

**23.09.22**

**Empfehlungen**  
der Ausschüsse

FJ - FS - Fz - In - K

zu **Punkt ...** der 1025. Sitzung des Bundesrates am 7. Oktober 2022

---

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

A

Der **federführende Ausschuss Frauen und Jugend (FJ)**,  
der **Ausschuss für Familie und Senioren (FS)** und  
der **Finanzausschuss (Fz)**,

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- Fz 1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc Satz 1  
Buchstabe b (§ 2 Absatz 1 Satz 4 und  
Absatz 2 KiQuTG)

Artikel 1 Nummer 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist der erste Satz zu streichen.
- b) Buchstabe b ist zu streichen.

Begründung:

Die Länder haben in den letzten Jahren zahlreiche gute und vielfältige qualitätsverbessernde und teilhabesichernde Maßnahmen umgesetzt. Diese gilt es unverändert fortzusetzen. Vor dem Hintergrund der aktuellen massiven Steigerung der Lebenshaltungskosten infolge des Angriffskriegs gegen die Ukraine stellen insbesondere auch die teilhabesichernden Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zur Entlastung von Familien dar.

Das Erfordernis des überwiegenden Ergreifens von Maßnahmen in Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung führt dazu, dass die von den Ländern in den Jahren 2019 bis 2022 begonnenen Maßnahmen im Rahmen der Fortsetzung des KiTa-Qualitätsgesetzes jedenfalls nach Ablauf der Übergangsfrist am 30. Juni 2023 hinsichtlich der teilhabesichernden Maßnahmen zur Beitragsentlastung nicht – wie jüngst auch im Rahmen der Jugend- und Familienministerkonferenz am 12./13. Mai 2022 in Berlin in Form einer einstimmig gefassten Erklärung zur Fortsetzung des KiTa-Qualitätsgesetzes gefordert – unverändert fortgeführt werden können.

Ein Auslaufen beziehungsweise eine Reduzierung teilhabesichernder Maßnahmen nach Ablauf der Übergangsfrist würde die aufgrund massiv gestiegener Lebenshaltungskosten ohnehin bereits unter zum Teil hohem finanziellen Druck stehenden und von Existenzängsten gequälten Familien unnötig zusätzlich belasten. Das Ziel gleichwertiger Entwicklungs- und Bildungschancen würde wieder weiter in die Ferne rücken.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der Bundesrat für eine Streichung des Erfordernisses des überwiegenden Ergreifens von Maßnahmen in Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung gemäß Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc in Verbindung mit Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs aus, damit die Länder auch ihre in den Jahren 2019 bis 2022 ergriffenen teilhabesichernden Maßnahmen in der anstehenden Förderperiode unverändert fortführen können.

Fz 2. Zu Artikel 2 (§ 90 Absatz 3 SGB VIII)

Bei An-  
nahme  
entfallen  
Ziffern 3  
und 4

Artikel 2 ist zu streichen.

Begründung:

Mit der Änderung soll die im Gesetzentwurf vorgesehene bundesweit verpflichtende Staffelung der Beiträge für die Kindertagesbetreuung nach vorgegebenen Kriterien (Einkommen, Anzahl kindergeldberechtigter Kinder und tägliche Betreuungszeit) in § 90 Absatz 3 SGB VIII gestrichen werden. Es bliebe damit bei dem bisherigen Gesetzesstand, wonach die Kriterien zur Staffelung der Elternbeiträge von den Kommunen angewendet werden können, aber nicht angewendet werden müssen.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene verpflichtende Prüfung der Kriterien für die Staffelung der Elternbeiträge und die Festsetzung der entsprechenden Elternbeiträge würde einen sehr hohen Verwaltungsaufwand für die Kommunen nach sich ziehen. Mit der verbindlichen Regelung durch ein Bundesgesetz würde in das Selbstverwaltungsrecht und die Finanzhoheit der Kommunen eingegriffen. In ihrer Wirkung kommt die Regelung deshalb einer neuen Aufgabenübertragung durch ein Bundesgesetz gleich. Sie verstößt damit gegen das bundesrechtliche Aufgabenübertragungsverbot (Artikel 84 Absatz 1 Satz 7 und Artikel 85 Absatz 1 Satz 2 GG, siehe auch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. Juli 2020, Az. 2 BvR 696/12) und ist zu streichen.

FJ  
FS

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

In Artikel 2 sind die Nummern 1 und 2 zu streichen.

Entfällt  
bei An-  
nahme  
von  
Ziffer 2

Bei An-  
nahme  
entfällt  
Ziffer 4

Begründung:

Artikel 2 sieht die verbindliche Staffelung von Kostenbeiträgen für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den Kriterien Einkommen der Eltern, Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und tägliche Betreuungszeit des Kindes vor. Die Änderungen des § 90 Absatz 3 Satz 2 und 3 SGB VIII sind abzulehnen.

Eine bundesweite Pflicht zur Beitragsstaffelung greift unverhältnismäßig in die Länderzuständigkeit und in das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ein. Der Anpassungsaufwand für die zuständigen Träger der Tageseinrichtungen, die Kostenbeiträge bislang nicht oder nach anderen Kriterien gestaffelt haben, wird als sehr hoch eingeschätzt und zieht möglicherweise insgesamt erhöhte Beiträge nach sich. Die verpflichtende Festlegung insbesondere des Einkommens als Staffelungskriterium bedeutet darüber hinaus in jedem Einzelfall einen enormen Prüf- und Verwaltungsaufwand bei den Trägern und gleichzeitig die Offenlegung der Einkommensverhältnisse durch die Eltern, was weder im Interesse aller Eltern noch der Träger sein dürfte.

Im Einzelnen:

Dem Bund fehlt die Gesetzgebungskompetenz. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erst dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet (vergleiche BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13). Dies legt der Gesetzentwurf nicht überzeugend dar.

Die Begründung des Gesetzentwurfs stellt selbst fest, dass die Kinderzahl „bereits ganz überwiegend bei der Staffelung der Kostenbeiträge berücksichtigt“ wird.

Auch bezüglich der verbindlichen Staffelung der Kostenbeiträge nach dem Einkommen geht der Gesetzentwurf nicht auf die hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen ein.

Die Vorgabe der verbindlichen Staffelung verbessert die Teilhabe einkommensschwacher Familien an frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung nicht.

Es gibt keinen Hinweis darauf, dass Personengruppen wegen zu hoher Elternbeiträge ihre Kinder nicht in eine Kindertageseinrichtung schicken könnten. Mit § 90 Absatz 4 SGB VIII besteht bereits eine Regelung zur Übernahme der Kosten durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist.

Außerdem sollen nur die öffentlich-rechtlichen Kostenbeiträge gestaffelt werden, nicht aber die privatrechtlichen Teilnahmebeiträge. Die Gebührenhöhe selbst wird nicht vorgegeben, nur deren Staffelung. Damit verfehlt die Gesetzesänderung ihr Ziel. Aus dem Gesetzentwurf wird außerdem nicht deutlich, in welchem Verhältnis die verpflichtende Staffelung nach dem Elterneinkommen zur wirtschaftlichen Jugendhilfe nach § 90 Absatz 4 SGB VIII stehen soll.

Eine Umsetzung der geplanten Regelung ist im vorgegebenen zeitlichen Rahmen aufgrund des enormen Verwaltungsaufwands nicht durchführbar.

Der Aufwand für die Kommunen bei der Festsetzung einer Einkommensstaffelung erhöht sich durch die in hohem Maße bestehende Rechtsunsicherheit beträchtlich. Der Gesetzentwurf enthält keine Anhaltspunkte zur Ausgestaltung der Staffelung.

Die Bezifferung des Aufwands bei den kommunalen Trägern in der Kindertagesbetreuung ist nicht nachvollziehbar und völlig unzureichend. Aber nicht nur die Umsetzung der Regelung führt zu Mehrausgaben. Es sind auch deutliche Mindereinnahmen an Elternbeiträgen nicht auszuschließen.

Mindereinnahmen von Elternbeiträgen und Mehrausgaben für Verwaltungsaufwand entziehen dem System Kindertagesbetreuung finanzielle Mittel, die für die Gewährleistung der Angebotsqualität erforderlich sind. Dies entspricht nicht der Intention eines Qualitätsentwicklungsgesetzes und ist abzulehnen.

FJ 4. Hilfsempfehlung zu Ziffer 3

Entfällt  
bei An-  
nahme  
von  
Ziffer 2  
oder  
Ziffer 3

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

FJ 5. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass der mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (sogenanntes „Gute-KiTa-Gesetz“) begonnene gemeinsame Prozess, die Qualität der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Teilhabe in der Kindertagesbetreuung zu verbessern, fortgesetzt wird.
- b) Der Bundesrat hält fest, dass sich die Länder gegenüber dem Bund frühzeitig dafür eingesetzt haben, dass die in den Jahren 2019 bis 2022 begonnen Maßnahmen im Rahmen der Fortsetzung des Gute-Kita-Gesetzes nahtlos und unverändert fortgeführt werden können.
- c) Der Bundesrat kritisiert daher, dass der Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz) mit erheblichen Änderungen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) vom 19. Dezember 2018 erst im August 2022 vorgelegt wurde. Die Kurzfristigkeit und die Tragweite der enthaltenen Änderungen stellen die Länder und Kommunen vor erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten.
- d) Die Umsetzungsschwierigkeiten werden aus Sicht des Bundesrates verschärft durch die Kopplung des Inkrafttretens der Finanzausgleichsregelung an die Änderung der Verträge aller Länder mit dem Bund. Diese Regelung hätte zur Folge, dass die Bundesmittel für die Jahre 2023 und 2024 erst dann bereitstehen und Maßnahmen initiiert werden können, wenn alle Länder den jeweiligen Vertrag mit dem Bund geändert haben. Die Regelung wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass eine Umsetzung von Maßnahmen erst mit deutlicher Verzögerung möglich ist oder durch Landesmittel vorfinanziert werden muss. Eine Anschlussfähigkeit an Maßnahmen der Förderperiode 2019 bis 2022 kann daher voraussichtlich nicht in allen Ländern gewährleistet werden. Um dies zu vermeiden, sollte das Inkrafttreten der Finanzausgleichsregelung vom Abschluss der Verträge zwischen dem Bund und allen Ländern entkoppelt werden. Anders als bei Schaffung des KiQuTG haben alle Länder einen Vertrag mit dem Bund geschlossen; Maßnahmen nach dem KiQuTG sind in allen Ländern umgesetzt worden. Daher erachtet der Bundesrat ein Inkrafttreten der Finanzausgleichsregelung parallel zum Inkrafttreten der Änderungen am KiQuTG für angezeigt.

- e) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Umsetzungsschwierigkeiten und eines hohen Verwaltungsaufwands um Prüfung, inwieweit die Aufstellung von Handlungs- und Finanzierungskonzepten vereinfacht werden kann. Der erforderliche Zeitaufwand für die Verhandlungen zu den Handlungs- und Finanzierungskonzepten gefährdet eine zeitnahe Erarbeitung von Maßnahmen.
- f) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Prüfung, wie die vorgesehene stärkere Fokussierung auf bestimmte Handlungsfelder in der Umsetzung erleichtert werden kann und bislang verfolgte Maßnahmen im selben Umfang erhalten bleiben können.

FJ [6.] [g] Der Bundesrat hält mit Blick auf das im Gesetzentwurf vorgesehene vorrangige Handlungsfeld „Förderung der sprachlichen Bildung“ fest, dass zusätzlich eine Fortsetzung des Bundesprogramms Sprach-Kitas über das Jahr 2022 hinaus als notwendig erachtet wird. Dies ist grundlegend, um die im Rahmen des Programms in den Ländern und im Bund geschaffenen Strukturen und Personalstellen zur Verbesserung der Sprachförderung erhalten beziehungsweise in einen neuen Regelungskontext überführen zu können. So können beispielsweise die bis zum Jahresende 2022 befristeten Arbeitsverträge mit den Sprachförder-Fachkräften im Rahmen des KiTa-Qualitätsgesetzes nicht nahtlos verlängert werden.]

- h) Der Bundesrat stellt fest, dass die Vorgaben zum Monitoring auslegungsbedürftig sind. Während der Monitoringbericht in den Jahren 2023 und 2025 vorgelegt werden soll, soll eine zeitliche Befristung beim Monitoring gestrichen werden. Der Bundesrat legt die vorgesehenen Vorschriften dahingehend aus, dass eine Mitwirkung der Länder nur im Hinblick auf die zu erstellenden Fortschrittsberichte erforderlich ist und im Übrigen keine rechtlichen Mitwirkungspflichten der Länder am Monitoring bestehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung insofern um Bestätigung der vorstehenden Auffassung. Zugleich sollten seitens des Bundes die mit hohem Verwaltungsaufwand verbundenen Anforderungen an die Fortschrittsberichte deutlich abgesenkt werden.

FJ {7.} {i} Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (vgl. BR-Drucksache 469/18 (Beschluss)). Der Bund wurde bereits in dieser aufgefordert, sich dauerhaft an den Folgekosten des Gesetzes zu

Bei An-  
nahme  
entfällt  
Ziffer 8

beteiligen und auch nach dem Jahr 2022 dauerhaft Mittel im Umfang von jährlich mindestens zwei Milliarden Euro zur Verfügung zu stellen. Der vorliegende Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung sieht eine Finanzierung seitens des Bundes in den Jahren 2023 und 2024 von jeweils 1 993 Millionen Euro vor. Qualitätsentwicklung von und Teilhabe an Kindertagesbetreuung sind jedoch als Daueraufgabe angelegt. Um gleichwertige Entwicklungs- und Bildungschancen unabhängig vom Lebensort zu ermöglichen, bedarf es einer dauerhaften finanziellen Unterstützung der Länder durch den Bund, die strukturell sichergestellt ist und Kostensteigerungen berücksichtigt. Nachhaltige Maßnahmen binden die Länder langfristig finanziell. Damit tragen die Länder das Risiko einer Anschlussfinanzierung der Maßnahmen. Der Bundesrat fordert daher erneut, den Gesetzentwurf im weiteren Gesetzgebungsverfahren dahingehend zu überarbeiten, dass die Finanzmittel dauerhaft bereitgestellt werden. Diese Forderung schließt mit ein, dass die Bundesregierung dafür Vorsorge trifft, dass eine Ausweitung der Förderperiode in das Jahr 2025 erfolgen kann, falls ein nahtloser Übergang zum Inkrafttreten des geplanten Qualitätsentwicklungsgesetzes nicht sichergestellt werden kann. }

Fz 8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Entfällt  
bei An-  
nahme  
von  
Ziffer 7

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass der Bund den Ländern auch in den Jahren 2023 und 2024 insgesamt rund 4 Milliarden Euro zusätzlich für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung zur Verfügung stellt. Gleichzeitig weist der Bundesrat darauf hin, dass die finanzielle Hauptlast für die Kindertagesbetreuung nach wie vor von den Ländern und Kommunen getragen wird.
- b) Der Bundesrat ist jedoch der Auffassung, dass eine nachhaltige und dauerhafte Umsetzung des KiTa-Qualitätsgesetzes nur gelingen kann, wenn der Bund die zur Umsetzung der von den Ländern eingeleiteten Maßnahmen notwendigen Mittel über das Jahr 2024 hinaus dauerhaft zur Verfügung stellt sowie die Mittel den weiteren Entwicklungsbedarfen entsprechend angepasst werden. Der Bundesrat geht in diesem Zusammenhang davon aus, dass die Bundesregierung zügig in Gespräche mit den Ländern eintritt.

Fz 9. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt, dass der Bund die Förderung der sprachlichen Bildung als ein Handlungsfeld von vorrangiger Bedeutung ergänzt hat.
- b) Dieser Zielsetzung widerspricht jedoch das Auslaufen der finanziellen Förderung im Rahmen des Bundesprogramms „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ zum Ende des Jahres 2022. Schließlich leistet das Bundesprogramm im Wege der Unterstützung der frühkindlichen sprachlichen Bildung einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit.
- c) Der Bundesrat verweist daher auf seinen Beschluss vom 16. September 2022 in BR-Drucksache 434/22 (Beschluss) und bittet die Bundesregierung, das Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ auch über das Jahr 2022 hinaus fortzuführen und als dauerhaftes Bundesprogramm zu verstetigen.

## B

10. Der **Ausschuss für Kulturfragen** undder **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.