

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

– Drucksache 20/3880 –

### Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1      Zu Artikel 2 Nummer 1 und 2 (§ 90 Absatz 3 Satz 2 und Satz 3 SGB VIII)

Die Bundesregierung nimmt die Ablehnung der im Gesetzentwurf vorgesehenen bundesweit verpflichtenden Staffelung der Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung nach vorgegebenen Kriterien durch den Bundesrat zur Kenntnis und hält an dieser Regelung im Gesetzentwurf fest. Der Bund hat – wie im vorgelegten Gesetzentwurf der Bundesregierung eingehend dargelegt – die Gesetzgebungskompetenz für die nach dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen einschließlich der Regelung zur Ausgestaltung der Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung. Regelungen hierzu fallen in den Bereich der öffentlichen Fürsorge nach Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 GG, für die der Bund unter den Voraussetzungen des Artikel 72 Absatz 2 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz innehat. Die beabsichtigte Vorgabe verbindlicher Kriterien für die (bereits nach geltendem Recht verbindliche) Staffelung der Kostenbeiträge ist auch erforderlich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie zur Wahrung der Wirtschafts- und Rechtseinheit im Bundesgebiet im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG. Das Bestehen einer Erforderlichkeit der beabsichtigten bundesgesetzlichen Regelung(en) im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG impliziert zugleich deren Verhältnismäßigkeit mit Blick auf die im gegenteiligen Fall bestehenden konkurrierenden Länderzuständigkeiten. Zudem sieht die geplante Regelung in dem zukünftigen § 90 Absatz 3 Satz 5 SGB VIII eine Klarstellung dahingehend vor, dass weitergehende Regelungen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen durch Landesrecht weiterhin möglich sind. Damit verbleibt ein ausreichender Spielraum für konkretisierende und weitergehende Regelungen auf Landesebene und kommunaler Ebene, etwa zu den konkreten Einkommensstufen oder zur Berücksichtigung weiterer Kriterien.

Auch im Hinblick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht kommt der Einwand des Bundesrates der fehlenden Verhältnismäßigkeit dieser bundesgesetzlichen Regelung nach Ansicht der Bundesregierung nicht zum Tragen. Die nun vorgesehenen Änderungen enthalten gegenüber den durch die bereits bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen im Dritten Abschnitt des SGB VIII verfassungskonform vorgenommenen Beschränkungen für kommunale Träger keine qualitativ erheblichen und im Verhältnis zu den mit den Regelungen verfolgten Zielen unangemessenen weiteren Eingriffe und lassen den Kernbereich der Selbstverwaltung unberührt.

Zur ergänzenden Erläuterung der Erforderlichkeit dieser bundesgesetzlichen Regelung weist die Bundesregierung auf Folgendes hin:

Eine bundesweite soziale Staffelung anhand der Kriterien Einkommen der Eltern, Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und der täglichen Betreuungszeit ist neben der bereits bestehenden Beitragsbefreiung für Familien, die Leistungen nach dem SGB II, XII, dem Asylbewerberleistungsgesetz, Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz oder Kinderzuschlag nach dem Bundeskindergeldgesetz erhalten, ein wichtiger Schritt, um der bestehenden Ungleichheit bei den Elternbeiträgen zwischen den Ländern beziehungsweise innerhalb der Länder entgegen zu wirken und so einen Beitrag zur Angleichung der Lebensverhältnisse zu leisten.

2020 unterschieden sich nach den Ergebnissen des Monitorings zum KiQuTG die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung deutlich zwischen den Ländern und variierten im Median von 0 Euro bis 360 Euro (Unter Dreijährige) bzw. 0 Euro bis 250 Euro (Dreijährige bis zum Schuleintritt). Der Evaluation des KiQuTG und der ihr zugrunde liegenden Studie zur Ausgestaltung der Elternbeiträge in Deutschland zufolge gibt es nur in fünf Ländern eine landesgesetzliche Vorgabe für eine einkommensbezogene Staffelung der Kostenbeiträge. Bundesweit sind nur in etwa einem Drittel der Kommunen die Beiträge nach Einkommen gestaffelt, während die beiden anderen Kriterien bereits von mindestens 90 Prozent der Kommunen in ihren Satzungen benannt werden. Auch nach der Einführung der Pflicht zur Staffelung der Elternbeiträge (§ 90 Abs. 3 SGB VIII) zum 1. August 2019 hat sich hieran bislang kaum etwas geändert.

In den meisten der elf Länder, die seit 2019 Maßnahmen nach § 2 Satz 2 KiQuTG zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen umsetzen, werden die Eltern unabhängig von ihrem sozioökonomischen Status entlastet, beispielsweise durch eine allgemeine Beitragsfreiheit für bestimmte Altersgruppen oder eine pauschale Reduzierung der Beiträge.

Erkenntnisse des Monitorings zum KiQuTG belegen jedoch, dass Familien mit niedrigem Einkommen durch die Elternbeiträge stärker belastet werden als Familien mit hohem Einkommen. Familien mit einem niedrigen Einkommen mussten 2020 einen deutlich größeren Anteil (10 Prozent) ihres Haushaltseinkommens für die Betreuungskosten des Kindes ausgeben als Eltern in der Gruppe mit dem höchsten Haushaltseinkommen (4 Prozent). Gleichzeitig weist die Wirkungsstudie zur Evaluation des KiQuTG darauf hin, dass Umfragen zeigten, dass sozial privilegierte Eltern bereit seien, mehr für die Kindertagesbetreuung zu zahlen, wenn die Einrichtungen eine hohe Qualität aufweisen. Die Evaluation kommt daher zu dem Schluss, dass zur Erreichung des Ziels der Teilhabeverbesserung insbesondere Familien mit sozialen Benachteiligungen bzw. geringerem Einkommen von Kostenbeiträgen entlastet werden sollen.

Mit Blick auf die beabsichtigte Änderung des § 90 Abs. 3 SGB VIII wird die Bundesregierung im weiteren Verfahren prüfen, ob den Bedenken der Länder zu dem erwarteten Verwaltungsaufwand der Kommunen für die Umsetzung mit mehr Vorbereitungszeit durch die Verschiebung des Inkrafttretens der Änderung um ein Jahr auf den 1. August 2024 Rechnung getragen werden kann.

#### Zu Ziffer 2      Zum Gesetzentwurf allgemein

##### Zu a)

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

##### Zu b)

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates, dass sich die Länder gegenüber dem Bund frühzeitig dafür eingesetzt haben, dass die in den Jahren 2019 bis 2022 begonnenen Maßnahmen im Rahmen der Fortsetzung des „Gute-KiTa-Gesetzes“ nahtlos und unverändert fortgeführt werden können, zur Kenntnis.

Mit den geplanten Änderungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG), insbesondere in § 2 KiQuTG, wird eine wesentliche Empfehlung der Evaluation zum KiQuTG umgesetzt und den aktuellen Ergebnissen des Monitorings nach § 6 Abs. 1 und 2 KiQuTG Rechnung getragen. Die Evaluation hat den Weiterentwicklungsbedarf des Gesetzes aufgezeigt. Sie hebt die Bedeutung der personalbezogenen Handlungsfelder (Handlungsfeld 2 „Fachkraft-Kind-Schlüssel“, Handlungsfeld 3 „Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte“ und Handlungsfeld 4 „Stärkung der Leitung“) hervor und fordert eine stärkere Priorisierung dieser Handlungsfelder. Zudem betont sie die Bedeutung des Handlungsfelds 8 „Stärkung der Kindertagespflege“. Die Evaluation kritisiert außerdem die Budgetkonkurrenz von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und solchen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen für die Kindertagesbetreuung und dass selten Familien mit geringen Einkommen bei den Kostenbeiträgen entlastet werden.

Darüber hinaus sollen die mit dem KiTa-Qualitätsgesetz beabsichtigten Änderungen des KiQuTG zu einem Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards für die Qualität der Kindertagesbetreuung hinführen. Hierzu sollen Standards unter anderem in der Sprachförderung und einem bedarfsgerechten Ganztagsangebot eingeführt werden. Demnach müssen auch das Handlungsfeld 7 „Sprachliche Bildung und das Handlungsfeld 1 „Bedarfsgerechtes Angebot“ vorrangig in den Blick genommen werden.

Ferner erfordern die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie und die Erkenntnisse aus diversen Studien zu den pandemiebedingten Belastungen für Kinder (z.B. COPSY-Studien, Corona-KiTa-Studie) eine stärkere Berücksichtigung des Handlungsfeldes 6 „Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung“.

Um dennoch eine Kontinuität im System zu ermöglichen, dürfen Maßnahmen, die die Länder seit 2019 zur Umsetzung des KiQuTG bereits begonnen haben, grundsätzlich fortgesetzt werden, soweit die durch das KiTa-Qualitätsgesetz vorgesehenen neuen Vorgaben zur Auswahl der Maßnahmen eingehalten werden. Neue Maßnahmen zur Entlastung bei den Elternbeiträgen werden im Rahmen des KiQuTG künftig nicht mehr möglich sein. Durch Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe b des Gesetzentwurfs kommt der Bund zudem den Ländern entgegen, die aufgrund der beabsichtigten Änderungen des § 2 KiQuTG Änderungen bei ihren Maßnahmen zur Umsetzung des KiQuTG vornehmen müssen. Den Interessen der Länder wird durch eine Übergangsregelung bis zum 30. Juni 2023 Rechnung getragen. Erst danach muss die Vorgabe, dass Maßnahmen überwiegend in den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung zu ergreifen sind, eingehalten werden.

#### Zu c)

Die Bundesregierung nimmt die Kritik des Bundesrates an den geplanten Änderungen des KiQuTG und die Anmerkung, dass die Kurzfristigkeit und die Tragweite der enthaltenen Änderungen die Länder und Kommunen vor erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten stellen, zur Kenntnis. Sie weist darauf hin, dass das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bereits frühzeitig und weit vor der Länderanhörung zum Entwurf des KiTa-Qualitätsgesetzes auf die Länder zugegangen ist, um die geplanten Änderungen vorzustellen. Hierzu fand am 23. März 2022 ein Kaminabend der für die Kindertagesbetreuung zuständigen Ministerinnen und Minister des Bundes und der Länder und danach weitere Gespräche auf Fachebene und politischer Ebene statt, in denen über die geplanten Änderungen informiert wurde, u.a. erneut bei einem Kaminabend im Rahmen der Jugend- und Familienministerkonferenz am 12. Mai 2022. Die Länder wurden so frühzeitig über die beabsichtigten Änderungen in Kenntnis gesetzt. Zur Begründung der mit dem KiTa-Qualitätsgesetz beabsichtigten Änderungen des KiQuTG wird auf die Ausführungen zu Ziffer 2 b) verwiesen.

#### Zu d)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates ab, das Inkrafttreten der in Artikel 3 des KiTa-Qualitätsgesetzes vorgesehenen Änderung des Finanzausgleichsgesetzes von der Änderung der Bund-Länder-Verträge nach § 4 KiQuTG zu entkoppeln. Über die Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder wird den Mehrbelastungen aufgrund der mit dem Gesetz angestrebten Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung Rechnung getragen. Durch das KiTa-Qualitätsgesetz soll das KiQuTG zum 1. Januar 2023 geändert werden, insbesondere im Hinblick auf die Vorgabe zur Auswahl der Maßnahmen nach § 2 KiQuTG. Diese Änderungen machen eine Änderung der Bund-Länder-Verträge in 2023 erforderlich. Der Zusammenhang mit der Änderung des Finanzausgleichsgesetzes für die Jahre 2023 und 2024 wird durch die Änderung der Bund-Länder-Verträge sowie durch die Regelungen zum Inkrafttreten sichergestellt.

#### Zu e)

Die Bundesregierung wird bei der weiteren Umsetzung des KiQuTG prüfen, wie die Verfahren zur Aufstellung und Anpassung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte der Länder vereinfacht und der damit einhergehende Verwaltungsaufwand verringert werden kann.

#### Zu f)

Die Bundesregierung nimmt die Prüfbitten zur Kenntnis. Das Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend wird gemeinsam mit den Ländern im Rahmen der Verhandlungen zur Anpassung der Bund-Länder-

Verträge eruieren, wie Maßnahmen entsprechend den neuen Vorgaben des KiTa-Qualitätsgesetzes umgesetzt werden können. Zur Begründung der geplanten Änderungen des KiQuTG hinsichtlich der Vorgaben zur Umsetzung von Maßnahmen nach § 2 KiQuTG wird auf die Ausführungen zu Ziffer 2 b) verwiesen.

Zu g)

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkung des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu h)

Die Bundesregierung nimmt die Auffassung des Bundesrates zur Kenntnis.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat mit dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ die Länder über viele Jahre darin unterstützt, Strukturen und Kompetenzen in der sprachlichen Bildung aufzubauen. Als Modellprogramm des Bundes verfolgt es das Ziel, erfolgversprechende Ansätze zu erproben, um Erkenntnisse auch zum Transfer in die Praxis für die Aufgabenwahrnehmung des Bundes zu gewinnen. Nach elf Jahren Programmförderung ist dieses Ziel erreicht. Die Modellprojekte können in den Strukturen der für die sprachliche Bildung grundsätzlich zuständigen Länder verankert werden.

Die sprachliche Bildung soll durch das KiTa-Qualitätsgesetz ein Handlungsfeld von vorrangiger Bedeutung im KiQuTG werden. Innerhalb dieses Handlungsfeldes können die Länder Maßnahmen im Bereich der sprachlichen Bildung umsetzen. Möglich wäre in diesem Rahmen auch eine Überführung des Bundesprogramms „Sprach-Kitas“ in Landesstrukturen. Die Bundesregierung prüft in diesem Zusammenhang, wie die Überführung in Landesstrukturen gelingen kann.

Zu i)

Die Bundesregierung nimmt die Auffassung des Bundesrates, dass neben dem KiTa-Qualitätsgesetz zusätzlich eine Fortsetzung des Bundesprogramms „Sprach-Kitas“ über das Jahr 2022 hinaus als notwendig erachtet wird, zur Kenntnis. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffer 2 h) verwiesen.

Zu j)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates, das Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ über das Jahr 2022 hinaus als dauerhaftes Bundesprogramm zu verstetigen, ab. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu Ziffern 2 h) verwiesen.

Zu k)

Die Bundesregierung nimmt die Anmerkungen des Bundesrates zu den das Monitoring zum KiQuTG betreffenden Vorgaben zur Kenntnis. Sie weist darauf hin, dass die Mitwirkungspflichten der Länder beim Monitoring gemäß § 4 Satz 2 Nummer 5 KiQuTG in den Bund-Länder-Verträgen zur Umsetzung des KiQuTG geregelt und in einem zwischen dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Ländern abgestimmten Kurzkonzept, das ebenfalls Bestandteil der Verträge ist, konkretisiert werden. Für die Laufzeit der Bund-Länder-Verträge besteht entsprechend die Pflicht der Länder zur Teilnahme am Monitoring. Die enge Einbindung der Länder bei der Entwicklung und Umsetzung des Monitorings nach § 6 Absatz 1 und 2 KiQuTG erfolgte auf Wunsch der Länder. Das Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend ist bemüht, den Arbeitsaufwand der Länder im Rahmen des Monitorings gering zu halten. So erfolgt beispielsweise die nach § 4 Satz 2 Nummer 5 KiQuTG eigentlich den Ländern obliegende Erhebung der erforderlichen Daten ausschließlich durch die Monitoringstelle.

Zu l)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag des Bundesrates, die im KiTa-Qualitätsgesetz vorgesehene Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung in 2023 und 2024 zu verstetigen, ab.