch auf Erlass oder Übernahme besteht.

Zweitens wird der Kreis der Personen, für die Kostenbeiträge stets unzumutbar sind und aufgrund dessen erlassen oder übernommen werden müssen, erweitert. Hinzu kommen jene Personen, die Kinderzuschlag gemäß § 6a Bundeskindergeldgesetz oder Wohngeld erhalten. Für sie gelten die selben Maßgaben wie für Beziehende von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Maßnahme nimmt insbesondere die Situation in Familien mit einem nur geringen bzw. kleinen zur Verfügung stehenden Einkommen in den Blick. Diese sind bislang durch Elternbeiträge überproportional hoch belastet (vgl. Eltern-Zoom 2018; Schwerpunkt: Elternbeteiligung bei der KiTA-Finanzierung; Bertelsmann-Stiftung 2018; *Ehmann*, WSI-Mitteilungen 4/2004, S. 216). Diese Belastung stellt erstens eine Zugangshürde für die Kinder zu frühkindlicher Förderung dar. Zweitens führt sie dazu, dass die durch den Kinderzuschlag oder das Wohngeld an anderer Stelle gewährte Gelder den Familien wieder entzogen werden. Hierdurch wird insbesondere im Vergleich zu den Familien, die Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erhalten, das Lohnabstandsgebot beeinträchtigt. Zwar werden bei der wohngeldrechtlichen Einkommensermitt-

lung bereits nach geltender Rechtslage die Kosten für die Kinderbetreuung vom Einkommen abgesetzt (vgl. Teil A Nummer 14.115 Wohngeld-Verwaltungsvorschrift). Doch bedeutet dies umgekehrt derzeit nicht, dass der Bezug von Wohngeld stets zu einem Erlass bzw. einer Übernahme der Kostenbeiträge für die frühkindliche Förderung nach § 90 Absatz 1 Nr. 3 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch führt.

Drittens wird im Vergleich zu der bisher geltenden Regelung des § 90 Absatz 1 Satz 3 Aechtes Buch Sozialgesetzbuch eine bundesweite Pflicht zur Staffelung von Kostenbeiträgen eingeführt. Die bislang existierende Option für die Länder, aufgrund Landesrecht von Staffelungen abzusehen, entfällt. Die sozialen Kriterien zur Ausgestaltung der Staffelungen bleiben bestehen. Das zur Verfügung stehenden Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit sind stets zu berücksichtigen. Darüber hinaus können weitere Kriterien für Staffelungen festgelegt werden, soweit durch diese nicht die stets zu berücksichtigenden Kriterien unterlaufen werden. Insbesondere ist bei der Festlegung von Kriterien zur sozialen Staffelung darauf zu achten, dass Familien mit kleinen und mittleren Einkommen nur proportional zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden.

### **Zu Artikel 3 (Änderung des Finanzausgleichgesetzes)**

Der in § 1 neu eingefügte Satz ändert die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern im Jahr 2019: Der Umsatzsteueranteil des Bundes für das Jahr 2019 wird um 485 Mio. Euro verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder für das Jahr 2019 um 485 Mio. Euro erhöht. Diese Änderung der Umsatzsteuerverteilung steht im Zusammenhang mit den Verträgen von Bund und allen Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität der Kinderbetreuung gemäß § 4 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz.

Bei dem Betrag von 485 Millionen Euro für das Jahr 2019 handelt es sich um die erste Tranche der im Koalitionsvertrag genannten weiteren Unterstützung für Länder und Kommunen beim Ausbau des Angebots und bei der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und dem Angebot von Kindertagespflegeleistungen sowie zusätzlich bei der Entlastung von Eltern von den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit in Höhe von 500 Millionen Euro, abzüglich des in der Verwaltung des Bundes entstehenden Kostenaufwandes in Höhe von 15 Millionen Euro. Die weiteren Tranchen der Jahre 2020, 2021 und 2022 werden durch die Änderung der Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern in Artikel 4 dieses Gesetzes umgesetzt. Die Bestimmungen von Artikel 106 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes bleiben durch diesen Einschub unberührt.

### **Zu Artikel 4 (Weitere Änderung des Finanzausgleichgesetzes)**

Mit der Ergänzung von § 1 Finanzausgleichsgesetz durch Absatz 5 wird der Umsatzsteueranteil des Bundes für das Jahr 2020 um 985 Mio. Euro verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder für das Jahr 2020 um 985 Mio. Euro erhöht sowie die Umsatzsteueranteile des Bundes für die Jahre 2021 und 2022 um jeweils 1.985 Mio. Euro verringert und die Umsatzsteueranteile der Länder für die Jahre 2021 und 2022 um jeweils 1.985 Mio. Euro erhöht. Diese Änderungen der vertikalen Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 2020 bis 2022 stehen im Zusammenhang mit den Verträgen zwischen Bund und allen Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität der Kinderbetreuung gemäß § 4 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz, die in Artikel 1 dieses Gesetzes inhaltlich ausgeführt wird.

Bei den Beträgen von 985 Millionen Euro für das Jahr 2020 sowie jeweils 1.985 Millionen Euro für die Jahre 2021 und 2022 handelt es sich um die weiteren Tranchen der im Koalitionsvertrag genannten weiteren Unterstützung für Länder und Kommunen beim Ausbau

des Angebots und bei der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und dem Angebot von Kindertagespflegeleistungen sowie zusätzlich bei der Entlastung von Eltern von den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit in Höhe von 1.000 Millionen Euro für das Jahr 2020 sowie jeweils 2.000 Euro für die Jahre 2021 und 2022, abzüglich des in der Verwaltung des Bundes entstehenden Kostenaufwandes in Höhe von jeweils 15 Millionen Euro jährlich.

In diesem Gesetz sind Beträge bis in das Jahr 2022 vorgesehen. Ziel des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist daher, begleitet durch eine mit zusätzlichen Bundesmitteln verbesserte Einnahmesituation der Länder, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und eine Angleichung noch bestehender Unterschiede zwischen den Ländern zu befördern. Dadurch wird es dem Bund möglich, zu einer nachhaltigen und dauerhaften Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland beizutragen.

Die Bestimmungen von Artikel 106 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes bleiben von dieser Ergänzung unberührt.

### **Zu Artikel 5 (Inkrafttreten)**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Artikel 1 (KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)) und Artikel 2 Nummer 1 (Änderung von § 22 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Somit können Verträge gemäß Artikel 1 § 4 ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens abgeschlossen werden.

Artikel 2 Nummer 2 (Änderung von § 90 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) tritt zum 1. August 2019 in Kraft. Der 1. August gilt als Beginn eines neuen Kita-Jahres. Die Neuregelung des Artikels 2 innerhalb eines laufenden Kita-Jahres in Kraft treten zu lassen, würde die Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor hohe administrative Herausforderungen stellen.

Artikel 3 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) tritt erst in Kraft, wenn der Bund mit allen Ländern Verträge nach § 4 KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetz (Artikel 1) abgeschlossen hat. Durch diese Verknüpfungen finden keine finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzverschiebungen statt. Vielmehr handelt es sich um eine verfassungsrechtlich zulässige Kooperation (vgl. dazu Maunz/Dürig/Grzeszick, Art. 20 Rn. 162). Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Artikel 4 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) tritt am 1. Januar 2020 in Kraft, frühestens jedoch, sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden. Darüber hinaus gelten die Ausführungen zu Artikel 3.