

Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 20/12771, 20/13165 –

Entwurf eines Gesetzes zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

A. Problem

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

Der Bund deckt seinen Finanzbedarf hauptsächlich durch Steuereinnahmen und Einnahmen aus der Kreditaufnahme. Die Aufnahme von Krediten erfolgt typischerweise über den Verkauf von Wertpapieren. Diese Wertpapiere weisen in aller Regel jährlich oder halbjährlich anfallende Kuponzahlungen auf. Die Kuponhöhe wird bei Neuemissionen nahe dem dann am Markt gehandelten Renditeniveau festgelegt. Das sich am Markt bildende Renditeniveau reagiert allerdings sehr schnell auf neue Informationen, so dass die bei der Zuteilung der Neuemission gehandelte Rendite bereits deutlich vom festgelegten Kupon abweichen kann. Solche Abweichungen spiegeln sich im Preis des Wertpapiers wider, der dann ober- oder unterhalb von 100 %, d. h. ober- oder unterhalb des Nennwerts, liegt.

Bei Verkäufen und Käufen von Wertpapieren, insbesondere bei den vom Bund regelmäßig durchgeführten Aufstockungen von Wertpapieren, weicht der gehandelte Preis also typischerweise vom Nennwert ab, so dass sogenannte Agien bzw. Disagien anfallen.

Agien und Disagien werden im kameralen Haushalt bisher vollständig im Jahr ihrer Entstehung als positive oder negative Zinsausgaben veranschlagt und wirken sich auf die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme aus.

Diese vollständige Berücksichtigung von Agien und Disagien im Entstehungsjahr kann den Haushalt in einzelnen Jahren im Verhältnis zu den gesamten Zinsausgaben - je nach Marktentwicklung - sehr stark entlasten oder belasten.

Ökonomisch gesehen sind jegliche Kosten, die aus Verkäufen und Käufen von Wertpapieren entstehen, über die gesamte Laufzeit des gehandelten Wertpapiers

zu berücksichtigen. Geschieht dies nicht, können ökonomisch gleichwertige Finanzierungsvarianten zu deutlich unterschiedlichen Kosteneffekten in den einzelnen Jahren ihrer Laufzeit führen. Es besteht die Gefahr einer Vorbelastung (Entlastung) zukünftiger Haushaltsjahre zugunsten (zulasten) des laufenden Haushaltsjahres.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf Agien und Disagien, bei denen nach der bestehenden Veranschlagungspraxis die Abweichung zwischen dem Status Quo und einer ökonomisch sachgerechten Darstellung am gravierendsten ist. Für eine sachgerechte Abbildung müssen aber zusätzlich auch weitere Kostenarten so berücksichtigt werden, dass die Verteilung der gesamten Zinskosten auf die Laufzeit möglichst unabhängig von der Art ihrer Entstehung ist. Das Ziel ist daher die periodengerechte Veranschlagung und Verbuchung der Zinsausgaben (positive und negative), um eine ökonomisch sachgerechte Berücksichtigung über die gesamte Laufzeit der Finanzierung zu schaffen.

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

Eine gute frühkindliche Bildung legt die entscheidenden Grundlagen für eine erfolgreiche Bildungsbiographie, beeinflusst auch den weiteren Lebensweg maßgeblich und leistet einen wichtigen Beitrag zur Förderung von Chancengerechtigkeit. Um für alle Kinder bis zum Schuleintritt im gesamten Bundesgebiet einen gleichwertigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen, sind gezielte Verbesserungen der Qualität der Kindertagesbetreuung notwendig. Es ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, auf dieses Ziel hinzuwirken.

2019 trat das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) in Kraft. Dieses zielt darauf ab, die Qualität der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln, die Teilhabe an Angeboten frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung zu verbessern sowie hierdurch einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu leisten. Das Gesetz sieht einen sogenannten Instrumentenkasten mit zehn qualitativen Handlungsfeldern und mit Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen für die Kindertagesbetreuung vor, aus dem die Länder anhand ihrer spezifischen Bedarfe auswählen können. § 6 KiQuTG schreibt ein begleitendes Monitoring und eine Evaluation der Wirksamkeit des Gesetzes vor.

Auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings sowie des ersten Evaluationsberichts wurde das KiQuTG durch das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz, BGBl. I S. 2791) zum 1. Januar 2023 erstmalig geändert und inhaltlich weiterentwickelt. Es erfolgte eine stärkere Fokussierung auf diejenigen Handlungsfelder, die für die Qualitätsentwicklung von vorrangiger Bedeutung sind. Die Maßnahmen im Rahmen des KiQuTG müssen seitdem überwiegend in diesen Handlungsfeldern ergriffen werden. Ab 2023 begonnene Maßnahmen dürfen ausschließlich in diesen Handlungsfeldern umgesetzt werden.

Im Monitoring zeigt sich, dass seit 2019 Verbesserungen bei der Qualität von und der Teilhabe an Angeboten der Kindertagesbetreuung erreicht werden konnten. Hierzu haben nach den Befunden der Evaluation auch die Maßnahmen der Länder zur Umsetzung des KiQuTG beigetragen. Gleichzeitig sind in zentralen Qualitätsbereichen weiterhin große Unterschiede zwischen den Ländern zu konstatieren. Eine substantielle Angleichung der Strukturqualität konnte bislang nicht erreicht werden. Die Evaluation empfiehlt daher, dass im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Weiterentwicklung der Qualität in der

Kindertagesbetreuung über bundesweite Qualitätsstandards in zentralen Qualitätsbereichen im Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geregelt werden sollte.

Der Koalitionsvertrag von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für die 20. Legislaturperiode sieht vor, das KiQuTG gemeinsam mit den Ländern in ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards zu überführen. Mit Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) vom 12./13. Mai 2022 haben sich die Länder bereit erklärt, in einen strukturierten, ergebnisoffenen Prozess mit dem Bund einzutreten, um ein gemeinsames Verständnis über bundesweite Qualitätsmaßstäbe in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung und Vorschläge für mögliche Regelungen eines Qualitätsentwicklungsgesetzes zu erarbeiten.

Auf Grundlage des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag und des JFMK-Beschlusses hat eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern auf Fachebene (AG Frühe Bildung) in einem im Jahr 2022 gestarteten Prozess unter enger Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände und unter Beteiligung eines Expertendialogs Empfehlungen für Handlungsziele und Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung erarbeitet. Der Fokus wurde dabei auf die im Koalitionsvertrag benannten Qualitätsbereiche Verbesserung der Betreuungsrelation, Sprachliche Bildung sowie Förderung und bedarfsgerechtes (Ganztags-)Angebot gelegt. Die Ergebnisse wurden im März 2024 im Bericht der AG Frühe Bildung „Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung“ vorgelegt. Neben den Empfehlungen für Handlungsziele und Standards enthält der Bericht Berechnungen zu dem aus möglichen Standards resultierenden Personalbedarf und zu den diesbezüglichen Kosten, Vorausberechnungen des Platz- und Personalbedarfs in der Kindertagesbetreuung für die kommenden Jahre sowie konkrete Regelungsvorschläge und Empfehlungen für ein gestuftes zeitliches Vorgehen. Die für die Kindertagesbetreuung zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder haben die Ergebnisse der AG Frühe Bildung und den Bericht mit einer gemeinsamen Erklärung vom 27. März 2024 politisch eingeordnet, den weiteren Qualitätsprozess skizziert und die notwendigen Voraussetzungen für ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards dargelegt. Bei den weiteren Schritten im Qualitätsprozess muss danach unter anderem berücksichtigt werden, dass insbesondere in den westdeutschen Ländern zusätzliche Fachkräfte für die Kindertagesbetreuung gewonnen werden müssen.

Die Qualitätsentwicklung in den Ländern soll mit dem Ziel der Angleichung der Qualitätsniveaus und der Herstellung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern weiter vorangetrieben werden, um so bundesweite Standards vorzubereiten und das langfristige Ziel, diese Standards in einem Qualitätsentwicklungsgesetz bundesgesetzlich festzuschreiben, weiter zu verfolgen.

B. Lösung

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

Zinsausgaben des Bundes sollen innerhalb seiner Haushaltsführung zukünftig periodengerecht veranschlagt und gebucht werden. Dafür soll für selbst emittierte Wertpapiere künftig der Verkaufserlös der Transaktion vollständig als Krediteinnahme veranschlagt und gebucht werden, anstatt wie bisher der Nennwert. Für selbst emittierte inflationsindexierte Wertpapiere werden die Zinsausgaben und

die Krediteinnahme unter Berücksichtigung des Schlusszahlungsfinanzierungsgesetzes periodengerecht aufgeteilt.

Die gesamten Zinskosten (Kupon, Stückzins, Agio/Disagio, Diskontbetrag) sollen über die Laufzeit des Wertpapiers hinweg periodengerecht veranschlagt und gebucht werden. Der Saldo aus Zinsausgabe und Krediteinnahme entspricht zu jedem Zahlungstermin der kassenwirksamen Zahlung.

Im Ergebnis entsteht so aus den einzelnen Kreditaufnahmen des Bundes eine gleichmäßige Belastung über die Laufzeit des Wertpapiers. Dabei entsprechen über die gesamte Laufzeit eines Wertpapiers hinweg die veranschlagten Zinsausgaben in Summe weiterhin den Gesamtkosten und die Inanspruchnahme der Kreditermächtigungen in Summe dem Nennwert. Die über die Laufzeit veranschlagte Kreditaufnahme wird bei Fälligkeit des Wertpapiers vollständig getilgt.

Die periodengerechte Veranschlagung und Buchung der Zinsausgaben erleichtert die Haushaltsaufstellung und die Haushaltsführung des Bundes; sie liegt auch im Interesse einer nachhaltigen, regelbasierten Finanzpolitik. Die Belastung zukünftiger Jahre durch Zinsausgaben hängt dann primär vom exogen vorgegebenen Renditeniveau zum Zeitpunkt der Kreditaufnahme ab, nicht mehr auch von der Auswahl bestimmter Wertpapiere.

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

Der mit dem KiQuTG angestoßene Prozess, die Qualität der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder bundesweit weiter zu entwickeln und die Qualitätsniveaus der Länder so schrittweise im Sinne einer Konvergenz nach oben anzugleichen, soll zunächst fortgesetzt werden. Hierzu soll das KiQuTG zur Vorbereitung langfristig anzustrebender Qualitätsstandards weiterentwickelt werden. Es bedarf einer stärkeren Fokussierung auf diejenigen Handlungsfelder, die für die Qualität besonders wichtig sind und in denen bundesweite Standards angestrebt werden (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und 6 bis 8 KiQuTG). Die Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, 9 und 10 KiQuTG) sowie die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen (§ 2 Absatz 1 Satz 2 KiQuTG) sollen deshalb im Rahmen des KiQuTG nach Ablauf einer Übergangsfrist nicht weiter verfolgt werden. Mit dieser Weiterentwicklung des KiQuTG wird auch den Empfehlungen der Evaluation Rechnung getragen, eine Fokussierung auf weniger Handlungsfelder vorzunehmen sowie eine Budgetkonkurrenz von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und solchen zur Beitragsentlastung zu vermeiden.

Für eine effektivere Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung bedarf es der Weiterentwicklung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik mittels konkreter Anpassungen der Erhebungsmerkmale (§ 99 Absatz 7 bis 7a SGB VIII).

Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Gruppen Die Linke und BSW.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Finanzielle Auswirkungen auf die Zinsausgaben des Bundes und seiner Sondervermögen ergeben sich aus der erheblich reduzierten Planungsunsicherheit und der Verteilung von Zinsausgaben über die Laufzeit der Wertpapiere. Im Einzelnen hängen sie von der geplanten Nettokreditaufnahme und von der Refinanzierungsstrategie des Bundes ab.

Eine näherungsweise Modellrechnung per 31. Mai 2024 unter Annahme des Finanzierungsbedarfs für den Bund und seine Sondervermögen gemäß Finanzplan des Bundes vom 3. Juli 2023 ergibt, dass der für den Bundeshaushalt im Jahr 2025 zu veranschlagende Ansatz für Zinsausgaben um rund 7,3 Milliarden Euro reduziert und im Gegenzug die Zinsausgabenansätze der Folgejahre in dieser Höhe belastet werden. Für die Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung entsteht für 2025 eine Entlastung in Höhe von 0,8 Milliarden Euro, die Folgejahre werden in dieser Höhe belastet.

In den Folgejahren ergeben sich im Saldo entlastende Effekte bis einschließlich zum Jahr 2028. Zusätzliche Haushaltsausgaben durch die Umsetzung entstehen dem Bund nicht.

Langfristig entstehen dem Bund keine Haushaltsausgaben. Den Ländern entstehen keine Haushaltsausgaben.

Im Rahmen der Weiterentwicklung der Qualität und der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung verringern sich durch die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) die Steuereinnahmen des Bundes in den folgenden Jahren um folgende Beträge:

2025: 1 993 Millionen Euro,

2026: 1 993 Millionen Euro.

Hierfür ist im Einzelplan 60 Vorsorge getroffen. Zudem entstehen im Bundeshaushalt in den Jahren 2025 und 2026 Mehrausgaben durch einen Erfüllungsaufwand in Höhe von jeweils 7 Millionen Euro, die im Regierungsentwurf 2025 und im Finanzplan 2026 des Einzelplans 17 bereits berücksichtigt sind.

Im Statistischen Bundesamt entstehen durch die Änderungen der Statistikvorgaben in § 99 SGB VIII keine jährlichen Mehraufwände. Es entsteht ein einmaliger Umstellungsaufwand von rund 54 000 Euro. Der einmalige Umstellungsaufwand soll aus dem Einzelplan 17 finanziert werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Durch die Änderungen der Statistikvorgaben in § 99 SGB VIII steigt der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft um rund 487 000 Euro. Einmaliger Erfüllungsaufwand der Wirtschaft fällt nicht an.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Vom jährlichen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft durch die Änderungen der Statistikvorgaben in § 99 SGB VIII entfallen 478 000 Euro auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Umstellung der Systeme auf die periodengerechte Veranschlagung, Buchung und Berichterstattung entsteht dem Bund bei der Bundesrepublik Deutschland - Finanzagentur GmbH einmalig ein Aufwand, der auf 650 000 Euro geschätzt wird. Hinzu kommen jährliche Aufwendungen in Höhe von rund 35 000 Euro, vor allem für Lizenzgebühren.

Den Ländern und Kommunen entsteht durch die Änderungen kein Erfüllungsaufwand.

Durch die Vorgaben des KiQuTG entsteht in der Bundesverwaltung ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von 7 Millionen Euro, der sich durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verändert.

Auch den Ländern entsteht durch die beabsichtigten Änderungen des KiQuTG kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

Durch die Änderungen der Statistikvorgaben in § 99 SGB VIII ändert sich für die Verwaltung der jährliche Erfüllungsaufwand auf Landesebene um rund 353 000 Euro. Jährlicher Erfüllungsaufwand des Bundes fällt nicht an. Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt rund 108 000 Euro, wovon rund 62 000 Euro auf den Bund (Statistisches Bundesamt) und 46 000 Euro auf die Länder (Statistische Ämter der Länder) entfallen.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten entstehen nicht.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksachen 20/12771, 20/13165 mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen.

1. Artikel 3 wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

„1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 werden nach den Wörtern „Ziel des Gesetzes ist es,“ die Wörter „durch zusätzliche Maßnahmen“ eingefügt.

b) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung nach § 2 sind

1. Maßnahmen im Sinne von § 22 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch, die in dem Handlungsfeld zur Förderung der sprachlichen Bildung frühestens seit dem 1. Januar 2023 begonnen wurden und in den Handlungsfeldern gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 5 und 7 frühestens ab dem 1. Januar 2025 begonnen werden und

2. Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 Gegenstand von Verträgen gemäß § 4 waren.“

c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Durch die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in den Handlungsfeldern nach § 2 Absatz 1 Satz 1 werden bundesweit gleichwertige, fachlich anerkannte qualitative Standards angestrebt.“

b) Nummer 2 § 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 2

Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung

(1) Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung werden auf folgenden Handlungsfeldern ergriffen:

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, welches auf einer datenbasierten, rechtzeitigen und kontinuierlichen Bedarfsplanung beruht und insbesondere die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst,

2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen, insbesondere durch eine angemessene Berücksichtigung von Ausfallzeiten oder von Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit, sicherstellen,
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen,
4. die Leitungen der Tageseinrichtungen stärken,
5. eine bedarfsgerechte, ausgewogene und nachhaltige Verpflegung entsprechend fachlich anerkannten Qualitätsstandards und ausreichende Bewegung sicherstellen,
6. die sprachliche Bildung von Kindern in Kindertagesbetreuung, insbesondere von Kindern in herausfordernden Lebenslagen, fördern oder
7. die Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) stärken.

Dabei ist mindestens jeweils eine Maßnahme in den Handlungsfeldern gemäß Satz 1 Nummer 3 und 6 zu ergreifen.

(2) Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 Gegenstand von Verträgen nach § 4 waren und nicht von den Handlungsfeldern nach Absatz 1 Satz 1 erfasst sind, können noch bis zum 31. Dezember 2025 fortgeführt werden.“

2. Artikel 4 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 4

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

§ 1 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 254) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

„(2) Die im Folgenden genannten Beträge verändern die Anteile des Bundes, der Länder und Gemeinden nach Absatz 1:

Kalenderjahr	Bund	Länder	Gemeinden
2020	minus 20 533 717 472 Euro	15 858 934 915 Euro	4 674 782 557 Euro
2021	minus 17 142 407 683 Euro	12 988 407 683 Euro	4 154 000 000 Euro
2022	minus 15 008 682 590 Euro	12 608 682 590 Euro	2 400 000 000 Euro
2023	minus 13 792 407 683 Euro	11 392 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro
2024	minus 12 480 407 683 Euro	10 080 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro

Kalender- jahr	Bund	Länder	Gemeinden
2025	minus 11 305 407 683 Euro	8 905 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro
2026	minus 11 440 407 683 Euro	9 040 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro
2027	minus 11 577 407 683 Euro	9 177 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro
2028	minus 11 902 407 683 Euro	9 502 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro
2029	minus 12 127 407 683 Euro	9 727 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro
ab 2030	minus 11 717 407 683 Euro	9 317 407 683 Euro	2 400 000 000 Euro“.

2. Absatz 5 wird wie folgt gefasst:

„(5) Zum Ausgleich für Belastungen der Länder 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)

1. verringern sich die in Absatz 2 genannten Beträge für den Bund

- a) im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro,
- b) in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1 993 Millionen Euro,
- c) im Jahr 2023 um 1 884 Millionen Euro und
- d) in den Jahren 2024, 2025 und 2026 um jeweils 1 993 Millionen Euro und

2. erhöhen sich die in Absatz 2 genannten Beträge für die Länder

- a) im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro,
- b) in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1 993 Millionen Euro,
- c) im Jahr 2023 um 1 884 Millionen Euro und
- d) in den Jahren 2024, 2025 und 2026 um jeweils 1 993 Millionen Euro.“ ‘

3. Artikel 6 wird durch die folgenden Artikel 6 und 7 ersetzt:

, Artikel 6

Änderung des Ganztagsförderungsgesetzes

Das Ganztagsförderungsgesetz vom 2. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4602) wird wie folgt geändert:

1. Die Artikel 4 und 7 Absatz 6 werden aufgehoben.

2. Artikel 6 wird wie folgt gefasst:

„Artikel 6

Evaluation

Die Bundesregierung evaluiert unter Beteiligung der Länder zum 31. Dezember 2027 und zum 31. Dezember 2030 die durch dieses Gesetz verursachten Investitionskosten und die Betriebskosten. Im Lichte der Ergebnisse der Evaluation werden Bund und Länder unter Beachtung der Aufgabenverantwortung Mehrbelastungen und Minderbelastungen der Länder angemessen ausgleichen.“

Artikel 7

Inkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich der Absätze 2 bis 4 am 1. Januar 2025 in Kraft.
- (2) Artikel 4 Nummer 1 und Artikel 6 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (3) Artikel 4 Nummer 2 tritt an dem Tag in Kraft, an dem alle Länder und die Bundesrepublik Deutschland die Verträge nach § 4 Absatz 2 des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes in der am 1. Januar 2025 geltenden Fassung geändert haben. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.
- (4) Artikel 5 tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.‘

Berlin, den 9. Oktober 2024

Der Haushaltsausschuss

Dr. Helge Braun
Vorsitzender

Dennis Rohde
Berichterstatter

Christian Haase
Berichterstatter

Sven-Christian Kindler
Berichterstatter

Otto Fricke
Berichterstatter

Peter Boehringer
Berichterstatter

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstatterin

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt

Bericht der Abgeordneten Dennis Rohde, Christian Haase, Sven-Christian Kindler, Otto Fricke, Peter Boehringer und Dr. Gesine Löttsch

A. Allgemeiner Teil

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 185. Sitzung am 12. September 2024 den Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/12771** in erster Lesung beraten und zur federführenden Beratung an den Haushaltsausschuss sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Arbeit und Soziales sowie den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend überwiesen.

Zudem hat der Deutsche Bundestag die Unterrichtung durch die Bundesregierung über die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung auf **Drucksache 20/11872** in seiner 190. Sitzung am 9. Oktober 2024 an dieselben Ausschüsse überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

Die Veranschlagung und Buchung von Zinsausgaben wird innerhalb der Haushaltsführung des Bundes auf eine periodengerechte Aufteilung umgestellt. Dazu wird eine entsprechende Aufteilung der Zahlungen in Zinsausgaben und Krediteinnahme zugelassen, so dass im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme der Erlös und nicht der Nennwert aus dem Verkauf oder Kauf von den im Gesetz spezifizierten Wertpapieren als Krediteinnahme veranschlagt und die gesamten Zinskosten periodengerecht von Zahlungstermin zu Zahlungstermin auf die Laufzeit des Wertpapiers aufgeteilt werden.

Für Transaktionen, die vor dem 1. Januar 2025 valutieren, gilt bis zur Fälligkeit unverändert die bisher gültige Veranschlagungs- und Buchungspraxis, da die erforderliche Bruttobuchung zwischen Krediteinnahme und Zinsausgabe bei diesen Transaktionen schon vollständig stattgefunden hat.

Die Bundesländer sind von Agien und Disagien sowie deren verzerrender Wirkung deutlich weniger betroffen als der Bund. Gleichzeitig würden die notwendigen Umstellungen der Veranschlagungs- und Buchungspraxis für Länder mit kameraler Haushaltsführung aber einen spürbaren technischen und personellen Aufwand erfordern. Die Neuregelung erfolgt daher allein für den Bund. Eine spätere Ausweitung der Regelung auf die Länder mit kameraler Haushaltsführung bei künftiger Anpassung ihrer Emissionsstrategie ist denkbar und würde bundesseitig unterstützt werden. Länder mit doppischer Haushaltsführung sind nicht betroffen.

1. Definitionen / Klarstellungen

Unter Transaktionen sind Neuemissionen oder Aufstockungen von Bundeswertpapieren sowie Verkäufe und Käufe dieser Wertpapiere am Sekundärmarkt zu verstehen. Unter dem Transaktionszeitpunkt ist jeweils der Tag zu verstehen, an dem die Neuemission oder die Aufstockung oder der Verkauf oder Kauf am Sekundärmarkt valutiert.

Das Gros der Kreditaufnahme erfolgt über Verkäufe von Bundeswertpapieren am Primärmarkt, über die Neuemission von Bundeswertpapieren oder über eine Aufstockung bereits ausstehender Bundeswertpapiere. Dies sind in aller Regel großvolumige Transaktionen, die vom Bund mit mehr oder weniger zeitlichem Vorlauf angekündigt werden. Verkäufe können aber auch ohne Ankündigung und kurzfristig in im Vergleich kleineren Volumen am Sekundärmarkt erfolgen; die Buchung der Transaktionen erfolgt identisch mit denen am Primärmarkt. Letzteres gilt auch für die Käufe von Bundeswertpapieren am Sekundärmarkt.

Die Regelung erfolgt konsistent für alle Arten von Bundeswertpapieren, auch für solche, bei denen die Problematik nur ein geringes Ausmaß erreichen kann und auch für solche, die möglicherweise zukünftig etabliert werden könnten.

2. Konkret: Was soll wie aufgeteilt werden?

Die gesamten Zinskosten werden über die Laufzeit der Wertpapiere berechnet und werden abweichend von der Kassenwirksamkeit periodengerecht veranschlagt und gebucht. Die gesamten Zinskosten bestehen aus Kuponzahlungen, Agio bzw. Disagio, Stückzins und Diskontbetrag. Diese Kosten sollen periodengerecht auf die Perioden von Zahlungstermin zu Zahlungstermin aufgeteilt werden. Zahlungstermine ergeben sich aus dem Tag der Transaktion, etwaigen Kuponstichtagen und dem Tag der Endfälligkeit.

Dabei werden zunächst die Zinsausgaben periodengerecht ermittelt. Die Krediteinnahme wird per Zahlungstermin so gebucht, dass der Saldo aus Zinsausgabe und Krediteinnahme stets der kassenwirksamen Zahlung entspricht. Im Vergleich zur bestehenden Methode ergibt sich die folgende Berücksichtigung der Zahlungsströme in den einzelnen Titeln, hier am Beispiel des Verkaufs eines typischen festverzinslichen kupontragenden Wertpapiers mit Agio:

Berücksichtigung	Veranschlagung nach neuer Regelung	Bisherige Veranschlagung
Bei Verkauf mit Agio		
als Krediteinnahme	Verkaufserlös	Nennwert = Verkaufserlös abzgl. Agio abzgl. Stückzins
als negative Zinsausgabe	/	Stückzins und Agio
Zu Zinszahlungsterminen		
als Krediteinnahme (negatives Vorzeichen = Teiltilgung)	seit letztem Zahlungstermin aufgelaufener periodengerechter Anteil der gesamten Zinskosten abzgl. der kassenwirksamen Zinszahlung	/
als Zinsausgabe	seit letztem Zahlungstermin aufgelaufener periodengerechter Anteil der gesamten Zinskosten	Kassenwirksame Zinszahlung
Tilgung		
als negative Krediteinnahme	Nennwert	Nennwert

Bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren setzt sich die Krediteinnahme zusammen aus dem Nennwert, dem Agio bzw. Disagio, den Stückzinsen und der nettokreditaufnahmeerhöhenden Zuführung zum Sondervermögen SchlussFinG. Dies entspricht in Summe dem ausmachenden Betrag korrigiert um die Inflationsentwicklung zwischen dem letzten Zuführungstermin und dem Valutadatum der Transaktion.

Bei inflationsindexierten Bundeswertpapieren werden gemäß § 4 Schlusszahlungsfinanzierungsgesetz (SchlussFinG) jährlich jeweils zum Kupontermin die Beträge dem Sondervermögen zugeführt, um die sich die Schlusszahlung durch die am Kupontermin des laufenden Jahres festgestellte Inflationsentwicklung erhöht hat. Die periodengerechte Berücksichtigung dieses Anteils der Kosten erfolgt über diese Zuführung.

Der Bund ist Ende des Jahres 2023 aus dem Primärmarkt für inflationsindexierte Wertpapier ausgestiegen, es erfolgen aber noch Sekundärmarkttransaktionen in geringen Volumina. Bei diesen Sekundärmarkttransaktionen sind die Inflationsausgleiche auf den Nennwert, die bei Transaktion vom Käufer an den Verkäufer gezahlt werden, vor dem Hintergrund der Regelung im SchlussFinG aus dem weiter oben beschriebenen Vorgehen zur

periodengerechten Veranschlagung und Buchung von Zinsausgaben auszuklammern. Dagegen werden Agien, Disagien und Stückzinsen wie weiter oben beschrieben behandelt.

Bei Wertpapieren, die in direktem Zusammenhang mit einem Derivat begeben worden sind, erfolgt die Behandlung als Paket. Besteht also eine feste Zuordnung von Derivat zu dem Grundgeschäft, ist das oben beschriebene Vorgehen auf die Kombination von Derivat und Grundgeschäft anzuwenden.

Die vorgesehene Aufteilung stellt sicher, dass zu jedem Zeitpunkt die kassenwirksame Zahlung dem Saldo aus Krediteinnahme und Zinsausgabe entspricht und dass über alle Haushaltsjahre bis zur Fälligkeit hinweg die Summe der veranschlagten und gebuchten Krediteinnahmen und der Tilgungen Null ist und die Summe der veranschlagten und gebuchten Zinsausgaben der Höhe der Gesamtkosten der Transaktion entspricht.

Die im Gesetzentwurf umgesetzten Ausnahmen von den Haushaltsgrundsätze der Jährigkeit sowie der Fälligkeit sind verfassungskonform. Die genannten Haushaltsgrundsätze beanspruchen keine absolute Geltung. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 15. November 2023 ausdrücklich festgestellt, dass die Vorgaben zur Kreditaufnahme des Bundes aus Artikel 109 Absatz 3, 115 GG grundsätzlich den Prinzipien der Jährlichkeit, Jährigkeit und Fälligkeit folgen müssen, was aber spezifische Modifikationen unter Berücksichtigung der sachlichen und funktionalen Besonderheiten der Vorschriften zur Kreditaufnahme nicht ausschließt (2 BvF 1/22, Rn. 164). Bestimmte Modifikationen dieser Art sind bereits in § 34 HGrG und in § 72 BHO geregelt. Die periodengerechte Buchung der Zinsausgaben erfordert ergänzende Regelungen, die mit Blick auf die sachlichen und funktionalen Besonderheiten erforderlich sind (vgl. hierzu Besonderer Teil der Begründung).

3. Betroffene Haushaltsgrundsätze

Grundsätzlich sind in der Kameralistik im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben zu veranschlagen, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden (Fälligkeitsprinzip). Bei der periodengerechten Veranschlagung und Buchung wird der anteilige Periodenzins zum einen als Zinsausgabe und zum anderen als Krediteinnahme veranschlagt und gebucht. Im Saldo entspricht dies der kassenwirksamen Kuponzahlung. Die Zinsausgabe allein sowie die Krediteinnahme allein können von der kassenwirksamen Zahlung abweichen. In diesem Sinne sind entsprechende modifizierende Regelungen als Ausnahmen vom Fälligkeitsprinzip im HGrG und in der BHO zu finden. Ausnahmen vom Fälligkeitsprinzip sind jedoch primär aus zwei Gründen vertretbar:

Erstens ist für den Differenzbetrag zwischen dem kassenwirksamen Betrag im Entstehungsjahr und dem Rückzahlungsbetrag (also dem Nennwert) bei Endfälligkeit keine klare Kassenwirksamkeit identifizierbar; diese muss daher festgelegt werden: Bei der bisherigen Veranschlagungs- und Buchungspraxis wurde dieser Differenzbetrag im Entstehungsjahr berücksichtigt. Statt lediglich den Kassenstrom abzubilden, wurde bislang die Differenz zum Rückzahlungsbetrag, dem Nennwert, aufgeteilt nach Stückzinsen und Agio/Disagio, in den Zinsausgaben berücksichtigt; der Nennwert wurde als Krediteinnahme berücksichtigt. Dieses Vorgehen war insofern gut begründet, als bereits zum Transaktionszeitpunkt eine Korrektur der Ausgaben um den Differenzbetrag vorgenommen wurde. Theoretisch könnte der Differenzbetrag jedoch ebenso erst im Rückzahlungsjahr berücksichtigt werden, denn erst bei Endfälligkeit muss der Differenzbetrag kassenwirksam beglichen werden. Das zeigt, dass dieser Betrag keine klar definierte Kassenwirksamkeit hat.

Wenn zweitens eine eindeutig definierte Kassenwirksamkeit für den Differenzbetrag zwischen kassenwirksamen Betrag im Jahr der Transaktion und Rückzahlungsbetrag bei Endfälligkeit fehlt, erscheint eine ökonomisch sachgerechte Berücksichtigung dieses Differenzbetrages umso angebrachter. Könnte der Kupon von Wertpapieren zum Begebungszeitpunkt exakt auf der dann marktgerechten Rendite festgelegt werden, nur Neuemissionen getätigt werden und die Zahlung des anteiligen Kupons täglich erfolgen, wären die Konstrukte Agio bzw. Disagio und Stückzins nicht erforderlich und die tatsächliche zeitliche Verteilung der Zinskosten wäre identisch mit der ökonomisch sachgerechten Verteilung. Kapitalmarktkonventionen, Anforderungen an den Marktauftritt und technische Aspekte führen jedoch dazu, dass diese Voraussetzungen nicht gegeben sind. Aufstockungen sind für viele Emittenten ein notwendiges Mittel, um die Wertpapiere auf ein für die Handelbarkeit hinreichendes Volumen zu bringen. Durch die Marktbewegung zwischen dem Zeitpunkt der Neuemission und den nachfolgenden Aufstockungen ergibt sich praktisch immer ein Preis, der zu einem vom Nennwert abweichenden Verkaufspreis führt. Selbst bei Neuemissionen wird in aller Regel nicht mit einem Preis emittiert, der zu einer Vereinnahmung des Nennwerts führt, da zwischen dem Zeitpunkt der Kuponfestlegung und dem Emissionszeitpunkt aus technischen und prozessualen Gründen ein zeitlicher Abstand liegt, innerhalb dessen sich der Marktpreis verändert.

Insofern bildet die periodengerechte Veranschlagung die ökonomisch sachgerechte Wirkung der Zinsausgaben ab, die nicht mit einer reinen Veranschlagung der Kassenflüsse als Zinsausgaben zu erreichen ist. Vor diesem Hintergrund ist eine modifizierende Regelung als Ausnahme vom Fälligkeitsprinzip gerechtfertigt, zumal der Saldo aus veranschlagten Zinsausgaben und Krediteinnahmen der Kassenwirkung entspricht.

Auch das Jährigkeitsprinzip ist durch die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben betroffen. Aus ihm folgt die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, Ausgabe- und Verpflichtungsermächtigungen jedenfalls grundsätzlich nicht überjährig übertragbar auszuweisen. Die Möglichkeiten der Übertragbarkeit können im Einzelfall, etwa im Hinblick auf den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, verfassungsrechtlicher Rechtfertigung zugänglich sein, müssen jedoch auf Ausnahmen reduziert bleiben.

Künftig wird der tatsächlich kassenwirksame Emissionserlös im Jahr der Transaktion auf die Kreditermächtigung angerechnet. In Zeiten, in denen der Kupon eines Wertpapiers unterhalb der marktgerechten Rendite liegt (Disagio-Situation), fällt der Erlös geringer aus als der Rückzahlungsbetrag (Nennwert). Im Verlauf der Folgejahre wird dann der jeweils anteilige Periodenzins in jedem Jahr der Laufzeit des Wertpapiers in der Kreditaufnahme berücksichtigt, bis schließlich im Rückzahlungsjahr über alle Jahre der Laufzeit des Wertpapiers hinweg in Summe der Rückzahlungsbetrag bzw. Nennwert auf die Kreditermächtigung angerechnet ist. Dieses Vorgehen bewirkt ebenfalls, dass die künftig zu veranschlagenden Zinsausgaben der Höhe der marktgerechten Rendite bei Kreditaufnahme entsprechen. Dadurch wird der Haushaltsgesetzgeber auch in zukünftigen Jahren gebunden, die entsprechenden Anrechnungen auf die Kreditermächtigung vorzunehmen und entsprechend in der Kreditaufnahme und den Zinsausgaben zu veranschlagen und zu buchen.

Diese Ausnahme vom Haushaltsgrundsatz der Jährigkeit ist aus analogen Erwägungsgründen gerechtfertigt wie die Ausnahme zur kassenmäßigen Wirksamkeit. Zwar ist der Rückzahlungsbetrag des Wertpapiers zum Ende der Laufzeit (Nennwert) klar definiert, der kassenmäßige Erlös im Entstehungsjahr hängt jedoch von den Marktbedingungen zum Zeitpunkt der Transaktion ab. Würde zum Beispiel ein Wertpapier unmittelbar nach Emission schuldbefreiend in den Eigenbestand zurückgekauft, wäre nicht der Nennwert zu leisten, sondern lediglich der kassenmäßig zuvor eingennommene Betrag.

Nach Transaktionsabschluss lassen sich die gesamten jährlichen Zinskosten und damit ihre periodengerechte Verteilung ermitteln. Diese gesamten Zinskosten beziehen sich auf die gesamte Laufzeit des Wertpapiers, weswegen es gerechtfertigt erscheint, dass jedes einzelne Jahr der Laufzeit auch gleichmäßig mit den ökonomisch sachgerechten Kosten belastet wird, die überjährigen Zinsausgaben entsprechen dem, was von der marktgerechten Rendite bei Kreditaufnahme zu erwarten ist. Die periodengerechte Veranschlagung und Buchung verändern dabei die Höhe der gesamten Zinskosten nicht, lediglich ihre zeitliche Aufteilung über die Laufzeit wird angepasst.

Eine deutlich erheblichere Belastung zukünftiger Haushalte kann im Rahmen der bisherigen Veranschlagungspraxis auftreten. So kann der Haushaltsgesetzgeber Agio-Einnahmen unmittelbar im Haushaltsjahr für Ausgaben nutzen, ohne dass es eine Wirkung auf die Nettokreditaufnahmen gibt. Gleichzeitig werden künftige Haushaltsjahre durch Zahlungen der über der zum Transaktionszeitpunkt marktgerechten Rendite liegenden Kupons belastet. Spiegelbildlich wird der Haushalt durch Disagien übermäßig belastet, gleichzeitig sind künftige Kuponzahlungen gegenüber der zum Transaktionszeitpunkt marktgerechten Rendite zu niedrig. In Phasen steigender Zinsen kommt es vermehrt zu Disagien, in Zeiten sinkender oder negativer Zinsen kommt es vermehrt zu Agien. Einzelne Haushaltsjahre sind also typischerweise entweder stark von einem Agio-Saldo oder einem Disagio-Saldo geprägt. Die bislang angewendete Veranschlagungspraxis führt also dazu, dass künftige Haushaltsjahre zum Teil erheblich belastet bzw. entlastet werden. Im Verhältnis zu der bestehenden Unwucht ist die Belastung künftiger Haushalte mit den anteiligen Periodenzinsen sachgerechter. Zudem wird der Einfluss der Auswahl der aufzustockenden Wertpapiere auf die Höhe von Agien und Disagien eingeschränkt; ein Sachverhalt, der von der Deutschen Bundesbank und dem Wissenschaftlichen Beirat besonders in Zeiten von Agien kritisiert wurde. Indem theoretische Gestaltungsspielräume abgeschafft werden, unterstützt eine periodengerechte Aufteilung damit auch eine sachgerechte regelgebundene Fiskalpolitik.

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Modifikationen im HGrG und in der BHO, die sachlich begründete Ausnahmen von den Grundprinzipien der Fälligkeit und Jährigkeit sind, sowie der veränderten Anrechnung auf die Kreditermächtigungen ist auch eine Anpassung von § 18 BHO angezeigt. Durch die Ergänzung des neuen Absatzes 4 soll eine zusätzliche Regelung - über die jeweiligen Haushaltsgesetze hinaus - geschaffen werden, nach der trotz der Tatsache, dass im Jahr der Transaktion der kassenmäßige Betrag im Krediteinnahme-Titel veranschlagt

und gebucht wird, die Ermächtigung besteht, für die Tilgung bei Endfälligkeit den Nennwert zu berücksichtigen, auch wenn dieser Nennwert im Falle von Disagien über dem kassenwirksamen Betrag liegt. Die Ermächtigung, den Nennwert bei Endfälligkeit zurückzuzahlen, ist notwendig, um im Entstehungsjahr der Transaktion das entsprechende Rechtsgeschäft eingehen zu können. Die Verankerung in der BHO ist notwendig, da Haushaltsgesetze allein mit ihrer zeitlichen Befristung und dem Bepackungsverbot nicht ausreichend erscheinen, um diesen überjährigen Sachverhalt ausreichend zu verankern, insbesondere in Bezug auf die Ermächtigung zur Zahlung des Nennwertes bei Endfälligkeit und die schuldenregelrelevante Anrechnung der nicht kassenwirksamen Krediteinnahmen auf die Kreditemächtigung bei gleichzeitiger Veranschlagung und Buchung der nicht kassenwirksamen Anteile der Zinsausgaben über die Laufzeit des Wertpapiers hinweg. Gleichwohl wird den jeweiligen Haushaltsgesetzgebern überlassen, die Art der Anrechnung weiter zu spezifizieren, solange das Saldo aus Krediteinnahme und Zinsausgabe stets der kassenwirksamen Zahlung entspricht.

Das Grundprinzip der Jährlichkeit, das besagt, dass Haushaltspläne für ein oder mehrere Rechnungsjahre, nach Jahren getrennt, vor Beginn des ersten Rechnungsjahres durch das Haushaltsgesetz festzustellen sind, ist hingegen nicht betroffen. Im Gegenteil soll im jährlichen Haushaltsgesetz näher spezifiziert werden, wie die Art der Anrechnung auf die Kreditemächtigungen erfolgt.

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

Der Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung stellt ausgehend von den Empfehlungen der Evaluation zum KiQuTG und unter Berücksichtigung der aktuellen Ergebnisse des Monitorings sowie der Vorausberechnungen zur Entwicklung des Platz- und Personalbedarfs den nächsten Schritt in Richtung des langfristigen Ziels bundesweit gleichwertiger, qualitativer Standards dar. Der Bund setzt damit seine Anstrengungen fort, die Länder bei der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung zu unterstützen.

Der Entwurf enthält unter anderem folgende Regelungen:

Das KiQuTG wird weiterentwickelt.

Künftig soll der Fokus des Gesetzes ausschließlich auf die Weiterentwicklung der Qualität gelegt werden und dabei spezifisch auf die Handlungsfelder, die für die Qualität von besonderer Bedeutung sind und in denen daher perspektivisch bundesweite qualitative Standards angestrebt werden. Dies betrifft die Handlungsfelder von vorrangiger Bedeutung gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 sowie Nummer 6 bis 8. Die übrigen Handlungsfelder (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, 9 und 10) sowie die Möglichkeit, im Rahmen des KiQuTG Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen zu ergreifen, entfallen künftig. Ergänzt wird zudem die Vorgabe, dass die Länder künftig immer mindestens eine Maßnahme zur Gewinnung und Sicherung von Fachkräften ergreifen müssen.

Um den Ländern ausreichend Zeit zu geben, die neuen Vorgaben umsetzen und gegebenenfalls bei ihren Maßnahmen umsteuern zu können, wird eine Übergangsfrist bis 31. Dezember 2025 vorgesehen. Bis zu dieser können laufende Maßnahmen noch fortgeführt werden, auch wenn sie nicht von den Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung erfasst sind.

Daneben sollen die im Rahmen des KiQuTG von den Ländern ergriffenen Maßnahmen stärker mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger, qualitativer Standards verknüpft werden. Dies wird durch entsprechende Vorgaben zur Darlegung der Maßnahmenplanung in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten sowie in der Berichtslegung sichergestellt.

Die Vorgaben zur Analyse der Ausgangslage und zur Aufstellung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte (§ 3 KiQuTG) werden angepasst, um den genannten Änderungen der Handlungsfelder in § 2 Rechnung zu tragen.

Die Vorschriften über die Verträge zwischen Bund und Ländern (§ 4) werden angepasst, um die beabsichtigten Änderungen bei der Auswahl der Handlungsfelder, der Analyse der Ausgangslage und zur Aufstellung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte zu berücksichtigen.

Die Konkretisierung zur Ausgestaltung der Monitorings (§ 6) wird gestrichen, um auf die Änderungen in § 2 zu reagieren und künftig insgesamt eine flexiblere Ausgestaltung des Monitorings zu ermöglichen. In Fortschreibung der zweijährlichen Berichtslegung wird nach 2023 und 2025 für 2027 ein weiterer Monitoringbericht vorgesehen.

Die Anpassung in § 1 Absatz 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) ändert die Umsatzsteueranteile von Bund und Ländern in den Jahren 2025 und 2026: Der Umsatzsteueranteil des Bundes wird für diese Jahre um jeweils 1.993 Millionen Euro verringert und der Umsatzsteueranteil für die Länder für diese Jahre um jeweils 1.993 Millionen Euro erhöht. Durch diese Umverteilung der jeweils 1.993 Millionen Euro Umsatzsteuer für die Jahre 2025 und 2026 wird den durch das KiQuTG sowie der 2019 durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erfolgten Änderung des § 90 SGB VIII zum 1. August 2019 in den Jahren 2025 und 2026 entstehenden Belastungen der Länder Rechnung getragen.

Um die Datenlage im Bereich der Kindertagesbetreuung zu verbessern und hierdurch eine noch effektivere Steuerung des Systems zu ermöglichen, wird die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik weiterentwickelt. Die Erhebungsmerkmale in § 99 Absatz 7 Nummer 2 Buchstabe a und b sowie in § 99 Absatz 7a Nummer 1 Buchstabe b werden angepasst, um vertiefte Kenntnisse über die Einsatzbereiche des in den Einrichtungen tätigen Personals, das Qualifikationsgefüge in den Einrichtungen, die Karrierewege in der frühen Bildung, die Erfahrung und Verweildauer der Kindertagespflegeperson im Berufsfeld sowie die Art und Finanzierung der Tätigkeit der Kindertagespflegepersonen zu erlangen. Zudem dienen die Änderungen der Entlastung der auskunftspflichtigen Personen sowie der Vermeidung fehlerhafter Angaben.

III. Öffentliche Anhörungen

Der Haushaltsausschuss hat in seiner 87. Sitzung am 23. September 2024 eine öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf durchgeführt. Folgende Sachverständige hatten Gelegenheit zur Stellungnahme:

1. Prof. Dr. Dr. h. c. Monika Schnitzer, Ludwig-Maximilians-Universität München
2. Prof. Dr. Dr. Armin Steinbach, HEC Paris
3. Prof. Dr. Jens Südekum, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
4. Prof. Dr. Hanno Kube, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
5. Prof. Dr. Thiess Büttner, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
6. Prof. Dr. Stefan Koriath, Ludwig-Maximilians-Universität München
7. Prof. Dr. Alexander Thiele, BSP Business & Law School Berlin
8. RA Prof. Dr. Georg Hermes
9. Prof. Dr. Jan Schnellenbach, Brandenburgische Technische Universität
10. Dr. Claus Michelsen, Verband forschender Arzneimittelhersteller
11. RA Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau

Das Ergebnis der öffentlichen Anhörung ist in die Ausschussberatungen eingegangen. Das Protokoll (Ausschussprotokoll-Nummer 20/87) einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen (Ausschussdrucksache 20(8)6534 und 20(8)6534zu) ist der Öffentlichkeit zugänglich.

Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat in seiner 74. Sitzung am 23. September 2024 ebenfalls eine öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf durchgeführt und sich dabei mit der Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung befasst. Das Protokoll (Ausschussprotokoll-Nummer 20/74) einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

IV. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Gesetzentwurf in seiner 86. Sitzung am 9. Oktober 2024 beraten. Es erfolgte eine getrennte Abstimmung über den Gesetzentwurf. Die Artikel 1, 2 und 7 des Gesetzentwurfs in der geänderten Fassung wurden mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD und der Gruppe BSW gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Gruppe Die Linke angenommen.

Die Artikel 3 bis 6 des Gesetzentwurfs in der geänderten Fassung wurden mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppen Die Linke und BSW angenommen.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat den Gesetzentwurf in seiner 76. Sitzung am 9. Oktober 2024 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Gruppe Die Linke bei Abwesenheit der Gruppe BSW die Annahme des Gesetzentwurfs.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Haushaltsausschuss** hat den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/12771 sowie die Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates auf Drucksache 20/13165 in seiner 90. Sitzung am 9. Oktober 2024 abschließend beraten.

Nach Auffassung der **Koalitionsfraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP** sollten mit dem Gesetzentwurf die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, damit eine periodengerechte Veranschlagung und Buchung von Zinsausgaben beim Bund ermöglicht werde. Hintergrund dieser Umstellung seien die bei der Emission von Bundeswertpapieren auftretenden Agien bzw. Disagien. Agien und Disagien würden im kameralen Haushalt bisher vollständig im Jahr ihrer Entstehung als positive oder negative Zinsausgaben veranschlagt und wirkten sich auf die für die Schuldenregel relevante Nettokreditaufnahme aus. Diese vollständige Berücksichtigung von Agien und Disagien im Entstehungsjahr hätten den Haushalt in einzelnen Jahren im Verhältnis zu den gesamten Zinsausgaben – je nach Marktentwicklung – sehr stark entlastet oder belastet. Das hätte sowohl die Haushaltsplanung als auch den Haushaltsvollzug erschwert, da die genaue Höhe der Agien und Disagien erst zum Zeitpunkt der Wertpapiertransaktion feststehe. Die Unsicherheit über die zu veranschlagenden Finanzierungskosten des Wertpapiers seien somit im Haushalt größtenteils allein im Jahr der Transaktion abgebildet worden.

Ökonomisch gesehen seien jegliche Kosten, die aus Verkäufen und Käufen von Wertpapieren entstehen, über die gesamte Laufzeit des gehandelten Wertpapiers zu berücksichtigen. Geschehe dies nicht, könnten ökonomisch gleichwertige Finanzierungsvarianten zu deutlich unterschiedlichen Kosteneffekten in den einzelnen Jahren ihrer Laufzeit führen. Es bestehe die Gefahr einer Vorbelastung (Entlastung) zukünftiger Haushaltsjahre zugunsten (zulasten) des laufenden Haushaltsjahres. Vor diesem Hintergrund seien in den vergangenen Jahren immer wieder die bestehende Veranschlagungskonvention von Agien und Disagien von Experten kritisiert worden. Die Deutsche Bundesbank (07/2017 und 06/2021), der Bundesrechnungshof (2018) und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (04/2021) hätten dem Bund wiederholt empfohlen, Zinsausgaben ökonomisch sachgerecht und transparent periodengerecht zu verteilen.

Die Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP begrüßten, dass die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Kritik der Experten aufgreife und die Voraussetzung für eine periodengerechte Veranschlagung zum Haushaltsjahr 2025 schaffe. Mit der Änderung der Veranschlagungs- und Buchungsregeln solle der Verkaufserlös von Bundeswertpapieren vollständig als Krediteinnahme im Jahr der Transaktion veranschlagt werden. Die Zinsausgaben sollten periodengerecht über die Laufzeit des Wertpapiers hinweg verteilt werden. Im Ergebnis würden diese Veranschlagungen im Zinsausgabebetitel die ökonomischen Finanzierungskosten des Bundes abbilden und zu einer gleichmäßigen Belastung über die Laufzeit hinweg führen.

Ferner solle mit dem Gesetzentwurf zudem der mit dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) angestoßene Prozess, die Qualität der Kindertagesbetreuung bundesweit weiter zu entwickeln und die Qualitätsniveaus der Länder schrittweise anzugleichen, fortgesetzt werden: Mit einem stärkeren Fokus auf die Handlungsfelder, die für die Qualität besonders zentral seien und in denen perspektivisch bundesweite Standards angestrebt würden. Damit sei der Gesetzentwurf ein wichtiger Schritt zur Vorbereitung solcher Standards. Dafür stelle der Bund den Ländern in den Jahren 2025 und 2026 zusätzliche Finanzhilfen von jeweils 1.993 Mio. Euro über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung zur Verfügung.

Im parlamentarischen Verfahren hätten sich die Abgeordneten auf klarere Vorgaben zur Förderung der sprachlichen Bildung sowie eine stärkere Betonung der Berücksichtigung von Ausfallzeiten und Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit im Betreuungsschlüssel verständigt. Aufgrund dieser Verständigung sowie der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am

23. September 2024 seien Änderungsanträge zu Artikel 3 des Gesetzentwurfs erforderlich geworden. In der Anhörung hätten auch die Sachverständigen insbesondere die hohen Ausfallzeiten von Fachkräften in Kindertageseinrichtungen als eine der wesentlichen aktuellen Herausforderungen im Bereich der Kindertagesbetreuung benannt. Daneben sei die besondere Bedeutung der sprachlichen Bildung betont und hervorgehoben worden, dass hiervon insbesondere Kinder in herausfordernden Lebenslagen profitierten und daher gerade Einrichtungen mit einem hohen Anteil solcher Kinder angemessen ausgestattet sein müssten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass der Gesetzesteil zur periodengerechten Veranschlagung einzig der Haushaltsnot und der Uneinigkeit der Koalition in vielen Haushaltsfragen geschuldet sei. Die angestrebten Regelungen erfolgten eben nicht aus der Überzeugung für eine verbesserte Buchungstechnik, denn ansonsten hätte die Ampel-Koalition die seit vielen Jahren bekannten Vorschläge der Deutschen Bundesbank zur Lösung der Agio-/Disagioproblematik – auf denen der eine Gesetzesteil basiere - schon längst aufgreifen können. Die Fraktion der CDU/CSU hob hervor, dass mit der geplanten Umstellung zum 1. Januar 2025 die Ampel-Koalition sich durch geringere Zinsausgaben zusätzliche Haushaltsspielräume von mehr als 20 Mrd. Euro im Zeitraum 2025-2028 verschaffe. Dies betreffe aber nur den Kernhaushalt. Weitere rund 2,6 Mrd. Euro geringere Zinsausgaben für denselben Zeitraum entfielen auf die Sondervermögen. Danach kehre sich dieses Positivverhältnis um – wenn auch mit kleineren Beträgen. Ab dem Jahr 2029 führe diese Buchungsumstellung zu Nachteilen für den Bundeshaushalt durch höhere Zinsausgaben. Diese Tatsache entlarve das Vorgehen als haushaltstaktisches Manöver.

Die Fraktion der CDU/CSU kritisierte, dass letztlich nur auf die ökonomischen Aspekte abgestellt werde, die verfassungsrechtlichen Implikationen würden erneut bewusst ausgeklammert. Denn die teilweise Umstellung der Buchungstechnik führe zu einer Umgehung der Schuldenbremse. Durch die Änderungen werden in sogenannten "Disagio-Jahren" Verschuldungsspielräume zugunsten des gegenwärtigen Haushalts und zulasten künftiger Haushalte verlagert. Haushaltsgrundsätze der Jährigkeit und Fälligkeit (Artikel 110, Absätze 1 und 2 GG) könnten verletzt sein, weswegen auch bei diesem Gesetz der Ampel-Koalition verfassungsrechtliche Bedenken angebracht seien.

Zudem werde mit den Änderungen keineswegs die parlamentarische Haushaltsautonomie gestärkt oder etwa das Budgetrecht gesichert. Diesem Eindruck gelte es entschieden entgegenzutreten. Gleichzeitig würden Elemente doppischer Buchungspraxis in die kameralistische Haushaltsführung des Bundes eingeführt. Die bisherige nachvollziehbare und richtigerweise bestehende Trennung zwischen Kameralistik und Doppik werde somit aufgehoben.

Die Fraktion der CDU/CSU wies darauf hin, dass sie den Artikel 3-6 zum Kita-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz zustimmen werde, ansonsten das Gesetz in toto aber ablehne. Die Zustimmung zu den Artikeln 3-6 erfolge unter anderem, weil man das Ziel der Angleichung der Qualitätsniveaus und die Herstellung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen der Kinder teile. Positiv werde insbesondere die geplante gesetzliche Verankerung der medizinischen Kinderschutzhotline im Gesetz zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) bewertet.

Die **Fraktion der AfD** führte zur periodengerechten Veranschlagung von Zinskosten aus, dass zwar der Zeitpunkt, zu dem dieser Gesetzentwurf komme, durchaus opportunistisch erscheinen müsse, da er den in Beratung befindlichen Bundeshaushalt spürbar entlaste, doch sei der Gesetzentwurf der Sache nach nicht falsch. Eine periodengerechte Veranschlagung der Zinskosten erhöhe die Haushaltsplanbarkeit und reduziere die Gestaltungsmöglichkeiten, die in der Vergangenheit zu oft schon für ungerechtfertigte Belastungsverschiebungen zwischen den Haushaltsjahren genutzt worden seien. Die Durchbrechung der Kameralistik, die von der Union angemahnt werde, sei an dieser Stelle insbesondere angesichts der angestrebten und auch zu erwartenden Entpolitisierung der Emissionstätigkeit des Bundes in Kauf zu nehmen.

Hinsichtlich der Kita-Finanzierung konstatiere die AfD-Fraktion, dass die Probleme der Kindertagesstätten eigentlich von den zuständigen Kommunen und nicht von Berlin aus gelöst werden müssten. Auch erscheine es fraglich, ob Probleme wie der Fachkräftemangel oder auch die Überlastung mancher Kindergärten aufgrund eines hohen Migrantenanteils tatsächlich durch weitere Gelder gelöst oder vielmehr lediglich zugedeckt würden. Dennoch sei die Finanzierung der Kindergärten ein zu wichtiges Thema, als dass sich die AfD dem entgegenstellen könnte. Die Bundesregierung sei jedoch gehalten, parallel zur Kita-Förderung auch die Ursachen der Probleme anzugehen, die nicht in der Ausstattung oder der Ausrichtung der Kitas lägen, sondern bspw. in der Arbeitsmarktpolitik, in der Migrationspolitik oder in der Integrationspolitik.

Die **Gruppe Die Linke** stellte fest, dass es das Ziel der periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben sei, dem Bund zu ermöglichen, Zinskosten der Kreditaufnahme künftig gleichmäßig über die gesamte Laufzeit der zur Kreditaufnahme genutzten Wertpapiere zu verteilen. Für 2025 bedeute das eine Entlastung von rund 7,3 Milliarden Euro. Im Gegenzug würden die Zinsausgabebesätze der Folgejahre in genau dieser Höhe belastet. Die Kindertagesbetreuung solle stärker auf Handlungsfelder, die für Qualität wichtig sind, ausgerichtet werden.

Im Bereich „periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben“ des vorliegenden Gesetzentwurfs sei es das Ziel von Koalition und Bundesregierung, die Schuldenbremse 2025 durch eine kurzfristige Entlastung des Bundeshaushalts formal einzuhalten. Die angestrebte Änderung der Buchungspraxis bei der Veranschlagung von Zinsausgaben spare im Ergebnis keinen Cent. Bei den Disagien würden die Lasten buchmäßig über einen längeren Zeitraum in die Zukunft verlagert. Die 2025 buchmäßig ersparten Ausgaben holten den Bundeshaushalt in der Zukunft wieder ein. Der kurzfristige Entlastungseffekt wandle sich in eine Zukunftsbelastung. Die Linke halte die Schuldenbremse für volkswirtschaftlich schädlich und lehne Taschenspielertricks zur „Rettung“ der Schuldenbremse ab. Die Schuldenbremse wirke als Investitionsbremse und sei nicht zukunftsfähig.

Die im vorliegenden Gesetzentwurf im Bereich Kindertagesbetreuung vorgesehenen Änderungen sähen keine klaren Standards zur Verbesserung der personellen Situation vor. Mit den derzeit vorgesehenen Personalschlüsseln könnten in vielen Orten die vertraglich vereinbarten Öffnungszeiten der Kitas nicht gewährleistet werden. Längst sei eine Abwärtsspirale aus Überlastung der Fachkräfte, Erkrankung, Reduzierung der Arbeitszeit und Fluktuation entstanden, die vor allem die Kinder und Eltern, aber auch die Wirtschaft zu spüren bekämen.

Die **Gruppe BSW** erachte die Buchungsumstellung auf eine periodengerechte Veranschlagung der Zinsausgaben als ökonomisch sinnvoll, da die bisherige Buchungsmethodik zu Verzerrungen und Ausschlägen führe, welche durch eine periodengerechte Buchung eingedämmt bzw. geglättet würden.

Kritisiert werde allerdings der Zeitpunkt der Umstellung, da dieser den letzten Ampel-Haushalt maximal entlaste und die Regierungen danach größtmöglich belaste. Aus Sicht des BSW hätte die Umstellung bereits vorher stattfinden können. Dies hätte bereits im letzten Jahr zu einem finanziellen Spielraum von circa 17 Milliarden Euro geführt. Stattdessen habe sich der Finanzminister öffentlich über eine Verzehnfachung der Zinsausgaben beschwert, was mit einer Umstellung hätte geglättet werden können. Dies wäre ehrlicher gegenüber der Öffentlichkeit gewesen.

Die Koalitionsfraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP legten zwei Änderungsanträge vor. Die Änderungsanträge auf Ausschussdrucksachen 20(8)6727 und 20(8)6728 wurden jeweils einstimmig angenommen.

Sodann erfolgte eine getrennte Abstimmung über den Gesetzentwurf in der geänderten Fassung. Die Artikel 1, 2 und 7 des Gesetzentwurfs in der geänderten Fassung wurden mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD und der Gruppe BSW gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Gruppe Die Linke angenommen. Die Artikel 3 bis 6 des Gesetzentwurfs in der geänderten Fassung wurden mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD bei Stimmenthaltung der Gruppen Die Linke und BSW angenommen.

Abschließend erfolgte eine Gesamtabstimmung über den Gesetzentwurf in geänderter Fassung. Der **Haushaltsausschuss** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Gruppen Die Linke und BSW, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Gesetzentwurf in der so geänderten Fassung anzunehmen.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird – soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht geändert wurden – auf den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/12771 verwiesen.

Zu Nummer 1 Buchstabe a

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 3 Nummer 1 des Gesetzentwurfs soll § 1 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) mit Blick auf das Ziel, im Rahmen des KiQuTG zusätzliche Impulse für

die Qualitätsentwicklung zu setzen und hierdurch bundesweit gleichwertige, fachlich anerkannte qualitative Standards für die Kindertagesbetreuung vorzubereiten, geschärft werden.

In § 1 Absatz 1 Satz 1 KiQuTG soll das Zusätzlichkeitserfordernis von Maßnahmen zur Umsetzung des KiQuTG, das sich bereits aus der in § 1 Absatz 2 Satz 2 KiQuTG geregelten Stichtagsregelung und der diesbezüglichen Gesetzesbegründung ergibt, durch eine explizite Erwähnung im Rahmen des Ziels des Gesetzes klargestellt werden.

In § 1 Absatz 2 Satz 2 KiQuTG soll die dort enthaltene Stichtagsregelung abweichend vom Gesetzentwurf der Bundesregierung näher ausdifferenziert werden. Hierdurch soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Überführung der „Sprach-Kitas“ in die Verantwortung der Länder im Jahre 2023 die Länder vor Herausforderungen gestellt hat. Einige Länder haben die Möglichkeit genutzt, die Funktions- und Fachberatungsstellen aus dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ nach Auslaufen des Bundesprogramms im Rahmen des KiQuTG weiter zu fördern. Dies war nicht allen Ländern, zum Teil aus Zeitgründen, möglich, sodass eine Reihe von Ländern die Fortsetzung der Strukturen der „Sprach-Kitas“ auf eigene Initiative und außerhalb der Verträge zur Umsetzung des KiQuTG fortgeführt haben. Die Erhaltung der Funktions- und Fachberatungsstellen ist mit Blick auf die für den Bereich der sprachlichen Bildung von der AG Frühe Bildung empfohlenen bundesweiten Standards angezeigt. Um dem Rechnung zu tragen, soll die Stichtagsregelung für die Bestimmung der Zusätzlichkeit von Maßnahmen im Handlungsfeld zur „Förderung der sprachlichen Bildung“ (bislang § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 KiQuTG, künftig § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 KiQuTG) mit dem hiesigen Änderungsantrag daher auf den 1. Januar 2023 vorgezogen werden. Für Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern bleibt der relevante Stichtag, wie im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen, der 1. Januar 2025.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, das bislang in § 1 Absatz 3 KiQuTG enthaltene Ziel, bundesweit gleichwertige qualitative Standards anzustreben, in § 2 Absatz 1 Satz 3 KiQuTG zu verschieben und es stärker mit den Maßnahmen zur Umsetzung des KiQuTG in den Handlungsfeldern gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 KiQuTG zu verknüpfen. Aus Sicht der Abgeordneten sollte der Absatz gemeinsam mit den übrigen Zielen des KiQuTG in § 1 KiQuTG verbleiben. Mit dem vorliegenden Änderungsantrag soll daher statt der im Gesetzentwurf vorgesehenen Verschiebung dieses Ziels in § 2 KiQuTG § 1 Absatz 3 KiQuTG neu gefasst werden. Durch die Anpassung der Formulierung wird der Intention des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, die Maßnahmen nach § 2 Absatz 1 Satz 1 KiQuTG stärker mit dem Ziel der Herstellung bundesweit gleichwertiger, fachlich anerkannter qualitativer Standards zu verknüpfen, Rechnung getragen.

Zu Nummer 1 Buchstabe b

Mit den vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 3 Nummer 2 des Gesetzentwurfs soll dem Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 23. September 2024 durch Ergänzungen von § 2 KiQuTG Rechnung getragen werden.

Die Sachverständigen haben in der Anhörung die hohen Ausfallzeiten von Fachkräften in Kindertageseinrichtungen als eine der wesentlichen aktuellen Herausforderungen im Bereich der Kindertagesbetreuung benannt. Aufgrund des Ausfalls von Personal muss derzeit zum Teil das Betreuungsangebot in Kindertageseinrichtungen eingeschränkt werden, häufig müssen Fachkräfte größere Gruppen von Kindern betreuen als vorgesehen. Diese Instabilität des Betreuungsangebots bedeutet für die Familien mit Kindern in Kindertageseinrichtungen weniger Verlässlichkeit und zusätzliche Belastung. In Einrichtungen, die vor der Herausforderung stehen, mit weniger Personal das Betreuungsangebot sicherzustellen, bleibt auch weniger Zeit für die mittelbare pädagogische Arbeit. Diese Entwicklungen haben eine zusätzliche Belastung von Fachkräften zur Folge, die wiederum zu weiteren Personalausfällen führen kann. Bei Kindern kann dies zu erhöhtem Stresserleben führen. Um einen effektiven Kinderschutz sowie die Umsetzung des Förderungsauftrags von Tageseinrichtungen zu gewährleisten, müssen die Rahmenbedingungen für die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und die Arbeitsbedingungen von Fachkräften in Kindertageseinrichtungen verbessert werden. Dies erfordert Verbesserungen bei der personellen Ausstattung von Tageseinrichtungen. Um den diesbezüglichen Hinweisen der Sachverständigen Rechnung zu tragen, soll die angemessene Berücksichtigung von Ausfallzeiten und von Zeiten für mittelbare pädagogische Arbeit als ein wesentlicher Aspekt eines guten Fachkraft-Kind-Schlüssels im Handlungsfeld gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 KiQuTG hervorgehoben werden. Mit dieser Hervorhebung ist keine Einschränkung des Handlungsfelds verbunden.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt der Stellungnahmen der Sachverständigen war die Bedeutung der sprachlichen Bildung in der Kindertagesbetreuung. Hervorgehoben wurde, dass hiervon insbesondere Kinder in herausfordernden Lebenslagen profitierten und daher gerade Einrichtungen mit einem hohen Anteil solcher Kinder angemessen ausgestattet sein müssten, um die besonderen Bedarfe dieser Kinder zu adressieren. Diesen Ansatz verfolgte auch das Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“, dessen Strukturen ein Großteil der Länder seit dem Jahr 2023 im Rahmen des KiQuTG fortsetzt. Vor diesem Hintergrund soll die Förderung der sprachlichen Bildung von Kindern in herausfordernden Lebenslagen im Handlungsfeld gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 KiQuTG hervorgehoben werden. Hiermit ist keine Einschränkung des Handlungsfelds verbunden.

Aufgrund der Bedeutung einer guten sprachlichen Bildung in der Kindertagesbetreuung soll mit dem Änderungsantrag neben der Ergänzung des Handlungsfelds gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 KiQuTG auch die Verpflichtung in § 2 Absatz 1 Satz 2 KiQuTG, nach der die Länder im Rahmen der Umsetzung des KiQuTG künftig mindestens eine Maßnahme im Handlungsfeld zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 KiQuTG) ergreifen müssen, um eine verpflichtende Maßnahme im Handlungsfeld „Sprachliche Bildung“ (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 KiQuTG) ergänzt werden.

Zu Nummer 2

Die Änderung stellt sicher, dass das Ziel erreicht wird, den Kosten der Länder für die KiTa-Qualitätsverbesserung durch eine Veränderung der Verteilung der Umsatzsteuer um jeweils 1 993 Mio. Euro in den Jahren 2025 und 2026 zugunsten der Länder und zulasten des Bundes Rechnung zu tragen. Ansonsten würde das Inkrafttreten von Artikel 4 des Ganztagsförderungsgesetzes am 1. Januar 2026 die Änderung der Umsatzsteuerverteilung für das Jahr 2026 rückgängig machen. Die bislang vorgesehene Änderung der Verteilung der Umsatzsteuer im Rahmen des Ganztagsförderungsgesetzes, mit der die Länder dauerhaft einen anteiligen Ausgleich für Belastungen erhalten, die diesen aus der stufenweisen Einführung eines Anspruchs auf ganztägige Förderung für Grundschulkinder gemäß GaFöG entstehen, wird daher inhaltlich unverändert in § 1 Absatz 2 des Finanzausgleichsgesetzes integriert.

Berlin, den 9. Oktober 2024

Dennis Rohde
Berichtersteller

Christian Haase
Berichtersteller

Sven-Christian Kindler
Berichtersteller

Otto Fricke
Berichtersteller

Peter Boehringer
Berichtersteller

Dr. Gesine Löttsch
Berichterstellerin