

28.05.21

Stellungnahme

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz - GaFöG)

Der Bundesrat hat in seiner 1005. Sitzung am 28. Mai 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 24 Absatz 4 Satz 1 SGB VIII)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a sind in § 24 Absatz 4 Satz 1 die Wörter „Beginn der fünften“ durch die Wörter „Ende der vierten“ zu ersetzen.

Folgeänderungen:

In Artikel 2 ist § 24 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 1 sind in Absatz 4 Satz 1 die Wörter „Beginn der fünften“ durch die Wörter „Ende der vierten“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 2 sind in Absatz 5 Satz 1 die Wörter „Beginn der fünften“ durch die Wörter „Ende der vierten“ zu ersetzen.

Begründung:

In Thüringen und in den anderen Ländern, die den Rechtsanspruch auf eine Ganztagsbetreuung im Schulgesetz geregelt haben oder gegebenenfalls regeln wollen, entsteht durch die vorgesehene Regelung gegebenenfalls eine Betreuungslücke für die Zeit zwischen der Zeugnisausgabe in Klassenstufe 4 der Grundschule und dem Beginn des fünften Schuljahres. So legt der § 2 Absatz 2

ThürKigaG fest, dass Schüler der Klassenstufen 1 bis 4 einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung haben. Dieser Anspruch gilt mit dem Besuch eines Schulhortes nach § 10 Absatz 2 ThürSchulG als erfüllt.

Mit Übergabe des Schuljahreszeugnisses der Klassenstufe 4 endet der Bildungsgang Grundschule und somit auch der Anspruch auf die Förderung in einem Schulhort nach § 10 Absatz 2 ThürSchulG. Damit korrespondiert auch die Elternbeteiligung an den Kosten der Hortbetreuung nach § 16 Satz 1 ThürSchulG, § 2 Absatz 1 Satz 2 ThürSchFG in Verbindung mit Thüringer Hortkostenbeteiligungsverordnung.

Mit der geplanten Fassung von § 24 Absatz 4 SGB VIII soll ein Rechtsanspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung bis zum Beginn der fünften Klasse eingeführt werden. Würde das GaFöG in der vorliegenden Form beschlossen, müsste nach derzeitiger Rechtslage der im SGB VIII geregelte Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung für die Zeit der Sommerferien im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe erfüllt werden.

Damit wären für die betroffenen Kinder (in Thüringen ca. 18 000) Kinder für die Zeit der Sommerferien ein zusätzliches Ganztagsangebot nach Kinder- und Jugendhilferecht zu schaffen.

Die Kinder- und Jugendhilfe verfügt jedoch weder über die personellen noch sächlichen Voraussetzungen, um diesen Anspruch zu erfüllen. Auch deren Schaffung wäre in Thüringen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen, da der Ausbau lediglich für sechs Wochen in den Sommerferien benötigt werden würde.

2. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 24 Absatz 4 Satz 2 SGB VIII)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a sind in § 24 Absatz 4 Satz 2 das Wort „Werktagen“ durch die Wörter „den Wochentagen Montag bis Freitag, soweit es sich nicht um gesetzliche Feiertage handelt,“ und das Wort „Stunden“ durch das Wort „Zeitstunden“ zu ersetzen.

Begründung:

Zwar geht aus der Begründung hervor, dass mit dem Ausdruck „Werktage“ hier nur die Wochentage von Montag bis Freitag gemeint sind, soweit es sich nicht um gesetzliche Feiertage handelt. Der Gesetzeswortlaut sollte aber, wo immer dies im Vorhinein möglich ist, aus sich heraus verständlich formuliert werden. Da der Begriff „Werktag“ im allgemeinen Sprachgebrauch den Samstag/Sonntag einschließt, wäre der Wortlaut für sich genommen missverständlich. Dies kann durch die beantragte Änderung unschwer vermieden werden.

Die Verwendung des Begriffs „Zeitstunden“ dient der Rechtsklarheit. Weil der Rechtsanspruch auch durch schulische Angebote erfüllt werden kann und weil eine Unterrichtsstunde in der Regel nicht einer Zeitstunde entspricht, ist eine entsprechende begriffliche Nachschärfung erforderlich.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 24 Absatz 4 Satz 3 bis 5 SGB VIII)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a ist § 24 Absatz 4 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 3 sind die Wörter „Angebote der Ganztagsgrundschulen, einschließlich der offenen Ganztagsgrundschulen, als erfüllt.“ durch die Wörter „Ganztagsangebote unter schulischer Aufsicht als erfüllt.“ zu ersetzen.
- b) Die Sätze 4 und 5 sind durch folgenden Satz zu ersetzen:

„Die Länder können durch Landesgesetz das Nähere zur Ausgestaltung der anspruchserfüllenden Angebote und eine Schließzeit bestimmen.“

Begründung:

Die vorgeschlagene Umformulierung dient der Erhaltung der vorhandenen Betreuungsmöglichkeiten für Grundschulkinder. Nach der im Gesetzentwurf enthaltenen Formulierung des § 24 Absatz 4 SGB VIII wären bestimmte länderspezifische Angebote – etwa die bayerischen Mittagsbetreuungen – nicht zweifelsfrei anspruchserfüllend.

Die Kommunen können nicht gänzlich auf diese Säule der Schulkindbetreuung verzichten, da eine Vielzahl von Kindern in länderspezifischen Angeboten betreut wird (in Bayern: 90 000 Kinder).

Über eine Länderöffnungsklausel sollten die Einzelheiten der Ausgestaltung des Rechtsanspruchs den Ländern überlassen bleiben, vor allem, um vorhandene Strukturen zu erhalten.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a (§ 24 Absatz 4 Satz 7 – neu – SGB VIII)

In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a ist dem § 24 Absatz 4 folgender Satz anzufügen:

„Kinder, die zu Beginn der Schulpflicht von der Teilnahme am Unterricht zurückgestellt wurden, aber in schulischen Vorbereitungsklassen (Vorklassen) gefördert werden, gelten als Kinder, die die erste Klassenstufe besuchen.“

Begründung:

In manchen Ländern, unter anderem Hessen, können Kinder, die zu Beginn der Schulpflicht körperlich, geistig oder seelisch noch nicht so weit entwickelt sind, dass sie am Unterricht mit Erfolg teilnehmen können und deshalb von der Teilnahme am Unterricht zurückgestellt wurden, auf Antrag der Eltern in schulische Vorbereitungsklassen (Vorklassen) aufgenommen werden. Da es sich bei den Vorklassen um schulische Förderangebote handelt, endet mit der Aufnahme in sie der Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung nach § 24 Absatz 3 SGB VIII. Andererseits besuchen diese Kinder noch nicht die erste „Klassenstufe“. Um hier keine Lücke entstehen zu lassen, muss für die Zwecke des Bestehens des Anspruchs nach § 24 Absatz 4 SGB VIII fingiert werden, dass es sich um Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufe 1 handelt.

5. Zu Artikel 3 allgemein

Die Absicht des Bundes, ein Sondervermögen von 3,5 Milliarden Euro zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter zur Verfügung zu stellen, wird begrüßt. Die Ausgestaltung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter (Ganztagsfinanzhilfegesetz – GaFinHG) in Artikel 3 des Gesetzentwurfs erscheint jedoch nicht geeignet, den Platzausbau wirksam voranzutreiben.

Um den quantitativen und qualitativen Ausbau in den Kommunen wirklich zu beschleunigen, sollten die einzelnen finanziellen Zuschnitte (Basis-, Bonus-, Beschleunigungsmittel) aufgelöst und die Bund-Länder-Vereinbarung auf eine Grundsatzvereinbarung zum zweckentsprechenden Mitteleinsatz beschränkt werden.

Es wurden zwar bereits Finanzhilfen des Bundes für das Investitionsprogramm zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern (sogenannte Beschleunigungsmittel) zur Verfügung gestellt. Der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern hat dabei aber zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen geführt. Bislang können die Basismittel von den Ländern weder gebunden noch abgerufen werden. Es zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die Schaffung neuer Plätze bis zum 31. Dezember 2021 ausgeschlossen ist. Das bedeutet, dass allenfalls zeitlich schnell realisierbare, qualitative Verbesserungen zu erreichen sind. Die Mittel fehlen dann für die notwendige Schaffung neuer Plätze. Die vom Bund vorgesehenen 3,5 Milliarden Euro können so nur zum Teil tatsächlich verausgabt werden.

Auf die Unterteilung in Basis- und Bonusmittel sollte daher verzichtet werden. Zur Beschleunigung der Schaffung neuer Betreuungsplätze sollte der Bund den Ländern die verbleibenden 2,75 Milliarden Euro sowie den Anteil der 0,75 Milliarden Euro der sogenannten „Beschleunigungsmittel“, die nicht rechtzeitig gebunden werden, insgesamt durch entsprechende Änderungen im GaFinHG zur Verfügung stellen. Hierbei sollte auf den erneuten Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zur Vermeidung weiterer Verzögerungen verzichtet werden. Stattdessen sollte grundlegend vereinbart werden, dass die Länder die Bundesmittel zweckentsprechend einsetzen, eventuell verbunden mit einer Berichtspflicht.

6. Zu Artikel 3 (§ 2 Satz 1 und
Satz 3 GaFinHG)

In Artikel 3 ist § 2 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist die Angabe „2027“ durch die Angabe „2028“ zu ersetzen.
- b) In Satz 3 ist die Angabe „2028“ durch die Angabe „2029“ zu ersetzen.

Begründung:

Die die Förderfähigkeit von Maßnahmen, deren Abrechnung sowie die Fördermittelverteilung betreffenden Fristen wurden aus dem Referentenentwurf (Bearbeitungsstand: 16. April 2021) in den Gesetzentwurf der Bundesregierung übertragen.

Da laut Gesetzentwurf der Rechtsanspruch nunmehr erst zum 1. August 2026 in Kraft treten soll, sind auch diese Fristen um ein Jahr nach hinten anzupassen.

7. Zu Artikel 3 (§ 3 Satz 2 GaFinHG)

In Artikel 3 sind in § 3 Satz 2 nach dem Wort „Sanierung“ die Wörter „und die Ausstattung“ einzufügen.

Begründung:

Für den qualitativen und quantitativen Ausbau der Ganztagsangebote sind sowohl Investitionen in Baumaßnahmen als auch in die Ausstattung erforderlich. Um Investitionen zu ermöglichen, den jeweiligen Bedarfen vor Ort in vollem Umfang Rechnung tragen, ist es erforderlich, dass die Fördermittel auch für

Ausstattungsinvestitionen zur Verfügung stehen. Die vorgesehenen Fristen im Zusammenhang mit den Bonusmitteln sind zudem so kurz, dass die alleinige Fokussierung auf Investitionen in Baumaßnahmen im Jahr 2021 dazu führen, dass Bonusmittel voraussichtlich überhaupt nicht in Anspruch genommen werden können. Im Rahmen der bereits zur Verfügung stehenden Fördermitteln des Bundes für Investitionen in den beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder finden auch Ausstattungsinvestitionen entsprechende Berücksichtigung.

8. Zu Artikel 3 (§ 3 Satz 2 und
Satz 3 GaFinHG)

In Artikel 3 ist § 3 wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 2 sind die Wörter „dient, soweit dadurch zusätzliche Bildungs- und Betreuungsplätze oder räumliche Kapazitäten geschaffen werden.“ durch das Wort „dient.“ zu ersetzen.
- b) Satz 3 ist zu streichen.

Begründung

§ 3 GaFinHG knüpft die Verwendung der Mittel an Investitionen, die der Bildung und Betreuung von Kindern im Grundschulalter dienen, soweit dadurch zusätzliche Bildungs- und Betreuungsplätze oder räumliche Kapazitäten geschaffen werden. Unter zusätzlichen Plätzen werden solche verstanden, die neu entstehen oder solche ersetzen, die ohne Erhaltungsmaßnahmen wegfallen würden.

Diese, offenbar aus dem Bundesprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung übernommene Formulierung führt den Fördergegenstand des „qualitativen Ausbau“ äußerst eng und ist insbesondere für die Förderung von Sanierungsmaßnahmen in Schulgebäuden nicht tauglich. In Länder, die aufgrund erheblicher eigener Anstrengungen in der Vergangenheit bereits über vergleichsweise hohe Betreuungsquoten verfügen, wird der Fokus vermehrt auf der qualitativen Verbesserung der Betreuungssituation liegen. Dies setzt aber keineswegs immer eine räumliche Erweiterung der Schule oder Horteinrichtung voraus.

Folgerichtig ist auch in der bereits beschlossenen Verwaltungsvereinbarung zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagesbetreuung für Grundschulkinder die Verwendung der Finanzhilfen nicht an die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze oder zusätzlicher Raumkapazitäten der Betreuungsumgebung geknüpft.

9. Zu Artikel 3 (§ 4 GaFinHG)

In Artikel 3 ist § 4 wie folgt zu ändern:

- a) Die Angabe „höchstens 50“ ist durch die Angabe „höchstens 90“ zu ersetzen.
- b) Nach den Wörtern „die Länder“ sind die Wörter „einschließlich der Träger förderfähiger kommunaler Bildungsinfrastrukturen“ einzufügen.
- c) Die Angabe „mindestens 50“ ist durch die Wörter „mindestens zehn“ zu ersetzen.

Begründung:

Länder und Kommunen haben in den zurückliegenden Jahren bereits erheblich in den quantitativen und qualitativen Ausbau der Ganztagsangebote für Grundschulkinder investiert. Eine Förderquote von 50 Prozent durch die Bundesmittel belastet die Haushalte von Ländern und Kommunen zusätzlich. Sie stellt keine attraktive Förderquote dar, um die gewünschten Investitionen zu fördern. Im damaligen Investitionsprogramm des Bundes „Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung“ betrug die Förderquote ebenfalls 90 Prozent. Im Rahmen der bisherigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern haben die Länder bisher die Forderung nach einer Förderquote von 90 Prozent vertreten.

Nach dem GaFinHG beteiligen sich die Länder mit 50 Prozent an den förderfähigen Ausgaben. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs haben die Länder diese Mittel vollständig aus ihren Haushalten bereitzustellen, was nicht akzeptabel ist. Vielmehr sind die aller öffentlichen und freien Träger förderfähiger kommunaler Bildungsinfrastrukturen auf den Anteil der Länder anzurechnen.

10. Zu Artikel 3 (§ 4 Satz 2 – neu – GaFinHG)

In Artikel 3 ist dem § 4 folgender Satz anzufügen:

„Die Eigenmittel freier Träger können auf den Finanzierungsanteil der Länder angerechnet werden.“

Folgeänderung:

In Artikel 3 sind in § 7 Absatz 2 in Satz 1 nach dem Wort „Gemeindeverbände“ die Wörter „sowie der freier Träger von Schulen und Tageseinrichtungen gemäß § 22 Absatz 1 Satz 1 Aches Buch Sozialgesetzbuch“ einzufügen.

Begründung:

Die freien Träger von Schulen und Tagesstätten für Kinder mit Ganztagsangeboten für Grundschulkinder werden zum Beispiel durch die Privatschulfinanzierung des Landes finanziert. Bei den Eigenmitteln freier Träger handelt es sich deshalb mittelbar ebenfalls um Landesmittel. Außerdem tragen die Angebote der freien Träger zur Erfüllung des Rechtsanspruches bei. Deshalb sind die Eigenmittel freier Träger als öffentlicher Finanzierungsbeitrag der Länder anzuerkennen.

Im Rahmen des Investitionsprogrammes zum beschleunigten Infrastrukturausbau der Ganztagsbetreuung für Grundschulkinder werden die Eigenmittel freier Träger im Gegensatz zum „DigitalPakt Schule“ bisher vom Bund als nicht anerkennungsfähig erachtet. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass die dem „DigitalPakt Schule“ zugrundeliegende Verwaltungsvereinbarung eine entsprechende Klausel enthält. Eine Klarstellung im Rahmen des hier vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens ist deshalb erforderlich.

11. Zu Artikel 3 (§ 5 Absatz 2 GaFinHG)

Der Bundesrat fordert, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren § 5 Absatz 2 GaFinHG dahingehend geändert wird, dass die Bonusmittel grundsätzlich den Basismitteln zugeordnet werden und somit allen Ländern nach Königsteiner Schlüssel zur Verfügung gestellt werden.

Begründung:

Der Erhalt von Bonusmitteln ist an die Inanspruchnahme von Basismitteln nach § 1 Absatz 2 GaFinHG (Verteilung der Mittel vergleiche Artikel 3 § 5 Absatz 1 GaFinHG, Thüringen: 52 642 200,00 Millionen Euro) noch im Jahr 2021 (Frist: 31. Dezember 2021) geknüpft.

Die Inanspruchnahme von Basismitteln im Jahr 2021 ist unmöglich, da weder das Gesetzgebungsverfahren für das GaFinHG abgeschlossen ist, noch eine Bund-Länder-Vereinbarung nach § 10 GaFinHG ausgehandelt und In Kraft getreten ist und auch keine landesrechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung eines Förderprogrammes vorliegen (unter anderem Erarbeitung einer Förderrichtlinie, Schaffung der haushaltsrechtlichen Voraussetzungen). Darüber hinaus wären auch bei den Schulträgern die entsprechenden haushaltsrechtlichen, organisatorischen und planerischen Voraussetzungen zur Umsetzung von Investitionsvorhaben zu schaffen. Dies alles ist nicht im Jahr 2021 parallel zur Umsetzung des Förderprogramms zum beschleunigten Infrastrukturausbau umsetzbar.

Die vorgesehene Regelung birgt die Gefahr, dass Länder unter Umständen die Bonusmittel nicht in Anspruch nehmen können.

12. Zu Artikel 3 (§ 5 Absatz 2 Satz 1,
Satz 2,
Satz 3 und
Satz 4 GaFinHG)

In Artikel 3 ist § 5 Absatz 2 wie folgt zu ändern:

- a) Satz 1 ist wie folgt zu ändern:
 - aa) Die Angabe „nach § 1 Abs. 3“ ist zu streichen.
 - bb) Die Wörter „werden, die bis zum 31. Dezember 2021 Basismittel nach § 1 Absatz 2 abgerufen haben.“ sind durch das Wort „werden.“ zu ersetzen.
- b) Satz 2 ist wie folgt zu fassen:

„Sie werden nach demselben Schlüssel wie die Basismittel auf die Länder verteilt.“
- c) Satz 3 und 4 sind zu streichen.

Begründung

§ 4 Absatz 2 GaFinHG knüpft die Inanspruchnahme von Bonusmitteln an den bis zum 31. Dezember 2021 erfolgten Abruf der Basismittel.

Unter Berücksichtigung der noch verbleibenden Zeit für die Verhandlung der entsprechenden Verwaltungsvereinbarung, der Schaffung der entsprechenden Fördergrundlagen in den Ländern, der Implementierung der Förderverfahren sowie der Umsetzung der Antrags- und Bewilligungsverfahren ist zu vermuten, dass in der überwiegenden Zahl der Länder eine Inanspruchnahme der Bonusmittel weitestgehend ausgeschlossen sein dürfte.

Grundsätzlich wird die Kopplung der Bonusmittel an die Bewilligung der Basismittel daher als nicht zielführend betrachtet. Vielmehr sollte auch dieses Budget in Höhe von 750 Millionen Euro nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt werden.

13. Zu Artikel 3 (§ 8 GaFinHG)

Der Bundesrat stellt fest, dass die vorgesehenen Statistik- und Berichtspflichten sowie der Mittelabruf und die Mittelbewirtschaftung erheblichen Verwaltungsaufwand auf Länderseite und analog bei den Kommunen auslösen. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren, diesen Mittelbedarf der Länder und Kommunen ebenfalls in den Finanzierungszusagen zu berücksichtigen.

Begründung:

Der Bund wird für die Wahrnehmung seiner Aufgaben ab 2022 eine eigene Geschäftsstelle einrichten und veranschlagt dafür Personal- und Sachkosten in Höhe von jährlich circa 1,14 Millionen Euro. Die entstehenden Kosten der Länder und Kommunen werden im Gesetzentwurf nicht berücksichtigt.

14. Zu Artikel 3 (§ 10 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 GaFinHG)

In Artikel 3 ist in § 10 Absatz 1 Satz 2 die Nummer 2 zu streichen.

Begründung:

Eine pauschale Aufnahme einer Mindestfördersumme trägt den länderspezifischen Bedarfen keine Rechnung. Insbesondere Ausstattungsinvestitionen und weniger umfangreiche Baumaßnahmen sind so von einer Förderung möglicherweise ausgeschlossen.

Den Ländern ist deshalb in eigener Verantwortung und in Kenntnis der Investitionsbedarfe vor Ort die Möglichkeit zu geben, Mindestfördersummen in den landeseigenen Förderrichtlinien zu regeln. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Fördermittel zweck- und bedarfsgerecht dort eingesetzt werden, wo sie zur quantitativen und qualitativen Verbesserung von Ganztagsangeboten für Grundschulkinder auch tatsächlich benötigt werden.

15. Zu Artikel 3 (§ 10 Absatz 1 Nummer 3, 7, 8 GaFinHG)

In Artikel 3 ist § 10 Absatz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 3 sind die Wörter „jeweiligen, im Einvernehmen mit dem Bund zu erstellenden“ durch das Wort „jeweiligen“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 7 sind die Wörter „Ausbaustands, sowie“ durch das Wort „Ausbaustands.“ zu ersetzen.
- c) Nummer 8 ist zu streichen.

Begründung

Die Ausgestaltung der Länderprogramme hat sich allein an den Maßstäben des GaFöG sowie der noch zu verhandelnden Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung auszurichten. Eine darüber hinaus gehende Verpflichtung der Länder zur Herstellung des Einvernehmens mit dem Bund ist nicht erforderlich und wird daher abgelehnt.

16. Zu Artikel 4 Nummer 1 (§ 1 Absatz 4 FAG)

In Artikel 4 Nummer 1 ist § 1 Absatz 4 wie folgt zu fassen:

„(4) Zum anteiligen Ausgleich für laufende Belastungen der Länder, die diesen aus der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkinder durch Artikel 1 Nummer 2 und 3 des Ganztagsförderungsgesetzes vom (Datum des aktuellen Gesetzes, BGBl. Fundstelle des aktuellen Gesetzes) entstehen, verringern sich die in Absatz 2 genannten Beträge für den Bund im Jahr 2022 um 281,25 Millionen Euro, im Jahr 2023 um 562,5 Millionen Euro, im Jahr 2024 um 873,75 Millionen Euro, im Jahr 2025 um 1,125 Milliarden Euro, im Jahr 2026 um 1,40625 Milliarden Euro, im Jahr 2027 um 1,6875 Milliarden Euro und im Jahr 2028 um 1,96875 Milliarden Euro und in den Jahren ab 2029 um jeweils 2,25 Milliarden Euro; die in Absatz 2 genannten Beträge für die Länder erhöhen sich entsprechend im Jahr 2022 um 281,25 Millionen Euro, im Jahr 2023 um 562,5 Millionen Euro, im Jahr 2024 um 873,75 Millionen Euro, im Jahr 2025 um 1,125 Milliarden Euro, im Jahr 2026 um 1,40625 Milliarden Euro, im Jahr 2027 um 1,6875 Milliarden Euro, im Jahr 2028 um 1,96875 Milliarden Euro und in den Jahren ab 2029 um jeweils 2,25 Milliarden Euro.“

Begründung:

Beim qualitativen und quantitativen Ausbau der Ganztagsangebote für Grundschulkinder handelt es sich aufgrund deren gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Zusammenhang mit der Verbesserung der Teilhabechancen von Grundschulkindern, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Fachkräftegewinnung und -sicherung, der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, um eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen.

Länder und Kommunen haben in den vergangenen Jahren bereits erheblich in den Ausbau der Ganztagsangebote für Grundschulkinder investiert. Nach den Zahlen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) in der Studie „Kosten des Ausbaus der Ganztagsgrundschulangebote“ vom 11. Oktober 2019 müssen zur Erfüllung des Rechtsanspruches vor dem Hintergrund des zu erwartenden Gesamtbedarfes bis zum Jahr 2025 etwa 1,1 Millionen neue Plätze geschaffen werden. Das DJI beziffert die laufenden Kosten für diese zusätzlichen Plätze auf jährlich 4,5 Milliarden Euro. Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Belastungen für die Haushalte von Ländern und Kommunen durch die in den zurückliegenden Jahren geschaffenen Ganztagsangebote für Grundschulkinder, ist eine angemessene Verteilung der Kosten zwischen Bund und Ländern für die zusätzlichen Plätze unabdingbar. Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode des Bundes zwischen CDU, CSU und SPD heißt es hierzu auch: „Dabei

wird der Bund sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.“

Da der Ausbau zur Erfüllung des Rechtsanspruches unmittelbar beginnt, ist es erforderlich, dass der Bund sich an den Kosten für die zusätzlichen Plätze bereits ab dem Jahr 2022 beteiligt.

Um den erforderlichen qualitativen und quantitativen Ausbau zum Erreichen der gesellschaftspolitisch so bedeutsamen mit dem Rechtsanspruch verbundenen Ziele dauerhaft leisten zu können, ist eine auskömmliche und dauerhafte Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten zwingend geboten. Der Position der Länder in den bisherigen Verhandlungen ist entsprechend Rechnung zu tragen.

17. Zu Artikel 4 Nummer 2 (§ 1 Absatz 5 FAG)

Artikel 4 Nummer 2 ist zu streichen.

Begründung:

§ 1 Absatz 5 FAG enthält Regelungen, wonach die Länder zum Ausgleich für Belastungen aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) und aus der Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) zusätzliche Umsatzeinnahmen erhalten und sich jene des Bundes verringern. Dies betrifft die Jahre 2020 bis 2022.

Seitens der Länder wurde von Beginn an kritisiert, dass die Mittel des Gute-Kita-Gesetzes nur befristet zur Verfügung gestellt werden. Denn Ausgangslage für den gemeinsamen Bund-Länder-Prozess zur Qualitätsentwicklung und Verbesserungen der Teilhabe war von Anfang an die dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Maßnahmen der Länder. Auch im Gesetzgebungsverfahren haben sich seinerzeit alle maßgeblichen Akteure für eine Verstetigung der Mittel ausgesprochen. Die Verstetigung der Mittel bleibt weiterhin wesentliches Ziel der Länder. Eine Verlängerung wurde von Seiten des Bundes bislang allerdings nur in Aussicht gestellt, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung wurden nicht ergriffen. Durch eine Streichung der bestehenden Regelung entstünde nunmehr der Eindruck, dass der Bund nicht weiter an der in Aussicht genommenen Zielsetzung festhält. Dem ist seitens der Länder deutlich zu widersprechen.

18. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung, einen Rechtsanspruch auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter ab 2026 stufenweise einzuführen.

Er bittet jedoch, im weiteren Gesetzgebungsverfahren insbesondere die finanziellen Rahmenbedingungen hinsichtlich der zu erwartenden Investitions- und Betriebskosten zu klären und die finanzielle Beteiligung des Bundes auskömmlich zu gestalten.

Insbesondere bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren, um Berücksichtigung folgender Punkte:

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass der vom Grundgesetz vorgesehene Weg zu einer angemessenen Finanzausstattung der Anspruch der Länder auf einen aufgabengerechten Anteil am Steueraufkommen als eigene Finanzmittel ist (Artikel 106 Absatz 3 Satz 4 des Grundgesetzes). Dieser Weg wurde in den letzten Jahren jedoch zu selten verfolgt. Stattdessen hat der Bund den Ländern für unbefristete Aufgaben häufig zeitlich befristete Programmtitel gewährt, die mit Steuerungs- und Kontrollrechten zugunsten des Bundes verbunden waren. Dies schwächt das Budget- und Kontrollrecht der Landesparlamente, die Klarheit der Aufgabenverteilung und damit das Prinzip der demokratischen Verantwortlichkeit.
- b) Mit Blick auf dieses Gesetzesvorhaben halten die Länder es allerdings für notwendig, eine angemessene Finanzverteilung zu erreichen, die ihnen die zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben notwendigen eigenen Mittel sichert.
- c) Bereits jetzt ist klar, dass ein Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Kinder im Grundschulalter für Länder und Kommunen erhebliche und dauerhafte Kostenfolgen in Milliardenhöhe mit sich bringen wird. Das gemeinsam von Bund und Ländern finanzierte Deutsche Jugendinstitut (DJI) schätzt allein die Investitionskosten für die zusätzlich benötigten Plätze auf bundesweit bis zu 7,5 Milliarden Euro. Gleiches gilt für die dauerhaft entstehenden Betriebskosten, die nach Schätzung des DJI bei Volllastung etwa 4,5 Milliarden Euro jährlich aufwachsend betragen werden. Die im Gesetzentwurf genannten Erwartungen an den voraussichtlichen Erfül-

lungsaufwand bleiben hinter diesen Schätzungen des DJI zum Gesamtbedarf zurück. Um eine Unterfinanzierung des Vorhabens zulasten der Länder zu verhindern, ist es zwingend erforderlich, im weiteren Gesetzgebungsverfahren von realistisch ermittelten Erfüllungsaufwänden auszugehen.

- d) Die Einführung eines solchen Rechtsanspruchs muss davon abhängig sein, dass die finanziellen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Investitions- und Betriebskosten geklärt sind sowie eine auskömmliche und dynamisierte Beteiligung des Bundes gesichert ist. Hierzu kann die Finanzierungsregelung im Gesetzentwurf nur ein erster Vorschlag sein, der vonseiten des Bundes durch eine höhere finanzielle Beteiligung nachzubessern ist, die auch die dynamische Entwicklung berücksichtigt.
- e) Ferner ist es aus Sicht des Bundesrates aufgrund der ohnehin schon hohen finanziellen Belastung der Länder zwingend erforderlich, dass neben dem Finanzierungsbeitrag der Kommunen auch Finanzierungsanteile Dritter auf den Kofinanzierungsanteil der Länder bei den Investitionskosten angerechnet werden dürfen.
- f) Das positive Ansinnen der Bundesregierung, den Rechtsanspruch für Kinder der Jahrgangsstufe eins bis vier einzuführen, wird in Anbetracht der angespannten Haushaltslage der Länder ohne eine verbindliche und dauerhaft verlässliche Finanzierung nicht umsetzbar sein.
- g) Hinsichtlich der Betriebskosten fordert der Bundesrat daher eine dynamisierte hälftige Kostenbeteiligung des Bundes an dem realistisch geschätzten Gesamtbedarf in Höhe von jährlich 4,5 Milliarden Euro im Endausbau zusätzlich der anfallenden Kostensteigerungen durch die Erhöhung des Umsatzsteueranteils der Länder.
- h) Der Bundesrat fordert sicherzustellen, dass die vorgesehenen bis zu 3,5 Milliarden Euro vorgesehenen Investitionsmittel vollständig ausgeschöpft werden können. Hierzu sollten die Fristen zur Verausgabung der Beschleunigungs-, Bonus- sowie Basismittel sowie der Stichtag zur Berechnung der Bonusmittel einheitlich um mindestens ein Jahr verschoben werden. Für diese Fristverlängerung besteht durch das im Gesetzentwurf vorgesehene Inkrafttreten des Rechtsanspruchs ab 2026 der notwendige Spielraum.
- i) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Länderhoheit bei der Organisation und der inhaltlichen Ausrichtung des Ganztags im bildungsföderalen System gewahrt bleiben muss.

- j) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sichergestellt ist, dass der Anspruch des Kindes auf Förderung in Tageseinrichtungen neben den Angeboten in den Ganztagsgrundschulen beziehungsweise offenen Ganztagsgrundschulen auch durch weitere in den Ländern verankerte Angebote der Mittagsbetreuung/Nachmittagsbetreuung erfüllt wird.
- k) Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, den Rechtsanspruch für einen Ganztagsplatz auf Kinder der Jahrgangsstufen eins bis vier auszuweiten sowie die bereits mit dem Ganztagsfinanzierungsgesetz erfolgte Errichtung eines Sondervermögens in Höhe von 3,5 Milliarden Euro. Notwendige bauliche Maßnahmen und die durch einen Fachkräftemangel geprägte Personalsituation gestalten eine geplante stufenweise Einführung ab 2026 jedoch herausfordernd für Kommunen und Länder.
- l) Der Bundesrat bittet, den Gesetzentwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren dahingehend zu überarbeiten, dass ausschließlich die Formulierung „Kinder der Jahrgangsstufen eins bis vier“ verwendet wird. Andere vermeintlich gleichbedeutende Begriffe „Grundschulkinder“ oder „Kinder im Grundschulalter“ sind zu unpräzise. Der Begriff „Jahrgangsstufe“ entspricht dem Vokabular der KMK und ist daher zu bevorzugen.
- m) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die gesetzliche Verankerung des Rechtsanspruchs auf ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter. Ganztagsangebote leisten einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit und zur sozialen Teilhabe. Ganztagsangebote für Grundschulkinder leisten darüber hinaus einen wichtigen Beitrag, Kindererziehung und Berufstätigkeit besser vereinbaren zu können.
- n) Der Bundesrat weist darauf hin, dass es sich beim qualitativen und quantitativen Ausbau der Ganztagsangebote für Grundschulkinder aufgrund deren gesamtgesellschaftlicher Bedeutung im Zusammenhang mit der Verbesserung der Teilhabechancen von Grundschulkindern, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Fachkräftegewinnung und -sicherung, der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, um eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen handelt.

- o) Der Bundesrat erinnert daran, dass eine Einigung auf einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter aus Sicht der Länder nur dann zustimmungsfähig ist, wenn sich diese gemeinsame Verantwortung auch bei der Klärung der weiterhin zwischen Bund und Ländern noch offenen Fragen zu den finanziellen Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Beteiligung des Bundes an den Investitions- und Betriebsausgaben wiederfindet.
- p) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, die Finanzierung sicherzustellen und den bisherigen Verhandlungsstand zwischen Bund und Ländern zu Umsetzung ausreichend zu berücksichtigen, da der Gesetzentwurf überwiegend nur die Position des Bundes widerspiegelt. Den in den Stellungnahmen der Länder enthaltenen Einwänden zur Einführung des Rechtsanspruches wurde nicht ausreichend Rechnung getragen. Hierzu zählen insbesondere die Sicherstellung, dass die bis zu 3,5 Milliarden Euro Investitionsmittel vollständig ausgeschöpft werden können und die Beteiligung des Bundes an den laufenden Kosten dauerhaft erfolgt und auskömmlich ist. Im Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode des Bundes zwischen CDU, CSU und SPD heißt es hierzu auch: „Dabei wird der Bund sicherstellen, dass insbesondere der laufenden Kostenbelastung der Kommunen Rechnung getragen wird.“