Deutscher Bundestag **Drucksache 21/9351**

21. Wahlperiode 23.11.2026

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Verbesserung der Startchancen von Kindern und zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (Startchancen- und Qualitätsentwicklungsgesetz – SCQEG)

– Drucksachen 21/8239, 21/8827, 21/9153, 21/9176 –

Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 1070. Sitzung am 20. November 2026 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 12. November 2026 verabschiedeten Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes zu verlangen.

Begründung:

Der Deutsche Bundestag hat am 12. November 2026 das Gesetz zur Verbesserung der Startchancen von Kindern und zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung (Startchancen- und Qualitätsentwicklungsgesetz – SCQEG) in zweiter und dritter Lesung verabschiedet.

Mit Beschluss vom 16. Oktober 2026 hatte der Bundesrat zu dem Entwurf des Startchancen- und Qualitätsentwicklungsgesetzes in der BR-Drucksache 505/26 (Beschluss) umfassend Stellung genommen.

Die im Bundesratsverfahren geäußerten Änderungsvorschläge wurden hingegen im weiteren Gesetzgebungsverfahren allenfalls punktuell übernommen, zudem nur im Bereich der Standardsetzung. Grundlegende Kritik des Bundesrates am Gesetzentwurf hinsichtlich der vom Bund vorgeschlagenen Finanzierung teilte der Bund nicht. Insbesondere lehnte die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung vom 28. Oktober 2026 weitergehende finanzielle Forderungen des Bundesrates ab und erläuterte, dass aufgrund von im Gesetzentwurf benannten methodischen und datenbezogenen Einschränkungen im Gegenteil eher von einer Überschätzung der Kosten auszugehen sei. Eine weiterführende Untermauerung durch die Vorlage einer validen Kostenberechnung erfolgte bislang aber nicht.

Angesichts dieser Ausführungen hält der Bundesrat seine zentrale Forderung aufrecht, eine verlässliche, dauerhafte und dynamisierte Finanzierung durch Bundesmittel sicherzustellen. Dies gilt nicht nur für die neu geregelten Standards, sondern auch für die im Rahmen des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG) geschaffene Qualitätsentwicklung. So ist etwa der im Zusammenhang mit dem KiQuTG eingeführte Umsatzsteuerfestbetrag seit dem Jahr 2021 – trotz der merklichen Lohn- und Preissteigerungen in den vergangenen Jahren – nicht angehoben worden. Die insoweit ab dem Jahr 2027 vorgesehene Höhe der Umsatzsteuermittel sowie die degressive und auf acht Jahre begrenzte Bundesfinanzierung im vorliegenden Gesetzentwurf sind aus Sicht des Bundesrates nicht hinnehmbar. Beides steht im Gegensatz zu den kontinuierlich anwachsenden und dauerhaft bestehenden Verpflichtungen von Ländern und Kommunen im KiQuTG und im SCQEG.

Der Bundesrat erwartet weiterhin, dass die Bundesfinanzierung der bisherigen Maßnahmen im KiQuTG in Höhe

von 2 Milliarden Euro zur Absicherung der erreichten Standards ungeachtet neuer Regelungen verstetigt und ergänzend dynamisiert wird. Eine Verschiebung der Finanzierungslasten für die aktuell finanzierten Maßnahmen auf die Länder ist für deren Haushalte nicht leistbar und stellt die bisher erreichte Qualitätsentwicklung im Rahmen des KiQuTG vollständig infrage. Des Weiteren lässt eine solche Verschiebung den neuen Prozess der Qualitätsentwicklung im Rahmen des SCQEG als temporär und nicht nachhaltig erscheinen. Als geeigneter Regelungsort bietet sich an, die Umsatzsteuerfestbeträge für die Länder aus dem SCQEG einheitlich in einem neuen § 1 Absatz 7 des Finanzausgleichsgesetzes zu regeln.

Der Bundesrat sieht – insbesondere bei diesem Gesetzgebungsverfahren – mit zunehmender Sorge, dass der Bund mit seiner Gesetzgebung die Spielräume der Länderhaushalte kontinuierlich verengt. Er erinnert in diesem Zusammen hang an das vom Bund im Koalitionsvertrag verankerte Prinzip der Veranlassungskonnexität, dessen Grundgedanke im Beschluss der gemeinsamen Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit dem Bundeskanzler erst kürzlich bekräftigt worden ist (vgl. Beschluss TOP 3.1 vom 25. Juni 2026).

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat grundlegenden Überarbeitungsbedarf.

Dabei ist es notwendig, das gesamte Gesetz und seine Wirkungsweisen im Sin ne der vorgenannten Ziele zu verändern und dabei auch die mit dem KiQuTG bereits eingetretenen Kostenfolgen zu beachten. Dies betrifft sowohl die Festlegung von Standards bzw. deren Reichweite als auch die hieraus resultierende Beteiligung des Bundes. Leitlinie muss hier sein, dass die vom Bund im Gesetz festgelegten Standards kostenmäßig – über eine Behauptung hinaus – validiert und anschließend voll umfänglich vom Bund finanziert werden. Entsprechend ist bei hoher Standardsetzung auch ein hoher finanzieller Aufwand des Bundes erforderlich. Es ist abschließend darauf hinzuweisen, dass der Zusammenhang zwischen fachlicher Standardsetzung nebst Validierung der hierfür erforderlichen Kosten und der Höhe der Beteiligung des Bundes nicht nur für dieses, sondern auch für künftige Gesetzgebungsverfahren essenziell ist.

Die Finanzierung durch den Bund sowie die Regelungstiefe der bundesgesetzlichen Standards sind dahingehend anzupassen, dass die vorgesehenen Standards und die bereitgestellten Mittel miteinander in Einklang stehen.

Die vorgeschlagene Klarstellung in § 74a Satz 2 SGB VIII, wonach es auf die strukturelle Umsetzung des Förderungsauftrags in der Einrichtung ankommt, wurde übernommen. Die Vorgaben zur Unterstützung von Tageseinrichtungen mit einem erhöhten Anteil von Kindern in herausfordernden Lebenslagen (§ 22c Absatz 1 SGB VIII) und zur Fachberatung (§ 22a Absatz 3 SGB VIII) wurden im Bundestag neu gefasst; dies erleichtert die Umsetzung in Ländern mit kindbezogenen Personalbemessungs- und Finanzierungssystemen, hält aber an der bundesgesetzlichen Quantifizierung fest und löst nach jeweiligem Landesrecht Konnexität in den Ländern aus. Die übrigen Änderungsvorschläge sowie die finanziellen Forderungen des Bundesrates hat die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (BT-Drucksache 21/8827) abgelehnt. Sie hat dabei ausgeführt, dass aufgrund der im Gesetzentwurf benannten methodischen und datenbezogenen Einschränkungen eher von einer Überschätzung der Kosten auszugehen sei. Eine Untermauerung durch eine valide Kostenberechnung ist bislang nicht erfolgt. Auch die in der Gegenäußerung angekündigte Prüfung von Anpassungen, die die Umsetzung der Standardisierung zur Sprach- und Entwicklungsstandsfeststellung in den Ländern erleichtern sollten, hat im Gesetzesbeschluss keinen Niederschlag gefunden.

Der Bundesrat hält an seiner zentralen Auffassung fest, dass ein auf Dauer an gelegtes Gesetz einer verlässlichen, dauerhaften und dynamisierten Finanzierung durch den Bund bedarf. Das Gesetz senkt ausgehend von dem KiQuTG den Ausgleich zugunsten der Länder von bislang rund 1,993 Milliarden Euro jährlich auf 1,493 Milliarden Euro in den Jahren 2027 und 2028, 1,243 Milliarden Euro im Jahr 2029 und 993 Millionen Euro in den Jahren 2030 bis 2034 ab. Für die Zeit ab dem Jahr 2035 ist keine Beteiligung des Bundes vorgesehen. Die degressive und auf acht Jahre begrenzte Bundesfinanzierung steht im Gegensatz zu den kontinuierlich anwachsenden und dauerhaft bestehenden Verpflichtungen von Ländern und Kommunen.

In der Drucksache 505/26 (Beschluss) hatte der Bundesrat das Ziel, die Qualität der Kindertagesbetreuung bundesweit weiterzuentwickeln und die Bildungschancen von Kindern unabhängig von ihrer Herkunft zu verbessern, ausdrücklich geteilt. Zugleich hat er deutlich gemacht, dass die vorgesehenen Standards in den unterschiedlichen Steuerungs- und Finanzierungssystemen der Länder umsetzbar sein müssen und einer dauerhaften Finanzierung bedürfen. Die vorgesehenen Standards und die bereitgestellten Mittel müssen dabei in Einklang miteinander stehen.

Die Pflichten zur Feststellung des Sprachstands und zur anschließenden Förderung (§ 22b SGB VIII) sowie zur Unterstützung von Tageseinrichtungen in herausfordernden Lagen (§ 22c SGB VIII) werden zum 1. Januar 2029 verbindlich, die Pflichten zur Feststellung des Entwicklungsstandes in den weiteren Bereichen gemäß § 22 Absatz

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3 Satz 2 SGB VIII sowie die Vorgaben zur Fachberatung (§ 22a Absatz 3 SGB VIII) und zur Kindertagespflege (§ 23 Absatz 2a SGB VIII) zum 1. Januar 2032 – jeweils zu Zeitpunkten, zu denen die Bundesmittel bereits abgesenkt sind. Schon die in der Begründung des Gesetzentwurfs bezifferten Mehrkosten von rund 1,41 Milliarden Euro jährlich über steigen den ab dem Jahr 2030 vorgesehenen Ausgleich deutlich. Künftige Tarif- und Preissteigerungen werden diese Lücke weiter vergrößern. Die im Bundestag beschlossenen Änderungen an § 22a Absatz 3 und § 22c Absatz 1 SGB VIII lassen die Finanzierung unverändert, ohne dass die Kostenfolgen der neu gefassten Vorgaben gesondert dargelegt worden wären.

Mit dem Auslaufen der Finanzierung nach dem KiQuTG müssen zudem die bislang mit Bundesmitteln geförderten Maßnahmen künftig aus Landesmitteln finanziert werden, soweit sie nicht in den neuen Pflichten aufgehen. Eine solche Verschiebung der Finanzierungslasten ist für die Haushalte der Länder ohnehin nur schwer leistbar und stellt die bisher erreichte Qualitätsentwicklung im Rahmen des KiQuTG grundlegend in Frage. Dabei kann es weder im Interesse der Länder noch des Bundes sein, dass positive Qualitätsentwicklungen der vergangenen Jahre aufgrund neuer, zusätzlicher und nicht auskömmlich finanzierter Qualitätsstandards die Leistungsfähigkeiten der Landeshaushalte übersteigen und somit in Frage gestellt werden. Eine vom Bund unterstellte Refinanzierung über zurückgehende Kinderzahlen und dadurch freiwerdende haushälterische Spielräume wird aus folgenden Gründen abgelehnt: Erstens stehen dieser Annahme – für den Fall ihrer Materialisierung – Mehrbedarfe durch die Übernahme der Maßnahmen aus dem KiQuTG gegenüber. Zweitens stehen dieser Annahme weitere Bedarfe im Bereich der frühkindlichen Bildung durch regional weiter bestehende Ausbaubedarfe wie auch qualitätsverbessernde Maßnahmen allgemein gegenüber. Drittens sind in vielen Ländern auf Grund der demografischen Entwicklung bereits qualitätsverbessernde Maßnahmen beschlossen worden, so dass hier keine weiteren Spielräume verfügbar sind.

Die neuen Pflichten richten sich im Wesentlichen an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit an die Kommunen. Sie lösen in den Ländern landesverfassungsrechtliche Konnexitätsverpflichtungen gegenüber den Kommunen aus, und zwar unabhängig davon, ob und wie lange der Bund Mittel bereitstellt. Das Finanzierungsrisiko dauerhafter bundesgesetzlicher Standards wird damit einseitig auf die Länder verlagert. Der Bundesrat sieht – insbesondere bei diesem Gesetzgebungsverfahren – mit zunehmender Sorge, dass der Bund mit seiner Gesetzgebung die Spielräume der Länderhaushalte kontinuierlich verengt. Er erinnert in diesem Zusammenhang an das vom Bund im Koalitionsvertrag verankerte Prinzip der Veranlassungskonnexität, dessen Grundgedanke im Beschluss der gemeinsamen Besprechung der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit dem Bundeskanzler erst kürzlich bekräftigt worden ist (vgl. Beschluss TOP 3.1 vom 25. Juni 2026). Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben ihre Forderung nach einer dauerhaften Finanzierung durch den Bund zuletzt mit Beschluss vom 23. Oktober 2026 bekräftigt.

Gegen einzelne Regelungen bestehen in Zusammenhang mit der degressiven Finanzierung des Gesetzes fachliche, rechtliche und administrative Bedenken, die im bisherigen Verfahren nicht ausgeräumt worden sind. Die Länder erkennen an, dass der Bund eine messbare Konvergenz der Startchancen mit möglichst einheitlichen und quantifizierten Standards anstrebt und sehen in gemeinsamen Standards grundsätzlich ein zielführendes Instrument zur flächendeckenden Stärkung der frühkindlichen Bildung. Je detaillierter und umfang reicher die Standards jedoch ausgestaltet sind, desto höher sind die Umstellungs- und Umsetzungsanforderungen in den Ländern und desto größer sind Konnexitätsfolgen und Kosten. Ebenso stellt sich die Frage, wie eine minutengenaue Personalbemessung nach § 22b Absatz 3 SGB VIII mit dem geteilten Ziel des Bürokratieabbaus in der Praxis rechtssicher und tatsächlich umsetzbar sein kann. Eine Balance zwischen Regelungstiefe und Finanzausstattung stellt das Gesetz nicht her.

Dies gilt in besonderem Maße für die Feststellung des Sprach- und Entwicklungsstands. Die Länder tragen die Regelungsziele des § 22b SGB VIII mit. § 22b Absatz 3 SGB VIII verpflichtet die Träger der öffentlichen Jugendhilfe jedoch, ihren Tageseinrichtungen pro Kind mindestens zwei Stunden für die Durchführung der Feststellung und mindestens dreißig Minuten in der Woche für die Planung und Begleitung der Förderung zur Verfügung zu stellen. Derart kleinteilige, auf Stunden und Minuten je Kind bezogene Vorgaben sind der Systematik des SGB VIII fremd. Sie lassen sich nicht ohne Weiteres in die unterschiedlichen Personalbemessungs- und Finanzierungssysteme der Länder einfügen und erfordern eine einrichtungsscharfe Bemessung und Prüfung der Ressourcen, die bei Trägern, Jugendämtern und Ländern erheblichen Verwaltungsaufwand verursacht.

Die Länder unterstützen das Ziel, Tageseinrichtungen mit einem erhöhten Anteil von Kindern in herausfordernden Lebenslagen zusätzliche Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, und tragen die Festlegung auf mindestens zehn Prozent der Tageseinrichtungen sowie die Quantifizierung der zusätzlichen Ressourcen grundsätzlich mit.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die im Bundestag beschlossene Neufassung des § 22c Absatz 1 SGB VIII ersetzt die Staffelung nach Einrichtungsgröße durch ein landesbezogenes Mindestkontingent und eine Mindestausstattung von 0,5 Vollzeitäquivalenten je Einrichtung und erweitert damit die Gestaltungsspiel räume der Länder bei der Verteilung. Allerdings sollte es sich hierbei aus Sicht der Länder um eine durchschnittliche Personalausstattung pro Einrichtung handeln, um den unterschiedlichen Größen von Tageseinrichtungen gerecht zu werden und zugleich eine Kompatibilität mit den unterschiedlichen Finanzierungssystemen der Länder zu sichern. Das Gesamtvolumen der bereitzustellen den Personalressourcen bleibt nach der Begründung der Änderung jedoch unverändert. Es ist dauerhaft vorzuhalten, während die zu seiner Finanzierung bereitgestellten Mittel sinken und im Jahr 2034 enden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Zielsetzung des Gesetzes, Einrichtungen mit einer hohen Anzahl an Kindern in herausfordernden Lagen zu fördern, ist die degressive Finanzausstattung unverständlich.

Bei der Bestimmung der Einrichtungen knüpft das Gesetz an Kriterien an, zu denen auch die finanzielle Bedürftigkeit der Familien zählt. Eine ausdrückliche Öffnung für vergleichbare länderspezifische Indikatoren ist unterblieben. Das ist insofern bedauerlich, als das Erhebungsmerkmal der finanziellen Bedürftigkeit insbesondere in Ländern mit Beitragsfreiheit nicht valide erhoben werden kann. Eine Bezugnahme auf freiwillige Angabe der Erziehungsberechtigten über ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gegenüber der Kita erscheint kein gangbarer Weg zur Schaffung einer validen Datenbasis.

Die Fachberatung ist ein wichtiges Instrument der Qualitätssicherung. § 22a Absatz 3 SGB VIII legt für die Fachberatung ab dem 1. Januar 2032 bundeseinheitlich einen Mindestumfang von einem Vollzeitäquivalent je 20 Tageseinrichtungen oder 1 200 betreuten Kindern fest. Die Wahlmöglichkeit zwischen beiden Bezugsgrößen trägt zwar den unterschiedlichen Systemen der Länder Rechnung. Gleichwohl bleibt es jedoch bei einer bundesgesetzlichen Quantifizierung, die über die zwischen Bund und Ländern abgestimmten Schwerpunkte hinausgeht und unmittelbare Kostenfolgen auslöst, die der Bund nicht zu refinanzieren bereit ist. Ihr Umfang wurde im Bundestag neu bestimmt, ohne die Finanzierung anzupassen. Sie wird zu einem Zeitpunkt verbindlich, zu dem der Ausgleich des Bundes bereits auf 993 Millionen Euro jährlich abgesenkt ist und nur noch bis zum Jahr 2034 gewährt wird. Der Verweis auf das Landes recht ändert hieran nichts, solange die maßgebliche Stellgröße bundesgesetzlich festgelegt ist. Auch hier ist die Stellgröße in Abhängigkeit von der Finanzierung zu sehen und an diese gekoppelt.

In der Kindertagespflege erweitert § 23 Absatz 2a SGB VIII ab dem 1. Januar 2032 die Kriterien, die bei der Bemessung der laufenden Geldleistung zwingend zu berücksichtigen sind. Die Länder befürworten, die Kindertages pflege in die Qualitätsentwicklung einzubeziehen. Die Regelung geht jedoch über die bestehenden landesrechtlichen Regelungen hinaus und führt zu erheblichen Folgekosten, die allein von Ländern und Kommunen zu tragen wären. Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur leistungsgerechten Ausgestaltung der Geldleistung begründen zwingende bundesrechtliche Bemessungskriterien zudem zusätzliche Klage- und Zahlungsrisiken für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Mögliche alternative Regelungsinhalte zur Stärkung der Kindertagespflege wurden zwischen Bund und Ländern besprochen. Auf diese kann im Sinne des gemeinsamen Ziels aufgebaut werden.

Mit § 74a Satz 2 SGB VIII knüpft das Gesetz die Förderung der Träger an die strukturelle Umsetzung des Förderungsauftrags nach den §§ 22 bis 22c SGB VIII in der Einrichtung. Die Ergänzung „strukturell“ greift ein Anliegen des Bundesrates auf und wird ausdrücklich anerkannt. Die Vorschrift ist jedoch weiterhin so gefasst, dass Träger, die den Förderungsauftrag nicht strukturell umsetzen, von der Förderung ausgeschlossen wären. Die Finanzierung von Tageseinrichtungen regelt nach § 74a Satz 1 SGB VIII das Landesrecht. Eine bundesrechtlich angelegte Pflicht, die Förderung bei Nichtumsetzung zu versagen, greift in die landesrechtlichen Finanzierungssysteme ein, löst Anpassungsbedarf in den Landesgesetzen aus und wirkt sich nachteilig auf die Betriebserlaubnisverfahren aus. Angesichts der angespannten Personalsituation in vielen Einrichtungen kann sie im Ergebnis zudem den Bestand von Betreuungsangeboten gefährden. Die Regelung des § 74a Satz 2 SGB VIII ist daher abzulehnen.

Schließlich hält das Gesetz an dem statistischen Erhebungsmerkmal der finanziellen Bedürftigkeit der Familie (§ 99 Absatz 7 Nummer 3 Buchstabe h SGB VIII) fest. Die hierfür erforderlichen Informationen liegen bei den meldenden Einrichtungen und Trägern regelmäßig nicht vor und müssten bei den Eltern erfragt werden. Die Validität des Merkmals ist eingeschränkt, wie oben bereits beschrieben.

In den genannten Punkten besteht weiterer Klärungs- und Verständigungsbedarf zwischen Bund und Ländern. Auch vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrat Überarbeitungsbedarf, insbesondere bei der Finanzierung durch den Bund und bei der Regelungstiefe der Standards. Die Ergebnisse der Verhandlungsgruppe zwischen Bund und Ländern können dabei eine geeignete Grundlage für den weiteren Prozess sein.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dabei sind Standards und Finanzierung im Zusammenhang zu betrachten. Dies betrifft sowohl die Festlegung der Standards und deren Regelungstiefe als auch die hieraus resultierende Beteiligung des Bundes.

Ziel muss hierbei sein, dass Regelungstiefe der bundesgesetzlichen Standards und Höhe der Bundesbeteiligung in einem angemessenen Verhältnis zueinanderstehen und die Kostenfolgen der Standards validiert werden. Ob und in welchem Umfang bundesgesetzliche Standards gesetzt werden, hängt von der Höhe der Beteiligung des Bundes ab.

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.