

## **Gesetzentwurf**

### **der Bundesregierung**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe 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 vorschulischen Kindertagesbetreuung notwendig. Bund, Länder, Kommunen und Träger haben in den letzten zehn 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. Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den Bundesländern, so dass Kinder je nach Wohnort unterschiedliche Bedingungen für das Aufwachsen und unterschiedliche Bildungschancen haben. Insbesondere zum Abbau von herkunftsbedingten Ungleichheiten ist der weitere Ausbau qualitativ hochwertiger Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung notwendig.

Ziel des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist daher, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und bestehende Unterschiede zwischen den Ländern anzugleichen. Das ist ein wichtiger Schritt zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Kinder in Deutschland und zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen (UN-Kinderrechtskonvention), insbesondere die Artikel 3, 8 und 12 der UN-Kinderrechtskonvention. Zugleich werden damit Eltern bundesweit gleichwertige Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. Deswegen soll das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz die Qualitätsniveaus in den Ländern einander annähern, um letztlich eine Angleichung zu erreichen.

Für Kinder aus Haushalten mit geringem Einkommen stellen Kostenbeiträge für Kindertagesbetreuung eine Zugangshürde für die Inanspruchnahme frühkindlicher Förderung dar. Wenn durch die Erhebung von Kostenbeiträgen Kindern der Zugang zu Tageseinrichtungen oder zur Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsentlastung zur Frage der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.

**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 Maßnahmen zur Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe in der Kindertagesbetreuung an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder angeknüpft werden. Dies ist Kerngedanke in § 2 des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes geregelten Instrumentenkastens und der Handlungskonzepte der Länder nach § 3, die auch Bestandteil der landesspezifischen Verträge zwischen dem Bund und dem jeweiligen Land werden.

Eine bundesweite, sozialverträgliche Staffelung von Elternbeiträgen bis hin zur Beitragsbefreiung kann es insbesondere bildungsfernen oder sozial benachteiligten Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund ermöglichen, außerfamiliäre Betreuungsangebote zu nutzen. Die Abschaffung der Elternbeiträge gezielt für Familien mit geringem Einkommen ist deshalb eine Maßnahme zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung.

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

**C. Alternativen**

Keine.

**D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

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

2019: 493 Millionen Euro,

2020: 993 Millionen Euro,

2021: 1.993 Millionen Euro,

2022: 1.993 Millionen 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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ein jährlicher Mehraufwand in Höhe von 7 Millionen Euro.

### F. Weitere Kosten

Die Einnahmen der Kommunen aus der Heranziehung der Eltern zu einem Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 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.



**BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND**  
**DIE BUNDESKANZLERIN**

Berlin, 12. Oktober 2018

An den  
Präsidenten des  
Deutschen Bundestages  
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und  
zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

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

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

Der Gesetzentwurf ist dem Bundesrat am 20. September 2018 als besonders eilbe-  
dürftig zugeleitet worden.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf sowie die Auffassung  
der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates werden unverzüglich  
nachgereicht.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel



## Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

Vom ...

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

**Artikel 1****Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege****(KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG)****§ 1****Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

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

(2) Kindertagesbetreuung im Sinne dieses Gesetzes umfasst die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege im Sinne des § 22 Absatz 1 Satz 1 und 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch bis zum Schuleintritt. Maßnahmen nach § 2 dieses Gesetzes sind Maßnahmen, die frühestens ab dem 1. Januar 2019 begonnen werden und

1. Maßnahmen im Sinne von § 22 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch sind oder
2. Maßnahmen sind, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung hinausgehen.

(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 zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung**

Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung werden auf folgenden Handlungsfeldern ergriffen:

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, welches insbesondere den Abbau von Hürden zur Inanspruchnahme, die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst,
2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen sicherstellen,

3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen,
4. die Leitungen der Tageseinrichtungen stärken,
5. die Gestaltung der in der Kindertagesbetreuung genutzten Räumlichkeiten verbessern,
6. Maßnahmen und ganzheitliche Bildung in den Bereichen kindliche Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung fördern,
7. die sprachliche Bildung fördern,
8. die Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) stärken,
9. die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung im Sinne eines miteinander abgestimmten, kohärenten und zielorientierten Zusammenwirkens des Landes sowie der Träger der öffentlichen und freien Jugendhilfe verbessern oder
10. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung bewältigen, insbesondere die Umsetzung geeigneter Verfahren der Beteiligung von Kindern, die Sicherstellung des Schutzes der Kinder, die Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen, die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien, die Nutzung der Potentiale des Sozialraums und den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype.

Förderfähig sind auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern. Maßnahmen gemäß § 2 Satz 1 Nummer 1 bis 4 sind von vorrangiger Bedeutung.

### § 3

#### **Handlungskonzepte und Finanzierungskonzepte der Länder**

(1) Die Länder analysieren anhand möglichst vergleichbarer Kriterien und Verfahren ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2.

(2) Auf der Grundlage der Analyse nach Absatz 1 ermitteln die Länder in ihrem Zuständigkeitsbereich jeweils

1. die Handlungsfelder nach § 2 Satz 1, die Maßnahmen nach § 2 Satz 2 und konkreten Handlungsziele, die sie zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zusätzlich als erforderlich ansehen sowie
2. Kriterien, anhand derer eine Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung fachlich und finanziell nachvollzogen werden kann.

(3) Bei der Analyse der Ausgangslage nach Absatz 1 sowie bei der Ermittlung der Handlungsfelder, Maßnahmen und Handlungsziele nach Absatz 2 sollen insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Sozialpartner sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise beteiligt und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden.

(4) Auf der Grundlage der Analyse der Ausgangssituation nach Absatz 1 und der Ermittlungen nach Absatz 2 stellen die Länder Handlungs- und Finanzierungskonzepte auf, in denen sie anhand der nach Absatz 2 Nummer 2 ermittelten Kriterien darstellen,

1. welche Fortschritte sie bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erzielen wollen, um ihre Handlungsziele zu erreichen,
2. mit welchen fachlichen und finanziellen Maßnahmen sie die in Absatz 4 Nummer 1 genannten Fortschritte erzielen wollen und
3. in welcher zeitlichen Abfolge sie diese Fortschritte erzielen wollen.



## § 4

**Verträge zwischen Bund und Ländern**

Jedes Land schließt mit der Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, einen Vertrag über die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung, der als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation nach § 6 dient. Dieser Vertrag enthält:

1. das Handlungskonzept des Landes gemäß § 3 Absatz 4,
2. das Finanzierungskonzept des Landes gemäß § 3 Absatz 4,
3. die Verpflichtung des Landes, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jeweils bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres einen Bericht zu übermitteln, in dem das Land den Fortschritt bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung gemäß seinem nach § 3 Absatz 4 aufgestellten Handlungs- und Finanzierungskonzept darlegt (Fortschrittsbericht),
4. die Verpflichtung des Landes, geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zu treffen, insbesondere Qualitätsmanagementsysteme zu unterstützen,
5. die Verpflichtung des jeweiligen Landes, an dem länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitoring gemäß § 6 Absatz 1 und 2 teilzunehmen, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die für die bundesweite Beobachtung nach § 6 Absatz 2 Satz 2 erforderlichen Daten jährlich bis zum 15. Juli zu übermitteln und die Teilnahme am Monitoring insbesondere für eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu nutzen,
6. das Nähere zu der Unterstützung durch die Geschäftsstelle gemäß § 5.

## § 5

**Geschäftsstelle des Bundes**

Der Bund richtet eine Geschäftsstelle beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein, die

1. die Länder unterstützt
  - a) bei der Analyse der Ausgangslage nach § 3 Absatz 1, insbesondere im Hinblick auf möglichst vergleichbare Kriterien und Verfahren,
  - b) bei der Aufstellung von Handlungskonzepten nach § 3 Absatz 4, einschließlich der hierfür erforderlichen Ermittlungen der Handlungsfelder und Handlungsziele nach § 3 Absatz 2,
  - c) bei der Erstellung der Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3, insbesondere als geeignetes Instrument des Monitorings nach § 6 sowie
  - d) bei der Durchführung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen,
2. den länderübergreifenden Austausch über eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung koordiniert sowie
3. das Monitoring und die Evaluation nach § 6 begleitet.

## § 6

**Monitoring und Evaluation**

(1) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt jährlich, erstmals im Jahr 2020 und letztmals im Jahr 2023, ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes qualifiziertes Monitoring durch.

Das Monitoring ist nach den zehn Handlungsfeldern gemäß § 2 Satz 1 und Maßnahmen gemäß § 2 Satz 2 aufzuschlüsseln.

(2) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend veröffentlicht jährlich einen Monitoringbericht. Dieser Monitoringbericht umfasst

1. einen allgemeinen Teil zur bundesweiten Beobachtung der quantitativen und qualitativen Entwicklung des Angebotes früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege und
2. die von den Ländern gemäß § 4 Satz 2 Nummer 3 übermittelten Fortschrittsberichte.

(3) Die Bundesregierung evaluiert die Wirksamkeit dieses Gesetzes und berichtet erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse der Evaluation. In den Evaluationsbericht fließen die Ergebnisse des Monitorings nach den Absätzen 1 und 2 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 Förderungsauftrags nach Absatz 3 sollen geeignete Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der 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 die folgenden 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 bleiben das Baukindergeld des Bundes sowie die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.“

c) Die Absätze 3 und 4 werden wie folgt gefasst:

„(3) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. Als Kriterien für die Staffelung werden insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes berücksichtigt. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt das Baukindergeld des Bundes außer Betracht. Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden.“

(4) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 wird der Kostenbeitrag auf Antrag erlassen oder auf Antrag ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buches oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen oder wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu beraten. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

### **Artikel 3**

#### **Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Nach § 1 Satz 20 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch [...] geändert worden ist, wird folgender Satz eingefügt:

„Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom ... [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] und aus der Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom ... [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] verringert sich der in Satz 5 genannte Betrag für das Jahr 2019 um 493 Millionen Euro.“

### **Artikel 4**

#### **Weitere Änderung des Finanzausgleichsgesetzes**

Dem § 1 des Finanzausgleichsgesetzes, das zuletzt durch Artikel 3 geändert worden ist, wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom ... [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] und aus der Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom ... [einsetzen: Datum und Fundstelle dieses Gesetzes] verringern sich die in Absatz 2 genannten Beträge für den Bund im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1.993 Millionen Euro; die in Absatz 2 genannten Beträge für die Länder erhöhen sich entsprechend im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro und in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1.993 Millionen Euro.“

### **Artikel 5**

#### **Inkrafttreten**

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 bis 4 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 in Kraft, sobald in allen Ländern Verträge nach Artikel 1 § 4 abgeschlossen wurden, nicht jedoch vor dem 1. Januar 2020. 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 und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung setzt ein wesentliches, prioritäres Vorhabens des Koalitionsvertrages um. Im Koalitionsvertrag ist vereinbart worden, dass der Bund die „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 wird. 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 kann so auch gegen Einkommensarmut in der Familie wirken. Wenn Kinder ein außerfamiliäres Betreuungsangebot besuchen, wird ihre Entwicklung dort gefördert. Davon profitieren alle Kinder, besonders aber Kinder aus stark belasteten Sozial- und Wohnräumen oder aus Familien mit geringem Einkommen, mit Bildungsbenachteiligung und/oder Migrationshintergrund. 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 Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) geregelt. Von besonderer Bedeutung beim Ausbau der Kindertagesbetreuung sind die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem 1. Januar 1996 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 1. 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. Damit genügend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, unterstützt der Bund die Länder und Kommunen bereits seit 2008 beim Ausbau und der Verbesserung der Kindertagesbetreuung. Zuletzt hat der Bund 2017 das 4. Investitionsprogramm aufgelegt, mit dem 1.126 Millionen Euro für die Schaffung von zusätzlichen 100.000 Plätzen bereitgestellt werden (§§ 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]). Allerdings bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern, so dass Kinder je nach Wohnort unterschiedliche Bedingungen für das Aufwachsen und unterschiedliche Bildungschancen haben. Deshalb 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 BMFSFJ, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände eingesetzt, die Vorschläge für konkrete Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zu deren Finanzierungsgrundlagen erarbeiten sollte. 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 weitere Handlungsmöglichkeiten 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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz erarbeitet.

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 zwar 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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist daher, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und damit noch bestehende Unterschiede zwischen den Ländern anzugleichen. Das ist ein wichtiger Schritt zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für Kinder in Deutschland. Zugleich kann damit Eltern die Möglichkeit einer bundesweit gleichwertigen Beteiligung am Arbeitsleben gegeben werden.

## II. Gesetzgebungskompetenz

Da die Länder gemäß Artikel 70 Absatz 1 GG das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, setzt ein KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (Artikel 1) eine grundgesetzliche Kompetenzzuweisung an den Bund voraus. Diese Kompetenz ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 2 GG in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG. 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 GG 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 Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG sei daher zu bejahen (BVerfGE 97, 332, 342).

Auf diese Auffassung stützte sich die Bundesregierung auch bereits in den Ausführungen zu ihrer Gesetzgebungskompetenz im Gesetzentwurf zum Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3845; Bundestagsdrucksache 15/3676 S. 22) und zum Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403; Bundestagsdrucksache 16/9299, S. 11; 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. Es reicht aus, wenn eine nicht notwendig akute, sondern gegebenenfalls auch nur typisierend bezeichnete Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht. Auf genau deren Beseitigung, hilfsweise Minderung zielt der vorliegende Gesetzentwurf.

Eine solche Bedarfslage besteht in der Belastung von Familien mit Kleinkindern und der damit verbundenen besonderen Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit und dem typischerweise in dieser Altersphase auftretenden besonderen Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern (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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz unterfällt demnach dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für soziale Fürsorge.

## 2. Erforderlichkeit

### 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 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 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zielt gerade darauf, bestehende Unterschiede in der Qualität der Betreuung in den einzelnen Ländern auszugleichen und in ganz Deutschland eine hochwertige Kinderbetreuung sicherzustellen. So unterscheiden sich zum Beispiel die Öffnungszeiten in der Kindertagesbetreuung deutlich. Teilweise gibt es Tageseinrichtungen, die bereits vor 6:30 Uhr öffnen und auch am Nachmittag nach 16:30 Uhr noch ein Angebot vorhalten, während andere Einrichtungen erst nach 7:00 Uhr öffnen und vor 16:30 Uhr schließen (Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbau und Bedarf 2017, Ausgabe 03, Seite 28).

Auch der Fachkraft-Kind-Schlüssel weist sowohl bei den unter Dreijährigen als auch bei den unter Sechsjährigen enorme Unterschiede auf. Die Personalschlüssel variieren schon auf der regionalen Ebene erheblich. So reicht die Spannweite bei der Ganztagsbetreuung von Kindern unter drei Jahren etwa von 2,5 bis zu 7,2 Kindern, die durch eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft betreut werden; in Kindergartengruppen von 6,1 bis zu 14,3 Kindern pro Fachkraft (Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017, Bertelsmannstiftung, Seite 9 f.).

Solange das Ziel der Angleichung 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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

### b. Wahrung der Wirtschaftseinheit

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz ist auch zur Wahrung der 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.)).

Dabei 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 Potential 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 (s. BVerfGE 140, 65 (89)) diese Folgerung gezogen: „Deshalb ist ein bedarfsgerechtes 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 Artikel 72 Absatz 2 GG dient (vgl. BVerfGE 140, 65 (89)).

Dem steht nicht entgegen, dass das geplante Bundesgesetz einen Instrumentenkasten für die Förderung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vorsieht (§ 2 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz). Es reicht aus, dass die Instrumente der Wirtschaftseinheit einem einheitlichen Ziel dienen. Demgegenüber brauchen die Instrumente als Mittel zur Zielerreichung selbst nicht einheitlich zu sein. Vielmehr setzt 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 3) bleibt hiervon jedoch unberührt.

Für Artikel 2 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ebenfalls aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG (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 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 143 g GG.

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 GG.

### III. Alternativen

Keine.



#### IV. Gesetzesfolgen

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz 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

Das Gesetz steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe 2016) zur Erreichung des Globalen Ziels für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal – SDG) 4 „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern“, hier insbesondere 4.2a und 4.2b.

Die Zielmarke für 2030 des Indikators für die 0- bis 2-jährigen Kinder (SDG 4.2.a) sieht ein Betreuungsangebot von 35 Prozent vor. Die Betreuungswünsche der Eltern von Kindern im Alter unter 3 Jahren werden seit Jahren wiederkehrend erhoben. Dabei zeigt sich, dass diese Eltern zunehmend längere Betreuungszeiten nachfragen. Der Betreuungsbedarf liegt bei derzeit 46 Prozent. Davon wünscht sich knapp die Hälfte der Eltern einen Ganztagsplatz mit 7 Stunden Betreuung täglich. Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung trägt dazu bei, bedarfsgerechte Betreuungszeiten auszubauen.

Der Indikator für 3- bis 5-jährige Kinder (SDG 4.2.b) sieht als Zielmarke für 2030 ein Betreuungsangebot von 70 Prozent vor. Die Betreuungsquote lag 2016 bereits bei 94 Prozent. Knapp 50 Prozent davon sind Ganztagsplätze. Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sieht Maßnahmen vor, diese zur Verfügung gestellten Plätze qualitativ hochwertig auszustatten.

##### 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

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

- 2019: 493 Millionen Euro,
- 2020: 993 Millionen Euro,
- 2021: 1.993 Millionen Euro,
- 2022: 1.993 Millionen Euro.

#### 4. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

Den Eltern, die durch die Erweiterung des Antragskreises gemäß Artikel 2 Nummer 2 c) einen Anspruch auf Erlass oder Übernahme der Kostenbeiträge erhalten (Eltern von ca. 280.000 Kindern) entsteht ein zeitlicher Aufwand für die Antragstellung (schätzungsweise von maximal 15 Minuten). Dafür werden sie von den Kostenbeiträgen befreit.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand bei der Bundesverwaltung liegt hauptsächlich in der Begleitung der Umsetzung des Gesetzesvorhabens, insbesondere Monitoring sowie in der Durchführung von Evaluationen. Dafür ist die Einrichtung einer Geschäftsstelle im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend notwendig.

Für die Geschäftsstelle wird nach derzeitiger Planung ein Personalaufwand inklusive Sachkostenpauschale für insgesamt 11 Beschäftigte sowie für zusätzlichen Sachaufwand, insbesondere für die wissenschaftliche Unterstützung des jährlichen Monitorings und des Nationalen Qualitätszentrums für Ernährung in Kita und Schule benötigt.

Im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wird voraussichtlich ein Personalaufwand inklusive Sachkostenpauschale für 9 Beschäftigte entstehen.

Dafür werden insgesamt 7 Mio. Euro jährlich verausgabt, davon auch 200.000 Euro jährlich für das Nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule. Eine entsprechende Anzahl von Planstellen und/oder Stellen wird ausgebracht.

Der Aufwand für die Verwaltung der Länder ist nicht bezifferbar. Die dort zu bewältigenden Prozesse werden unterschiedlich sein und sind von den jeweils ausgewählten Maßnahmen zu Qualitätsverbesserungen abhängig.

Durch die Erweiterung des Antragskreises gemäß Artikel 2 Nummer 2 c) kann ein leicht erhöhter Aufwand entstehen.

#### 5. Weitere Kosten

Die Einnahmen aus der Heranziehung zu einem Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 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.

#### 6. 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 und letztmalig im Jahr 2023, nach wissenschaftlichen Grundsätzen ein länderspezifisches sowie länder- und handlungsfeldübergreifendes qualifiziertes Monitoring zur Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung durch (Artikel 1 § 6 Absatz 1). Die Ergebnisse des Monitoring werden in Monitoringberichten veröffentlicht (Artikel 1 § 6 Absatz 2).

Zur Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes soll eine Evaluation des Gesetzes erfolgen (Artikel 1 § 6 Absatz 3). Die Bundesregierung berichtet dazu erstmals 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 sowie der Verbesserung der Teilhabe in der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege und die Angleichung der Lebensverhältnisse von Kindern befördert bzw. ob Anpassungen des Gesetzes erforderlich sind. Die Ergebnisse eines länderspezifischen sowie länder- und handlungsfeldübergreifenden qualifizierten Monitorings gemäß Artikel 1 § 6 Absätze 1 und 2 fließen in den Evaluationsbericht ein.

## **B. Besonderer Teil**

Zu Artikel 1 (Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege [KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuEG])

Zu § 1 (Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung)

Zu Absatz 1

§ 1 Absatz 1 definiert das Ziel des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (§ 22 Absatz 3 Aches Buch Sozialgesetzbuch) bundesweit weiter zu entwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Hierunter sind Verbesserungen in den im Zwischenbericht von Bund und Länder „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ erläuterten qualitativen Handlungsfeldern und Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe zu verstehen.

Zu Absatz 2

Satz 1 definiert den Begriff der Kindertagesbetreuung im Sinne des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes und bringt zum Ausdruck, dass dieses Gesetz sich in seinen Begrifflichkeiten, aber auch in allen seinen Auswirkungen inhaltlicher und föderaler Art auf die bestehenden Regelungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch bezieht, sofern sie die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bis zum Schuleintritt betreffen.

Zweck des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist, die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in der Kindertagesbetreuung qualitativ möglichst hochwertig zu gewährleisten und die Teilhabe zu verbessern. Zu diesem Zweck stellt Satz 2 klar, dass Maßnahmen nach § 2 („Instrumentenkasten“) jene geeigneten Maßnahmen zur Gewährleistung der Qualität sind, die gemäß § 22 Absatz 4 Aches Buch Sozialgesetzbuch zur Weiterentwicklung der Qualität und damit zur Umsetzung des Förderungsauftrages gemäß § 22 Absatz 3 Aches Buch Sozialgesetzbuch ergriffen werden sollen, sowie Maßnahmen, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung hinausgehen und die jeweils frühestens ab dem 1. Januar 2019 begonnen werden. Dies umfasst Maßnahmen, die erstmalig in 2019 ergriffen werden. Darüber hinaus werden auch solche Maßnahmen erfasst, die zwar vor dem 1. Januar 2019 begonnen, aber weiterentwickelt wurden und somit als neue Maßnahmen ab dem 1. Januar 2019 umgesetzt werden sollen.

Zu Absatz 3

Das Gesetz knüpft 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. Ziel des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist es, die Qualitätsniveaus in den Ländern einander anzunähern. Damit soll eine bundesweit gleichwertige Qualität der Angebote der Kindertagesbetreuung angestrebt werden.

Grundlage für eine Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung sind stets die Handlungskonzepte der Länder gemäß § 3, die auch Bestandteil der Verträge zwischen Bund und Ländern gemäß § 4 werden.

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

werden kann, wird durch die Regelungen zum Monitoring und zur Evaluation (§ 6) Rechnung getragen. Dem dienen insbesondere auch die Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3.

Zu § 2 (Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe der Kindertagesbetreuung)

In § 2 Satz 1 werden die Handlungsfelder, auf denen Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität zu ergreifen sind, aufgezählt. Diese 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 Tageseinrichtungen und Kindertagespflege der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) von 2017 festgeschrieben. Diese Eckpunkte für das vorliegende KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz sind das Ergebnis eines jahrelangen, breit angelegten und partizipativ durchgeführten Prozesses von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden unter Einbeziehung zentraler Akteuren und Akteuren 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 Satz 1 genannten Handlungsfeldern und nach Maßgabe von § 2 Satz 3 Maßnahmen aus, die sie für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in ihrem Land für geeignet halten.

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 Aches 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 Kinderförderungsgesetz (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.

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 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.

Die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder basiert auf dem Grundgedanken der uneingeschränkten Teilhabe an frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung bei gleichzeitiger Sicherstellung individueller Förderung. Entsprechende Angebote vermeiden diskriminierende Formen der Differenzierung und Ausgrenzung sowohl hinsichtlich ihrer Struktur als auch der pädagogischen Ausrichtung. Ein Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot, das sich am Grundgedanken der Inklusion orientiert, eröffnet die Möglichkeit, soziale, ethnische, kulturelle und individuelle Vielfalt alltagsinkludierend zu leben, und begreift diese als Potential für die Förderung individueller Lern- und Bildungsprozesse der Kinder und ihrer Familien.

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

- die Umsetzung des Förderungsauftrags nach § 22 Absatz 3 SGB VIII sichern, insbesondere durch konkretisierende Vorgaben zur Wahrnehmung der Kontrollbefugnisse des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe,
- Hürden der Inanspruchnahme abbauen, z. B. durch bedarfsgerechte Unterstützung von Eltern bei der Beantragung eines Betreuungsplatzes,
- inklusive Betreuungsangebote als Regelangebot vorsehen,
- die Bedürfnisse und Interesse der Kinder in den Vordergrund stellen, insbesondere auch im Hinblick auf den Betreuungsumfang,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen,
- die Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherstellen; u. a. sollten dabei neben den Bedürfnissen von Kindern und Eltern auch der Sozialraum, die Bevölkerungsstruktur, die Erwerbs-, Einkommens-, Bildungs- und Wohnsituation der Bevölkerung, der städtebauliche Zustand und die Infrastruktur Berücksichtigung finden,
- den Sozialraum bei der Bedarfsplanung einbeziehen, etwa um eine möglichst wohnortnahe Kindertagesbetreuung und zugleich aber auch die soziale Heterogenität in den Angeboten sicherzustellen.

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 Aches Buch Sozialgesetzbuch. Zu diesem Zweck wurde das Sondervermögen „Kinderbetreuungsusbau“ 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 und auch aus Elternsicht eines der wichtigsten Qualitätskriterien. Entscheidend für die pädagogische Wirklichkeit in einer Tageseinrichtung 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.). Hierfür bedarf es zum einen einer Klärung, was als „angemessene“ Fachkraft-Kind-Relation zur Sicherung und Weiterentwicklung pädagogischer Qualität beschrieben werden kann und wie diese begründet ist. Zum anderen bedarf es geeigneter Parameter, aufgrund derer sie ihre Personalplanung und Dienstplangestaltung ausrichten können, um die erforderliche Personalausstattung zur Sicherung der angemessenen Fachkraft-Kind-Relation gewährleisten zu können.

Aus wissenschaftlichen Untersuchungen können folgende Hinweise für Schwellenwerte für altersspezifische Fachkraft-Kind-Relationen hergeleitet werden, unterhalb derer pädagogische Qualität beeinträchtigt werden kann (vgl. Viernickel/Fuchs-Rechlin a.a.O., S. 11 ff.):

- bis zum vollendeten ersten Lebensjahr: 1:2
- unter Dreijährige: 1:3 bis 1:4
- ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt: 1:9.

Diese Schwellenwerte können bei der Ermittlung einer angemessenen Fachkraft-Kind-Relation Orientierung bieten.

Die Effekte einer Fachkraft-Kind-Relation stehen in Abhängigkeit zu anderen Rahmenbedingungen der Kindertageseinrichtung, die bei der Personalbemessung berücksichtigt werden sollten. Hierzu gehören Parameter wie z. B. die Größe der Einrichtung, ihre Öffnungszeiten, Sozialraum der Einrichtung, die mittelbare pädagogische Arbeitszeit der Fachkräfte oder die Unterstützungsbedarfe der Kinder.

Unter Nummer 2 werden daher Maßnahmen erfasst, die eine angemessene Fachkraft-Kind-Relation unter Berücksichtigung dieser Aspekte sicherstellen.

Zu Nummer 3

Die Qualifikation und die Kompetenzen, die Haltung und Professionalität der pädagogischen Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung 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 Stärkung 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 Tageseinrichtungen (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 Tageseinrichtungen 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 Gestaltung von Räumen in Tageseinrichtungen und in 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 Tageseinrichtungen 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 Tageseinrichtungen 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

Nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch haben Tageseinrichtungen und Kindertagespflege grundsätzlich die Aufgabe, die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern. Das pädagogische Programm in den Tageseinrichtungen ist durch das Prinzip der ganzheitlichen Förderung geprägt. (Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen, Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004/ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004).

Gemäß gemeinsamen Rahmen von JFMK und KMK lernt „das Kind (...), Verantwortung für sein körperliches Wohlbefinden und seine Gesundheit zu übernehmen. Die Bewegung spielt dabei eine herausragende Rolle, darüber hinaus ist sie aber auch besonders wichtig für die kognitive, emotionale und soziale Entwicklung des Kindes. Gesundheitliche Bildung ist im Alltag von Kindertageseinrichtungen ein durchgängiges Prinzip, der Zusammenarbeit mit den Eltern und anderen Kooperationspartnern kommt dabei große Bedeutung zu.“ 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 Gesundheitsförderung und der Vermittlung von Ernährungskompetenz adäquat vorbereitet werden. Gleiches ist auch bei der Qualifizierung zur Kindertagespflegeperson einzubeziehen.

Bei der Implementierung von Maßnahmen sind einschlägige Kriterien der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung wie die Good-Practice-Kriterien des Kooperationsverbundes Gesundheitliche Chancengleichheit sowie Erkenntnisse von evidenzbasierten Leitlinien und Empfehlungen wie die Nationalen Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung, einzubeziehen.

Die BZgA unterstützt bereits heute mit dem Kooperationsverbund Gesundheitliche Chancengleichheit und den Koordinierungsstellen Gesundheitliche Chancengleichheit Länder und Kommunen beim Auf- und Ausbau von Strategien zur Gesundheitsförderung, insbesondere auch in der Lebenswelt Kita, und fördert mit Informationen und Materialien zum Thema Kindergesundheit auch Fachkräfte und Einrichtungen der Frühpädagogik und Pädagogik und der Kinder- und Jugendhilfe mit dem Ziel die Erziehenden in ihrer Kompetenz und die gesunde Entwicklung der Kinder zu fördern.

Im Alter von 1 bis 6 Jahren wird das Ernährungsverhalten des Menschen maßgeblich geprägt. Mit dem Ausbau der Betreuung in Tageseinrichtungen hat die Verpflegung von Kindern eine herausragende Bedeutung erhalten. Grundlage für die Sicherstellung einer qualitativ hochwertigen, gesunden und ausgewogenen Ernährung stellt dabei der „DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Tageseinrichtungen für Kinder“ (Deutsche Gesellschaft für Ernährung, 5. Auflage 2015, Bonn) dar.

Es werden daher Maßnahmen erfasst, die

- Gesundheitsförderung als Querschnittsthema, unter Berücksichtigung der Regelungen des Gesetzes zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention (Präventionsgesetz) und den vereinbarten Bundesrahmenempfehlungen und den daran orientierten Landesrahmenvereinbarungen, 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

Von zentraler Bedeutung für die pädagogische Arbeit ist die sprachliche Bildung. Im gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen heißt es; „Sprachbildung hat zum Ziel, dass das Kind sein Denken sinnvoll und differenziert ausdrückt. (...) Zentraler Bestandteil sprachlicher Bildung sind kindliche

Erfahrungen rund um Buch-, Erzähl- und Schriftkultur (literacy)“ (Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen, Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.05.2004/ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004). Der alltagsintegrierten sprachlichen Bildung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Sie besagt, dass Kinder Sprache in anregungsreichen Situationen inmitten ihrer Lebens- und Erfahrungswelt erlernen. Kinder mit Migrationshintergrund und Kinder mit besonderen Bedarfen haben oftmals einen verstärkten Sprachförderbedarf. Beim Übergang in die Schule hat die Sprachförderung eine herausgehobene Bedeutung.

Es werden daher Maßnahmen erfasst, die die alltagsintegrierte sprachliche Bildung stärken.

Zu Nummer 8

Tageseinrichtungen 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 Tagespflegegeentgelt 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.

Ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel ist ein wesentlicher Aspekt für eine pädagogische Arbeit der Tagespflegepersonen mit Kindern. Die in Artikel 1 § 2 Nummer 2 genannten Schwellenwerte für eine Fachkraft-Kind-Relation können auch als Orientierungsrahmen für die Ausgestaltung der Kindertagespflege herangezogen werden.

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 an 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 9

Die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen 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 (Individuen, Institutionen und Teams, Interinstitutionelle Zusammenarbeit, Governance) statt (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 zehn 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 auf den Ebenen der Einrichtungsträger und der Einrichtung, etwa auf der Grundlage von Qualitätsvereinbarungen zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und dem Träger der Einrichtung, verankern,
- die Steuerungskompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stärken, insbesondere durch angemessene Rahmenbedingungen für die Jugendhilfeplanung durch den örtlichen Träger sowie die Wahrnehmung der Beratungs- und Aufsichtsfunktion durch den überörtlichen Träger,
- ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen (Bund, Land, Kommune, freie Träger) sicherstellen.

## Zu Nummer 10

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

- eine stärkere Beteiligung von Kindern sicherstellen im Sinne des Artikels 12 der UN-Kinderrechtskonvention,
- den Schutz von Kindern vor Gewalt durch die Entwicklung, Anwendung und Überprüfung von Schutzkonzepten sicherstellen,
- eine inklusive Pädagogik in der Kindertagesbetreuung verankern,
- zur Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen beitragen,
- zur Inklusion von Kindern mit Behinderung beitragen,
- die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen,
- die Potentiale des Sozialraums stärker nutzen,
- die Qualitätsentwicklung und -sicherung auf der Grundlage der jeweiligen pädagogischen Konzeption der Kindertageseinrichtung oder der Kindertagespflegeperson 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,
- geschlechterspezifische Stereotype abbauen.

§ 2 Satz 2 gibt den Ländern die Möglichkeit, Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren zu ergreifen, die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen. Dadurch soll die Teilhabe am Betreuungsangebot verbessert werden. Eine sozialverträgliche Gestaltung von Elternbeiträgen Eltern 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 zur Tageseinrichtung oder Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsreduzierung oder -befreiung auch zur Frage der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung. Maßnahmen zur Senkung oder Abschaffung der Beiträge in den Ländern können daher auch über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung getroffene Regelung hinaus förderfähig sein. 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 weniger als 60 Prozent des Median der Äquivalenzeinkommen (Armutsrisikogrenze) zur Verfügung haben, zahlen monatlich durchschnittlich 118 Euro und damit rund 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 (Eltern-Zoom 2018; Schwerpunkt: Elternbeteiligung bei der KiTA-Finanzierung; Bertelsmann-Stiftung 2018). Zudem gibt es erhebliche regionale Unterschiede zwischen den Bundesländern (ebd.).

Gemäß § 2 Satz 3 sind Maßnahmen gemäß § 2 Satz 1 Nummern 1 bis 4 von vorrangiger Bedeutung. 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. Sofern die Länder keine Maßnahmen in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung umsetzen, ist dies besonders zu begründen.

Zu § 3 (Handlungskonzepte und Finanzierungskonzepte der Länder)

Welche Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung konkret vor Ort ergriffen werden müssen, können die handelnden Akteurinnen und Akteure in den Ländern am besten bewerten und entscheiden. Hierzu stellen sie Handlungs- und Finanzierungskonzepte auf.

Zu Absatz 1

Die Länder analysieren anhand möglichst bundesweit vergleichbarer Kriterien und Verfahren als ersten Schritt bei der Aufstellung eines landesspezifischen Handlungs- und Finanzierungskonzepts ihre jeweilige Ausgangslage in Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2. Ausgangspunkt für die Identifizierung etwaiger Entwicklungsbedarfe mit Blick auf daran anknüpfende neue Maßnahmen ist dabei eine Bestandsaufnahme bereits bestehender Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in den Ländern und die hierfür eingesetzten Mittel. Die Geschäftsstelle des Bundes (§ 5) unterstützt diese Analyse vor allem im Hinblick auf die Anwendung geeigneter, möglichst bundesweit vergleichbarer Kriterien und Verfahren, um insbesondere eine bundesweite Beobachtung der qualitativen Entwicklung und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu ermöglichen (vgl. auch § 6 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1).

Zu Absatz 2

Zu Nummer 1

Auf der Grundlage der nach Absatz 1 durchgeführten Analyse ihrer Ausgangslage wählen die Länder in einem zweiten Schritt diejenigen Handlungsfelder nach § 2 Satz 1 und Maßnahmen nach § 2 Satz 2 aus, auf denen angesichts ihrer jeweiligen Entwicklungsbedarfe Verbesserungen erforderlich sind, und bestimmen entsprechende Handlungsziele. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die in § 2 Satz 1 Nummern 1 bis 4 genannten Handlungsfelder und darauf bezogene Maßnahmen von vorrangiger Bedeutung sind.

## Zu Nummer 2

Um transparent zu machen, wie eine Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung konkret erfolgen kann, ermitteln die Länder jeweils Kriterien, anhand derer dies in fachlicher und finanzieller Weise nachvollzogen werden kann. Diese Kriterien stellen für jedes Land den Maßstab für die Überprüfung des Fortschritts bei der Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sowohl in Bezug auf fachlich-inhaltliche Merkmale als auch im Hinblick auf den hierfür vorgesehenen Mitteleinsatz dar. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist ein zentraler Gegenstand der Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3.

## Zu Absatz 3

Sowohl bei der Analyse der Ausgangssituation als auch bei der Identifizierung der entwicklungsbedürftigen Handlungsfelder, Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe und der Bestimmung der Handlungsziele ist ein wissenschaftliche Standards berücksichtigendes Vorgehen sowie die partizipative und transparente Einbeziehung von Akteurinnen und Akteuren aus dem Bereich der Kindertagesbetreuung von großem Nutzen. Absatz 3 sieht daher die Beteiligung der Leistungsträger, der Leistungserbringer und der Sozialpartner als Vertretung der im Bereich der Kindertagesbetreuung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Einbeziehung von Vertreterinnen bzw. Vertretern der Elternschaft als Vertretung der Leistungsberechtigten vor.

## Zu Absatz 4

Die Ausgangsanalyse der Länder nach Absatz 1 und daran anknüpfend die Auswahl von Handlungsfeldern und -zielen sowie die Festlegung von Kriterien zur Nachvollziehbarkeit nach Absatz 2 münden in länderspezifische Handlungskonzepte. In diesen legen die Länder nieder, was sie konkret in ihrem Zuständigkeitsbereich zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung mit welcher Zielsetzung und Zeitperspektive unternehmen möchten und welche einzelnen Schritte und Zwischenziele hierfür in welchem Zeitfenster 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 und zur Verbesserung der Teilhabe 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, Artikel 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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes sind bundesweite Fortschritte der Qualitätsentwicklung und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung und eine Angleichung der derzeit unterschiedlichen Qualitätsstandards in den Ländern. 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 § 6 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 und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu erreichen, sieht das Gesetz in Satz 1 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 in diesem Gesetz zu regeln, sollen die unterschiedlichen Ausgangssituationen, spezifischen Zielsetzungen und Entwicklungsbedarfe in den Ländern berücksichtigt werden und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit dem Abschluss eines Vertrages zwischen dem Bund und jedem einzelnen Land, d.h. durch eine kooperative, im Wege der vertraglichen Einigung zustande ge-

kommene Regelung länderspezifischer Anforderungen, angestrebt werden. Satz 2 regelt die Inhalte dieser rechtsverbindlichen Verträge, die die einzelnen Länder mit dem Bund als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation abschließen. Diese Verträge stehen explizit im Zusammenhang mit der durch zusätzliche Mittel bis 2022 verbesserten Einnahmesituation der Länder über die Änderung von Umsatzsteueranteilen von Bund und Ländern. Dies wird in der Präambel dieser Verträge durch Bezugnahme auf die nach diesem Gesetz vorgenommenen Änderungen des Finanzausgleichsgesetzes, die eine Erhöhung des jeweiligen Umsatzsteueranteils der Länder bis 2022 im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung vorsehen, zum Ausdruck gebracht.

Darüber hinaus enthalten die Verträge nach § 4 unter anderem die Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder nach § 3 Absatz 4 (Nummer 1 und 2), letztere auch um die in der Präambel dargelegten Verbindungen transparent zu machen.

Der Bericht nach Nummer 3 dient dazu, über die Fortschritte in der Qualitätsentwicklung und Verbesserung der Teilhabe in bundesweit vergleichbarer Weise zu informieren. Maßstab für die Überprüfung des Fortschritts bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sowohl in Bezug auf fachlich-inhaltliche Merkmale als auch im Hinblick auf den hierfür vorgesehenen Mitteleinsatz sind die nach § 3 Absatz 2 Nummer 2 festzulegenden Kriterien. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist im Fortschrittsbericht anhand des Handlungskonzepts nach § 3 Absatz 4 und der darin vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der ausgewählten Handlungsziele in den vorgesehenen Zeitfenstern darzustellen. Gegenstand eines Fortschrittberichts kann auch der Verweis auf eine geänderte landesrechtliche Norm sein. Die Geschäftsstelle des Bundes nach Nummer 6 und § 5 unterstützt die Länder bei der Erstellung dieser jährlichen Fortschrittsberichte, z. B. durch Vereinbarungen zur Struktur und zum Verfahren (z. B. Befassung der Länderkabinette etc.). Die Fortschrittsberichte sind zentrale Instrumente des Monitorings nach § 6 und auch Gegenstand des Monitoringberichts (vgl. § 6 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2).

Die Verpflichtung der Länder nach Nummer 4 dient der Messbarkeit der Maßnahmen und orientiert sich an guten Beispielen zum Qualitätsmanagement in der Kindertagesbetreuung.

Nach Nummer 5 verpflichten sich die Länder zur Teilnahme an dem seitens des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchzuführenden Monitorings, zur Übermittlung von Daten, die für die bundesweite Beobachtung der qualitativen und quantitativen Entwicklung und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung für Kinder bis zum Schuleintritt erforderlich, aber nicht Gegenstand der Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3 sind, sowie zur Nutzung der Teilnahme am Monitoring für die Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung im Land.

Der Bund verpflichtet sich gemäß § 4 Nummer 6, eine Geschäftsstelle nach § 5 einzurichten.

Zu § 5 (Geschäftsstelle des Bundes)

Die Vorschrift regelt die Einrichtung einer Geschäftsstelle des Bundes, wie sie auch Bestandteil der nach § 4 abzuschließenden Verträge ist (§ 4 Satz 2 Nummer 6).

Die Geschäftsstelle unterstützt gemäß Nummer 1 die Länder bei ihren Aufgaben zur Aufstellung von Handlungskonzepten nach § 3 Absatz 4 (Buchstabe a und b) und zur Erstellung der Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3 (Buchstabe c) sowie bei Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit (Buchstabe d). Zur Unterstützung der Länder bei ihren in den Buchstaben a bis c aufgeführten Aufgaben entwickelt die Geschäftsstelle im Austausch mit den Ländern geeignete Vorgehensweisen und Verfahren. Diese Unterstützung soll vor allem auch dazu dienen, durch ein bundesweit möglichst vergleichbares Vorgehen eine bundesweite Beobachtung der qualitativen Entwicklung und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu ermöglichen (vgl. auch § 6 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1).

Weitere Aufgaben der Geschäftsstelle bestehen in der Koordinierung eines länderübergreifenden Austauschs über eine prozessorientierte Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Nummer 2) und in der Begleitung des Monitorings und der Evaluation nach § 6. Damit übt die Geschäftsstelle eine anregende Funktion im Sinne des § 83 Absatz 1 Aches Buch Sozialgesetzbuch aus.

## Zu § 6 (Monitoring und Evaluation)

## Zu Absatz 1

Das jährlich von 2020 bis 2023 vom Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchzuführende Monitoring dient dem Zweck, die Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe 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 sämtlichen Handlungsfeldern nach § 2 Satz 1 sowie Maßnahmen nach § 2 Satz 2.

## Zu Absatz 2

Das BMFSFJ erstellt jährlich einen Bericht über die Ergebnisse des Monitorings und veröffentlicht diesen (Satz 1). Dieser Bericht umfasst zwei Teile (Satz 2):

Der allgemeine Teil des Monitoringberichts (Satz 2 Nummer 1) stellt in Weiterentwicklung der Zusammenstellung von amtlichen Daten und den Elternbefragungen „Kindertagesbetreuung Kompakt“ des BMFSFJ um Qualitätsmerkmale und Teilhabeaspekte ergänzte bundesweite Beobachtungen dar. Zentrale Indikatoren zur Qualität und Teilhabe sollen bundesweit seitens des BMFSFJ erhoben und landesspezifisch dargestellt werden. Hierfür erforderliche Daten, die nicht Gegenstand der Fortschrittsberichte nach § 4 Satz 2 Nummer 3 sind, werden dem BMFSFJ seitens der Länder bis spätestens 15. Juli übermittelt (vgl. § 4 Satz 2 Nummer 5).

Die länderspezifische Betrachtung (Satz 2 Nummer 2) wird durch Aufnahme der Fortschrittsberichte der Länder nach § 4 Satz 2 Nummer 3 in den Monitoringbericht umgesetzt.

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

## Zu Absatz 3

Die Evaluation, die von der Geschäftsstelle des Bundes begleitet wird, dient der Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes. Der Deutsche Bundestag erhält durch den erstmals 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 Tageseinrichtungen 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.

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

## Zu Nummer 1

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

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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (Artikel 1) konkretisiert.

§ 79a SGB VIII verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Qualitätsentwicklung. § 22 Absatz 4 SGB VIII konkretisiert dies im Hinblick auf die Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesbetreuung). Hierzu können sowohl die in § 2 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz 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 Nummer 3 SGB VIII („Elternbeiträge“) können eine Hürde darstellen, die Eltern davon abhält, ihr Kind in eine Tageseinrichtung zu geben (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 keine Möglichkeit hätten, ein Angebot der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung wahrzunehmen, eine Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung dar. Hürden der Inanspruchnahme abzubauen ist ein konkreter Beitrag zur 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.

Elternbeiträge belasten Eltern mit niedrigen Einkommen, vor allem unterhalb der Armutsrisikogrenze, in Relation zu Eltern mit darüber liegenden Einkommen besonders stark. 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 des Median der Äquivalenzeinkommen verfügen, zahlen monatlich durchschnittlich 118 Euro und damit rund 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 (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 im Vergleich zu der bisher geltenden Regelung des § 90 Absatz 1 Satz 3 Aches Buch Sozialgesetzbuch eine bundesweite Pflicht zur Staffelung von Kostenbeiträgen eingeführt (Absatz 3). Die bislang existierende Option für die Länder, aufgrund von Landesrecht von Staffellungen abzusehen, entfällt. Die sozialen Kriterien zur Ausgestaltung der Staffellungen bleiben bestehen. Das zur Verfügung stehende Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit sind stets zu berücksichtigen. Darüber hinaus können weitere Kriterien für Staffellungen 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.

Zweitens wird über die bislang in § 90 Absatz 4 Aches Buch Sozialgesetzbuch definierten Kriterien hinaus klargestellt, dass für Beziehende von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch oder nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch oder nach §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes die Kostenbeiträge stets unzumutbar sind und auf Antrag erlassen oder übernommen werden. Aktuell zahlen teilweise auch Eltern in Sozialleistungsbezug Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung, obwohl sie gemäß § 90 Absatz 3 Aches 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. Aus diesem Grund wird eine Beratungspflicht des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe eingeführt, um die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu informieren.

Drittens wird der Kreis der Personen, für die Kostenbeiträge stets unzumutbar sind und auf Antrag erlassen oder übernommen werden müssen, erweitert. Hinzu kommen jene Personen, die Kinderzuschlag gemäß § 6a Bundes-

kindergeldgesetz oder Wohngeld erhalten. Für sie gelten dieselben Maßgaben wie für Beziehende der oben genannten 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. Die Belastung durch Elternbeiträge 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 gewährten Gelder den Familien wieder entzogen werden. Zwar werden bei der wohngeldrechtlichen Einkommensermittlung 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 Nummer 3 Achtes Buch Sozialgesetzbuch führt.

### **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 493 Millionen Euro verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder für das Jahr 2019 um 493 Millionen Euro erhöht. Diese Änderung der Umsatzsteuerverteilung steht im Zusammenhang mit den Verträgen von Bund und allen Ländern zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung gemäß § 4 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz. Durch die Umverteilung von 493 Millionen Euro Umsatzsteuer gelten die durch Artikel 1 und 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung den Ländern im Jahr 2019 entstehenden Mehrausgaben als ausgeglichen.

Bei dem Betrag von 493 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 Tageseinrichtungen 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 7 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 Absätze 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 993 Millionen Euro verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder für das Jahr 2020 um 993 Millionen Euro erhöht sowie die Umsatzsteueranteile des Bundes für die Jahre 2021 und 2022 um jeweils 1.993 Millionen Euro verringert und die Umsatzsteueranteile der Länder für die Jahre 2021 und 2022 um jeweils 1.993 Millionen 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 Kindertagesbetreuung gemäß § 4 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz, die in Artikel 1 dieses Gesetzes inhaltlich ausgeführt wird.

Bei den Beträgen von 993 Millionen Euro für das Jahr 2020 sowie jeweils 1.993 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 Tageseinrichtungen 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 Millionen Euro für die Jahre 2021 und 2022, abzüglich des in der Verwaltung des Bundes entstehenden Kostenaufwandes in Höhe von jeweils 7 Millionen Euro jährlich.

In diesem Gesetz sind Beträge bis in das Jahr 2022 vorgesehen. Ziel des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes ist daher, nachhaltig und dauerhaft die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und bestehende Unterschiede zwischen den Ländern anzugleichen. Dadurch wird es dem Bund möglich, zu einer nachhaltigen und dauerhaften Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland beizutragen.

Durch die Umverteilung der insgesamt 4.979 Millionen Euro Umsatzsteuer für die Jahre 2020, 2021 und 2022 gelten die durch Artikel 1 und 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung den Ländern in den Jahren 2020, 2021 und 2022 entstehenden Mehrausgaben als ausgeglichen.

Die Bestimmungen von Artikel 106 Absätze 3 und 4 GG bleiben von dieser Ergänzung unberührt.

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

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Artikel 1 (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) 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-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (Artikel 1) abgeschlossen hat. 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.



## Anlage 2

**Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG****Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung  
(NKR-Nr. 4514, BMFSFJ)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

**I. Zusammenfassung**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bürgerinnen und Bürger                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                 |
| Erfüllungsaufwand:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1,75 Mio. Euro (70.000 Stunden)                                                                                                                                                                                                 |
| Weitere jährliche Kosten (Entlastung):                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | -150 Mio. Euro                                                                                                                                                                                                                  |
| Wirtschaft                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | keine Auswirkungen                                                                                                                                                                                                              |
| Verwaltung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                 |
| Bund                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                 |
| Jährlicher Erfüllungsaufwand:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 7 Mio. Euro                                                                                                                                                                                                                     |
| Länder                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | nicht quantifiziert                                                                                                                                                                                                             |
| Evaluierung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Das Regelungsvorhaben wird zwei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert.                                                                                                                                                             |
| Ziele:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Überprüfung, ob und inwieweit das Gesetz das Ziel der Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung auf den zehn gesetzlich geregelten Handlungsfeldern gefördert hat. |
| Kriterien:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Fortschritte auf den in § 2 KiQuEG definierten zehn Handlungsfeldern (guter Personalschlüssel, bedarfsgerechte Öffnungszeiten, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte etc.).                                         |
| Datengrundlage:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Ergebnisse aus dem länderspezifischen sowie länder- und handlungsfeldübergreifenden qualifizierten Monitoring und amtliche Statistiken.                                                                                         |
| Durch die fehlende Darstellung des Erfüllungsaufwands der Länder ist der ermittelte Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens unvollständig. Bedauerlich ist insbesondere, dass die Länder in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zwar unverhältnismäßigen Erfüllungsaufwand bemängelten, aber keine Zahlen für diese Kritik lieferten. Das Ressort hat dem NKR die Nacherhebung des Erfüllungsaufwands im Rahmen des Monitorings zugesichert, deren Ergebnisse dem NKR Ende 2019 schriftlich zur Verfügung gestellt werden. |                                                                                                                                                                                                                                 |

## II. Im Einzelnen

Das Regelungsvorhaben soll dazu beitragen, dass die Qualität der Kindertagesbetreuung in allen Bundesländern weiterentwickelt wird und ein gleichwertiger Zugang zu einem bedarfsgerecht ausgebauten und qualitativ hochwertigen Betreuungsangebot im gesamten Bundesgebiet erreicht wird. Die Förderung der Qualitätsverbesserungen soll durch landesspezifische Verträge an den jeweiligen Bedarfen der Länder ansetzen. Eine Koordinierungsstelle des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) soll das Monitoring unterstützen, indem es die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung auf zehn Handlungsfeldern überwacht. Mit der koordinierten Umsetzung dieser Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, dem begleitenden Monitoring und der prozessorientierten, evidenzbasierten Weiterentwicklung der Qualitätsmaßnahmen auf den gesetzlich festgelegten Handlungsfeldern betreten Bund und Länder Neuland im Prozess der Zusammenarbeit.

Um zu erreichen, dass mehr anspruchsberechtigte Familien mit geringen Einkommen von der Möglichkeit zur Kostenbeitragsentlastung Gebrauch machen, wird die Regelung zur Anspruchsberechtigung klarer formuliert. Zudem wird der Kreis der erstattungsberechtigten Eltern ausgeweitet auf Familien, die Wohngeld und Kinderzuschlag beziehen.

### II.1. Erfüllungsaufwand

#### Bürgerinnen und Bürger

Familien, die Wohngeld oder Kinderzuschlag für ihr Kind erhalten, können sich auf Antrag vom Kostenbeitrag für den Kita-Besuch ihres Kindes befreien lassen. Die Zahl dieser Fälle liegt bei etwa 280.000 Anträgen. Durch die Antragstellung entsteht jährlicher Erfüllungsaufwand für Eltern, deren Kind eine Kita besucht und die durch die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf die Empfänger von Wohngeld und Kinderzuschlag die Voraussetzungen für eine Entlastung von Kostenbeiträgen erfüllen. Bei einem Aufwand von 15 Minuten im Einzelfall ergibt sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 70.000 Stunden bzw. 1,75 Mio. Euro.

Das Regelungsvorhaben hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft.

#### Verwaltung (Bund, Länder/Kommunen)

##### Bund

Die Höhe des Erfüllungsaufwands von 7 Mio. Euro jährlich reflektiert den auf Staatssekretärs-ebene getroffenen Kompromiss zur Begrenzung des Erfüllungsaufwands des Bundes.

Dementsprechend plant das BMFSFJ ab dem Jahr 2019 mit Ausgaben von jährlich 7 Mio. Euro für die Verwaltung des Bundes. Den durch Haushaltsausgaben zu deckenden Erfüllungsaufwand hat das Ressort anhand von Erfahrungswerten aus ähnlichen Projekten hergeleitet:

| BMFSFJ                      |         |
|-----------------------------|---------|
| höherer Dienst (4 VZÄ)      | 492.160 |
| gehobener Dienst (3 VZÄ)    | 272.520 |
| mittlerer Dienst (2 VZÄ)    | 144.240 |
| Summe Personalkosten BMFSFJ | 908.920 |

| Geschäftsstelle                                                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| höherer Dienst (4 VZÄ <sup>1</sup> )                                                                                                                        | 492.160   |
| gehobener Dienst (4 VZÄ)                                                                                                                                    | 363.360   |
| mittlerer Dienst (3 VZÄ)                                                                                                                                    | 216.360   |
| Summe Personalkosten Geschäftsstelle                                                                                                                        | 1.071.880 |
| Monitoring (bundesweite Erhebungen, unterstützt durch eine Monitoring-Plattform/Tool inkl. Schulungen zum Monitoring-Tool, wissenschaftliche Unterstützung) | 2.475.000 |
| 3-tägige Fortbildung für herausgehobene Leitungspersonen von Kindertageseinrichtungen                                                                       | 300.000   |
| 2 bundesweite Veranstaltungen zur Anregung und zum Erfahrungsaustausch (je 100.000)                                                                         | 200.000   |
| 4 Regionalkonferenzen (je Veranstaltung 50.000 Euro)                                                                                                        | 200.000   |
| sozialwissenschaftliches und volkswirtschaftliches Gutachten (100.000 Euro je Gutachten)                                                                    | 200.000   |
| Langzeitstudie                                                                                                                                              | 850.000   |
| Publikationen (1 Monitoring-Bericht, 2 wissenschaftliche Expertisen)                                                                                        | 150.000   |
| Aufbau und Pflege Internetportal                                                                                                                            | 100.000   |
| Reisekosten                                                                                                                                                 | 250.000   |
| Summe Sachkosten                                                                                                                                            | 4.725.000 |
| Maßnahmen des Nationalen Qualitätszentrums für Ernährung in Kita und Schule (NQZ)                                                                           | 200.000   |
| Gesamtsumme                                                                                                                                                 | 6.906.000 |

Die geplante Geschäftsstelle im Ministerium (11 Mitarbeiter, davon 4 hD<sup>2</sup>, 4 gD, 3 mD) soll die Länder bei der Aufstellung von Handlungskonzepten unterstützen, die Erstellung der Fortschrittsberichte sowie die Zusammenarbeit mit den Ländern zur Qualitätsentwicklung steuern. Zudem soll die Geschäftsstelle Veranstaltungen für Fortbildungen und länderübergreifenden Austausch organisieren.

Weitere 9 Mitarbeiter (davon 4 hD, 3 gD, 2 mD) sollen im BMFSFJ zuständig für die Ausarbeitung landesspezifischer Verträge, Vertragsverhandlungen und die Zusammenstellung des jährlichen Monitoring-Berichts und der Evaluationsberichte sein. Das Monitoring ist per Artikel 1, § 6 des Regelungsvorhabens auf 4 Jahre befristet, weshalb die die dazu gehörigen Sachkosten nur vorläufig in den jährlichen Erfüllungsaufwand eingeordnet werden.

Schließlich fließt ein Teil der Haushaltsmittel (200.000 Euro jährlich) an das nationale Qualitätszentrum für Ernährung in Kita und Schule (NQZ) für Maßnahmen und ganzheitliche Bildung in den Bereichen kindliche Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung. Pädagogische Fachkräfte sollen damit in ihrer Ausbildung auf die praktische Umsetzung der Gesundheitsförderung und Vermittlung von Ernährungskompetenz vorbereitet werden.

#### Länder

Der Erfüllungsaufwand der Länder wurde nicht quantifiziert. Wie oben beschrieben handelt es sich bei der bundesweiten Umsetzung von Qualitätszielen, Analysekriterien und Verfahren in einem Regelungsbereich mit Länderkompetenz und dem länderübergreifenden Austausch um ganz neue Prozesse zur Angleichung länderspezifischer Unterschiede in der Kinderbetreuung. Für diese kann der Bund allein keine zuverlässige Schätzung liefern. Umso bedau-

<sup>1</sup> Vollzeitäquivalente

<sup>2</sup> hD = höherer Dienst, gD = gehobener Dienst, mD = mittlerer Dienst

erlicher ist es, dass die Länder das BMFSFJ bei der Ermittlung des zu erwartenden Erfüllungsaufwands nicht einmal Informationen für eine grobe Schätzung geliefert haben. Eine eigene Schätzung wollte das Ressort nicht vornehmen. Für die Länder entsteht insbesondere Erfüllungsaufwand durch die Umsetzung der Qualitätsentwicklungsmaßnahmen, die Zulieferung von Daten im Rahmen des Monitorings und die Bearbeitung von Anträgen auf Kostenbeitragsentlastungen. Die Höhe dieses Erfüllungsaufwands wird im Rahmen der Nacherhebung ermittelt.

## II.2 Weitere Kosten

Die jährlichen weiteren Kosten für Bürgerinnen und Bürger werden um bis zu 150 Mio. Euro durch die Reduzierung des Kostenbeitrags gesenkt. Trotz schwieriger statistischer Rahmenbedingungen und der Vielfalt der Beitragsmodelle hat das Ressort eine grobe Schätzung auf Basis des bevölkerungsreichen Landes Nordrhein-Westfalen vorgenommen. Hier lagen die altersabhängigen monatlichen Kostenbeiträge bei 40-64 Euro pro Kind bei Ganztagesbetreuung. Das Ressort schätzt, dass durch die Ausweitung der entlastungsberechtigten Familien mit geringem Einkommen um die Bezieher von Wohngeld und Kinderzuschlag etwa bundesweit 280.000 Kinder von der Beitragsentlastung profitieren werden.

## II.3 Evaluierung

Die Wirksamkeit des KiTa-Qualitätsentwicklungsgesetzes soll zunächst zwei Jahre nach Inkrafttreten evaluiert werden. Dabei wird geprüft, ob und inwieweit das Gesetz das Ziel der Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung auf den zehn gesetzlich geregelten Handlungsfeldern gefördert hat (guter Personalschlüssel, bedarfsgerechte Öffnungszeiten, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte) und wo ggf. nachgesteuert werden muss. Datengrundlage sind Ergebnisse aus dem länderspezifischen sowie länder- und handlungsfeldübergreifendem qualifizierten Monitoring und amtliche Daten.

## III. Ergebnis

Durch die fehlende Darstellung des Erfüllungsaufwands der Länder ist der ermittelte Erfüllungsaufwand des Regelungsvorhabens unvollständig. Bedauerlich ist insbesondere, dass die Länder in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zwar unverhältnismäßigen Erfüllungsaufwand bemängelten, aber keine Zahlen für diese Kritik lieferten. Das Ressort hat dem NKR die Nacherhebung des Erfüllungsaufwands im Rahmen des Monitorings zugesichert, deren Ergebnisse dem NKR Ende 2019 schriftlich zur Verfügung gestellt werden.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Dr. Dückert  
Berichterstatlerin