

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Gute-Kita-Gesetz)

A. Problem und Ziel

Um für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen gleichwertigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen sind gezielte Verbesserungen in der Qualität der Kindertagesbetreuung notwendig. Bund, Länder, Kommunen und Träger haben in den letzten 10 Jahren mehr als 400.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Der massive Ausbau der letzten Jahre hat – anders als vielfach befürchtet – nicht zu qualitativen Verschlechterungen der Kindertagesbetreuung geführt. Insbesondere zum Abbau von herkunftsbedingten Ungleichheiten hat der weitere Ausbau qualitativ hochwertiger Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung einen hohen Stellenwert.

Der bisherige Anteil des Bundes an der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung ist jedoch vergleichsweise gering. Ziel des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist daher, durch eine nachhaltige und dauerhafte Finanzierung mit Bundesmitteln die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und so langfristig einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in Deutschland zu erreichen und zugleich Eltern eine bundesweit gleichwertige Beteiligung am Arbeitsleben zu ermöglichen.

Wenn durch die Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang in Kita oder Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsreduzierung oder –befreiung auch zur Frage der Qualität. Für Kinder aus Haushalten mit geringem Einkommen stellen Kostenbeiträge für Kindertagesbetreuung eine Zugangshürde für die Inanspruchnahme frühkindlicher Förderung dar.

B. Lösung

Zu berücksichtigen ist, dass die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt haben. Daher muss bei der Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder durch landesspezifische Zielvereinbarungen angeknüpft werden. Dies ist Kerngedanke des im Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz geregelten Instrumentenkastens als ein neues Verfahren für die Finanzierungsbeitragung des Bundes.

Eine bundesweite, sozialverträgliche Gestaltung von Elterneiträgen bis hin zur Beitragsfreiheit kann die Nutzung außerfamiliärer Betreuungsangebote insbesondere auch durch bildungsferne oder sozial benachteiligte Familien sowie Familien mit Migrationshintergrund fördern. Die Abschaffung der Elternbeiträge gezielt für Familien mit geringem Einkommen ist so ebenfalls eine Maßnahme zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

2019: 0,5 Milliarden Euro,

2020: eine Milliarde Euro,

ab 2021: zwei Milliarden Euro jährlich.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

keiner

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

keiner

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Aufwand für die Verwaltung der Länder ist nicht bezifferbar. Die dort zu bewältigenden Prozesse werden unterschiedlich sein und sind von den jeweils ausgewählten Maßnahmen zu Qualitätsverbesserungen abhängig.

Eine Kofinanzierung der durch Bundesmittel geförderten Maßnahmen durch die Länder sieht dieses Gesetz nicht vor.

In der Bundesverwaltung entsteht aufgrund der Maßnahmen nach § 3 und § 5 Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz ein Mehraufwand in Höhe von 588.000 Euro.

F. Weitere Kosten

Die Einnahmen aus der Heranziehung zu einem Kostenbeitrag nach § 90 Abs. 1 Nummer 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch reduzieren sich um 150 Millionen Euro jährlich. Entsprechend werden die Bürgerinnen und Bürger um 150 Millionen Euro jährlich entlastet.

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Gute-Kita-Gesetz)

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung

(Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)

§ 1

Ziele, Maßnahmen

(1) Die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung soll bundesweit weiterentwickelt und gestärkt werden. Hierdurch soll

1. ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet geleistet,
2. Eltern eine bundesweit gleichwertige Beteiligung am Arbeitsleben ermöglicht und
3. Arbeitgebern ein Zugriff auf ein bundesweit gleichwertiges Potenzial qualifizierter Arbeitskräfte eröffnet werden.

(2) Kindertagesbetreuung umfasst Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege im Sinne des § 22 Absatz Satz 1 und Satz 2 SGB VIII.

(3) Zur Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität der Kindertagesbetreuung schließen die Länder mit dem Bund Zielvereinbarungen, die an ihre jeweiligen Entwicklungsbedarfe anknüpfen.

(4) Die finanzielle Förderung des Bundes für Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität der Kindertagesbetreuung wird in den Zielvereinbarungen bestimmt. Die Länder verpflichten sich, konkrete Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung umzusetzen.

(5) Durch die Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt.

§ 2

Förderfähige Maßnahmen

Förderfähig sind Maßnahmen, die dazu geeignet sind

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung zu schaffen;
2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Kindertageseinrichtungen sicherzustellen;
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beizutragen;
4. die Leitungen der Kindertageseinrichtungen zu stärken;
5. die räumliche Gestaltung der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege zu verbessern;
6. zur Bildung, Entwicklungsförderung und Gesundheit in der Kindertagesbetreuung beizutragen;
7. die Qualitätsentwicklung und –sicherung in der Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII) zu fördern;
8. die Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung zu verbessern oder
9. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung zu bewältigen, indem sie beispielsweise:
 - a) für den Bedeutungszuwachs einer öffentlich verantworteten Erziehung sensibilisieren;
 - b) zur Sicherung der Rechte von Kindern geeignete Verfahren der Beteiligung umsetzen und den Schutz der Kinder sicherstellen;
 - c) inklusive Pädagogik verankern;
 - d) Kinder mit Fluchthintergrund integrieren;
 - e) Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen;
 - f) dazu beitragen, Potenziale des Sozialraums stärker zu nutzen;
 - g) alltagsintegrierte Bildungsangebote stärken oder
 - h) Qualitätssicherung und -entwicklung gewährleisten
 - i) Schutz vor Diskriminierung verbessern.

§ 3

Zielvereinbarungen

(1) Die Länder ermitteln die in ihrem Zuständigkeitsbereich als erforderlich angesehenen Handlungsfelder und Handlungsziele. Grundlage hierfür ist eine Analyse der Ausgangslage. In die Auswahl gemäß Satz 1 sowie die Analyse gemäß Satz 2 sollen insbesondere die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die freien Träger, Gewerkschaften sowie Vertreterinnen und Vertreter der Elternschaft in geeigneter Weise einbezogen und wissenschaftliche Standards berücksichtigt werden.

(2) Die Länder weisen aus, mit welchen förderfähigen Maßnahmen nach § 2 sie die ausgewählten Handlungsfelder und Handlungsziele verfolgen werden.

(3) Der Bund verpflichtet sich, hierfür Bundesmittel gemäß des dem Land zustehenden Anteils (§ 4 Absatz 1 Satz 2) zur Verfügung zu stellen.

(4) Über die Verpflichtungen aus Absatz 2 und Absatz 3 schließen Länder und Bund jeweils landesspezifische Zielvereinbarungen in Form öffentlich-rechtlicher Verträge. Darüber hinaus können Länder und Bund zur Regelung allgemeiner Verpflichtungen zur Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität der Kindertagesbetreuung einen Staatsvertrag oder Verwaltungsvereinbarungen schließen.

(5) Die Länder verpflichten sich in der Zielvereinbarung, die vom Bund gewährten Mittel entsprechend der Zielvereinbarung und damit zusätzlich zu den regelmäßig von dem jeweiligen Land gewährten Förderungen zur Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität der Kindertagesbetreuung einzusetzen.

(6) Die Länder berichten über den Fortschritt der Qualitätsentwicklung im Land und den Einsatz der Mittel. Die Berichte erfolgen jeweils sechs Monate nach Abschluss des Haushaltsjahres und werden gemeinsam mit den Monitoringberichten nach § 5 Absatz 2 Satz 4 veröffentlicht.

(7) Die Länder verpflichten sich, an einem dauerhaften länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitoring gemäß § 5 Absatz 2 teilzunehmen, in dem überprüft wird, inwieweit mit den nach Absatz 2 ausgewählten Maßnahmen die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege weiterentwickelt und gestärkt wurde.

§ 4

Finanzielle Beteiligung des Bundes

(1) Der Bund legt den finanziellen Rahmen fest, den er den Ländern für die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung zur Verfügung stellt. Die Bundesmittel werden entsprechend der Anzahl der Kinder unter sechs Jahren für die Länder bereitgestellt.

(2) Für die finanzielle Umsetzung der Maßnahmen nach § 2 stellt der Bund dauerhaft und verbindlich Bundesmittel zur Verfügung.

(3) Das Bundessondervermögen „Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ gewährt den Ländern ab dem Jahr 2019 Finanzhilfen zur Erreichung der gemäß § 3 festgelegten Maßnahmen.

(4) Die Bundesmittel können unter Berücksichtigung von § 2 sowohl zur Finanzierung von Personal- und Sachkosten als auch für investive Kosten eingesetzt werden.

(5) Die Förderung durch den Bund ist in die Folgejahre übertragbar und kann auf andere Maßnahmen nach § 2 angepasst werden. Die Übertragbarkeit der Fördermittel eines Jahres endet nach drei Jahren.

(6) Die Länder setzen die Mittel zusätzlich und zweckgerichtet zur Finanzierung der vereinbarten Qualitätsverbesserungen ein. Werden entgegen § 3 Absatz 5 Landesmittel durch Bundesmittel ersetzt oder nicht zweckgerichtet eingesetzt, fordert der Bund die Mittel zurück.

§ 5

Evaluation und Monitoring

(1) Die Bundesregierung evaluiert die Wirksamkeit dieses Gesetzes und berichtet alle vier Jahre dem Deutschen Bundestag über die Ergebnisse, erstmalig vier Jahre nach dem Inkrafttreten. Die Evaluation stellt dar, ob das Gesetz die Ziele gemäß § 1 Absatz 1 fördert und ob Anpassungen des Gesetzes erforderlich sind. In die Evaluationsberichte fließen die Ergebnisse des Monitorings gemäß Absatz 2 ein.

(2) Regelmäßig und dauerhaft findet ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes und nach den förderfähigen Maßnahmen gemäß § 2 aufgeschlüsseltes qualifiziertes Monitoring statt. Dazu werden jährlich Monitoringdaten in Form von Monitoringberichten bereitgestellt. Die Monitoringberichte enthalten

1. einen allgemeinen Teil zur quantitativen und qualitativen Entwicklung des Angebotes früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege und
2. eine länderspezifische Analyse der Entwicklungen, die die Länder aus den in § 2 genannten förderfähigen Maßnahmen ausgewählt haben.

Die Monitoringberichte werden gemeinsam mit den Berichten der Länder gemäß § 3 Absatz 6 veröffentlicht.

Artikel 2

Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

§ 90 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Absatz 1 werden die Sätze 2 bis 4 aufgehoben.
2. Dem Absatz 2 werden folgende Sätze angefügt:

„Für die Feststellung der zumutbaren Belastung gelten die §§ 82 bis 85, 87, 88 und 92a des Zwölften Buches entsprechend, soweit nicht Landesrecht eine andere Regelung trifft. Bei der Einkommensberechnung bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.“

3. Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. Als Kriterien werden insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht. Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden. Wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten sind, wird der Kostenbeitrag erlassen oder ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen. Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Sozialleistungen nach den Maßgaben des Zweiten oder des Zwölften Buches oder des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen sowie wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.“

4. Absatz 4 wird aufgehoben.

Artikel 3

Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Kita-Qualitätsentwicklungsfinanzierungsgesetz – KiQuEFG)

§ 1

Errichtung des Sondervermögens

Es wird ein Sondervermögen des Bundes "Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung" errichtet.

§ 2

Zweck des Sondervermögens

Aus dem Sondervermögen werden

1. Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege gefördert, das Nähere bestimmt das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQEG;
2. in Höhe von 150 Millionen Euro jährlich die Kosten der Länder kompensiert, die durch die Entlastung von Kostenbeiträgen gemäß § 90 Absatz 3 Satz 7 2. Halbsatz Achstes Buch Sozialgesetzbuch für Eltern die Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz entstehen.

§ 3

Stellung im Rechtsverkehr

(1) Das Sondervermögen ist nicht rechtsfähig. Es kann unter seinem Namen im Rechtsverkehr handeln, klagen und verklagt werden. Der allgemeine Gerichtsstand des Sondervermögens ist der Sitz der Bundesregierung. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend verwaltet das Sondervermögen. Es kann sich hierzu im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen einer anderen Bundesbehörde oder eines Dritten bedienen.

(2) Das Sondervermögen ist von dem übrigen Vermögen des Bundes, seinen Rechten und Verbindlichkeiten zu trennen. Der Bund haftet nicht für die Verbindlichkeiten des Sondervermögens.

§ 4

Finanzierung

Der Bund stellt dem Sondervermögen folgende Beträge zur Verfügung:

2019: 0,5 Milliarden Euro,

2020: eine Milliarden Euro,

ab 2021: zwei Milliarden Euro jährlich.

§ 5

Wirtschaftsplan, Haushaltsrecht

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens werden in einem Wirtschaftsplan veranschlagt, der dem Einzelplan 17 des Bundeshaushalts als Anlage beizufügen ist. Der Wirtschaftsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen. Der dem Sondervermögen zur Verfügung gestellte Betrag verbleibt bis zur Auszahlung

unverzinslich im Kassenbereich des Bundes und wird bedarfsgerecht über das Sondervermögen ausgezahlt. Eine Kreditaufnahme durch das Sondervermögen ist nicht zulässig. Im Übrigen ist § 113 der Bundeshaushaltsordnung anzuwenden.

§ 6

Jahresrechnung

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellt die Jahresrechnung für das Sondervermögen auf und übermittelt sie an das Bundesministerium der Finanzen. Sie ist als Anhang der Haushaltsrechnung des Bundes beizufügen.

§ 7

Verwaltungskosten

Die Kosten für die Verwaltung des Sondervermögens trägt der Bund.

§ 8

Auflösung

Im Falle einer Auflösung des Sondervermögens fällt ein verbleibendes Vermögen dem Bund zu. In diesem Falle bestimmt die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Einzelheiten der Auflösung.

Artikel 4

Inkrafttreten

Artikel 1 und Artikel 3 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Artikel 2 tritt am 1. August 2019 in Kraft.

Artikel 3 § 2 Nummer 1 tritt zum 1. Juli 2019 in Kraft.

Artikel 3 § 2 Nummer 2 tritt bis zum 31. Dezember 2019 mit der Maßgabe in Kraft, dass den Ländern in diesem Zeitraum nicht 150 Millionen Euro, sondern anteilig für fünf von zwölf Monaten 62,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung dient der Umsetzung eines wesentlichen, prioritären Vorhabens des Koalitionsvertrages zwischen CDU, SPD und CSU vom 12.03.2018. Die Koalitionäre wollen „Länder und Kommunen weiterhin beim Ausbau des Angebots und bei der Steigerung der Qualität von Kinderbetreuungseinrichtungen und dem Angebot an Kindertagespflege sowie zusätzlich bei der Entlastung von Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit [unterstützen].“ Dafür sollen „jährlich laufende Mittel zur Verfügung [gestellt werden] (2019 0,5 Milliarden, 2020 eine Milliarde, 2021 zwei Milliarden Euro).“ Hierbei sollen „sowohl die Vielfalt der Betreuungsangebote beibehalten als auch die Länderkompetenzen [gewahrt werden]“. „Die Beschlüsse der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK)“ sollen“ hierzu entsprechend [umgesetzt werden]“. Letzteres bezieht sich auf den Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) vom 19. Mai 2017 „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“.

Kindertagesbetreuung trägt zum guten Aufwachsen aller Kinder bei. Sie verbessert Bildungschancen, Teilhabe und Integration, unterstützt Eltern in ihrem Erziehungsauftrag, ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und wirkt so gegen Familienarmut. Wenn Kinder eine Kindertageseinrichtung, eine Tagesmutter oder einen Tagesvater besuchen, wird ihre Entwicklung gefördert. Davon profitieren alle Kinder, besonders aber Kinder in ökonomischen Risikolagen, aus stark belasteten Sozial- und Wohnräumen oder aus Familien mit Bildungsbenachteiligung. Für diese Kinder ist die Teilhabe an Bildungsprozessen oft schwieriger und der Besuch eines qualitativ hochwertigen Angebots von besonders großer Bedeutung. Der Besuch einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege gehört heute in Deutschland zum Aufwachsen von Kindern selbstverständlich dazu. Zu dieser positiven Entwicklung hat insbesondere der Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung beigetragen. Dieser ist im Achten Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) geregelt. Seit seinem Inkrafttreten ist es durch mehrere Änderungsgesetze weiterentwickelt worden. Von besonderer Bedeutung beim Ausbau der Kindertagesbetreuung sind die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab dem 1. Januar 1996 für die westlichen Bundesländer sowie die Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist. Ein weiterer zentraler Baustein ist das Kinderförderungsgesetz (KiföG). Es trat am 16. Dezember 2008 in Kraft und sollte den Ausbau eines qualitativ hochwertigen Betreuungsangebotes beschleunigen und den Eltern echte Wahlmöglichkeiten eröffnen. In dem Gesetz wurde ab dem 01. August 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum vollendeten dritten Lebensjahr eingeführt.

Bund, Länder, Kommunen und Träger haben in den letzten 10 Jahren mehr als 400.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Dennoch übersteigt der Bedarf

an Betreuungsplätzen derzeit immer noch das vorgehaltene Angebot. Der Bedarf von Eltern und Kindern ist größer als die Anzahl der Plätze, die zur Verfügung stehen. Der quantitative Ausbau bleibt daher weiterhin notwendig. Der Bund hat darauf reagiert. 2017 ist das 4. Investitionsprogramm in Kraft getreten, mit dem der Bund 1,126 Mrd. Euro für die Schaffung von zusätzlichen 100.000 Plätzen bereitstellt (§§ 19 ff. KitaFinHG, vgl. BT-Drs. 18/11408). Der massive Ausbau der letzten Jahre hat – anders als vielfach befürchtet – nicht zu qualitativen Verschlechterungen der Kindertagesbetreuung geführt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018, Kapitel C; Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit (NUBBEK, S. 144). Gleichwohl sind gezielte Verbesserungen in der Qualität notwendig, um für alle Kinder im gesamten Bundesgebiet einen gleichwertigen Zugang zu hoher Qualität in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung sicherzustellen. Insbesondere zum Abbau von herkunftsbedingten Ungleichheiten hat der weitere Ausbau qualitativ hochwertiger Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung einen hohen Stellenwert.

Im November 2014 haben sich deshalb Bund und Länder auf einer Konferenz zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung auf einen Prozess zur Entwicklung gemeinsamer Qualitätsziele für die Kindertagesbetreuung geeinigt. Es wurde eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände eingesetzt, die Vorschläge für konkrete Handlungsziele zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung und zu deren Finanzierungsgrundlagen erarbeiten sollte. Im November 2016 haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die Konferenz der Fachministerien der Länder (Jugend- und Familienministerkonferenz – JFMK) einen Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Frühe Bildung weiterentwickeln und Finanzierung sicherstellen“ vorgelegt. Der Bericht setzt einen Rahmen für die Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung auf allen Ebenen, beziffert die Kosten verschiedener Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zeigt konkrete Umsetzungswege für eine Bundesbeteiligung auf. Damit bildet der Bericht der Arbeitsgruppe eine Grundlage für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland und für das weitere Handeln von Bund, Ländern und Kommunen. Die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) hat sich am 19. Mai 2017 mehrheitlich auf Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz verständigt. Sie enthalten ein breit akzeptiertes Konzept für das gemeinsame Vorgehen von Bund und Ländern bei der Qualitätsentwicklung. Auf dieser Grundlage wurde das vorliegende Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz entwickelt.

Bei der Entwicklung wurde sorgfältig berücksichtigt, dass die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt haben. Daher wird bei der Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder durch landesspezifische Zielvereinbarungen angeknüpft („Instrumentenkasten“).

Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung stellt im Bildungsbericht 2016 fest, dass der Anteil an Kindern und Jugendlichen, die in Risikolagen aufwachsen, insgesamt rückläufig ist, aber dennoch nach wie vor deutliche herkunftsbedingte Disparitäten, auch in der Nutzung von und im Zugang zu frühkindlicher Bildung, erkennbar sind, die sich im Schulalter, in der Berufsausbildung und im lebenslangen Lernen fortsetzen. Im frühkindlichen Bereich nehmen beispielsweise unter Dreijährige mit Migrationshintergrund

beziehungsweise aus Elternhäusern mit niedrigen Schulabschlüssen seltener Angebote der Kindertagesbetreuung in Anspruch. Auch nehmen diese Kinder weniger oft an non-formalen Bildungsangeboten im Vorschulalter teil und weisen zu höheren Anteilen einen vorschulischen Sprachförderbedarf auf (vgl. Bildungsbericht 2016, S. 214-216).

Auch im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ der Europäischen Union wird die Bedeutung einer qualitativ hochwertigen frühkindlichen Bildung als wichtige Grundlage für den weiteren Bildungsverlauf sowie für ein späteres Wohlergehen, die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Integration der jungen Menschen hervorgehoben. Ziel der EU ist, allen Kindern einen Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung zu ermöglichen (siehe http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Europe_2020_indicators_-_education).

Die OECD weist seit Jahren auf die Bedeutung von frühkindlicher Bildung für die kognitive und emotionale Entwicklung sowie für die Abschwächung sozialer Ungleichheiten und die Förderung insgesamt besserer Leistungen von Schülerinnen und Schülern hin. Sie stellt fest, dass eine nachhaltige öffentliche Finanzierung von entscheidender Bedeutung ist, um den Ausbau und die Qualität der frühkindlichen Bildung zu fördern (vgl. OECD-Bericht „Bildung auf einen Blick 2015“).

Es wird deutlich, dass sich in der Qualität der Kindertagesbetreuung die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und damit für die Gestaltung einer gemeinsamen Zukunft widerspiegelt. Aus den oben genannten Gründen ist es das oberste Ziel von Bund und Ländern, allen Kindern bundesweit gleiche Entwicklungs- und Bildungschancen zu eröffnen.

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung liegt grundsätzlich in der Verantwortung der Länder. Gleichwohl muss man beachten, dass der Bund am stärksten von den Auswirkungen frühkindlicher Bildung, etwa durch geringere Sozialausgaben, profitiert. Der bisherige Anteil des Bundes an der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung ist jedoch vergleichsweise gering. Investitionen in Kitas und Schulen führen zu einem starken Beschäftigungszuwachs, sowie zu einem erheblichen Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit und zur Reduzierung der atypischen Beschäftigung.

Das Bundeswirtschaftsministerium legt dar, dass Ausgaben für frühkindliche Bildung hohe Renditen aufweisen. So wurde gezeigt, dass die reale fiskalische Rendite von quantitäts- und qualitätsfördernden Ausgaben in diesem Bereich rund acht Prozent beträgt. Gesamtwirtschaftlich wird eine Rendite von mindestens 13 Prozent ermittelt, die deutlich über der rein fiskalischen Rendite von acht Prozent liegt. Langfristig werden dabei die künftigen Erwerbschancen der Kinder verbessert, während heute schon eine anteilige Gegenfinanzierung über die signifikante Erhöhung des Arbeitsangebots der Eltern eintritt. Langfristig gibt es positive Beschäftigungseffekte für Eltern und einen sich daraus ergebenden BIP-Effekt von 0,3 Prozent bei einer Ausweitung der Ganztagsbetreuungsplätze der Drei- bis 14-Jährigen um zwei Millionen. Über fiskalische und gesamtwirtschaftliche Renditen hinaus gibt es zudem weitere Effekte von Investitionen in die frühkindliche Bildung, wie z. B. eine erhöhte Lebenszufriedenheit, verringerte Kriminalität oder eine höhere Bereitschaft für gesellschaftliches Engagement. (Vgl. BMWi Monatsbericht 10/2016: Investitionen und stabile Staatsfinanzen – kein Widerspruch. Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte öffentlicher Investitionen.) Im Vergleich zu Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, digitale Infrastruktur oder Hochschulen

führen Investitionen in Kitas und Schulen zur größten Verbesserung der Generationengerechtigkeit (vgl.: Krebs/Scheffel 2016).

Ziel des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes ist daher, durch eine nachhaltige und dauerhafte Finanzierung mit Bundesmitteln die Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege bundesweit weiterzuentwickeln und so langfristig einen Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern in Deutschland zu erreichen. Zugleich soll Eltern im gesamten Bundesgebiet die Beteiligung am Arbeitsleben und Arbeitgebern bundesweit der Zugriff auf ein hohes Potential qualifizierter Arbeitskräfte ermöglicht werden.

II. Gesetzgebungskompetenz

Der Bund hat gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz, da es sich bei den Regelungen des „Gute-Kita-Gesetzes“ um Regelungen im Kompetenzbereich der öffentlichen Fürsorge (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 Grundgesetz) handelt.

Da die Länder gemäß Artikel 70 Absatz 1 GG das Recht der Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, setzt ein Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz eine grundgesetzliche Kompetenzzuweisung an den Bund voraus. Diese Kompetenz ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 2 GG in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 Grundgesetz. Danach hat der Bund das konkurrierende Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge (1.), wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (2.).

1. Öffentliche Fürsorge

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 7 Grundgesetz ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht eng auszulegen. (Zuletzt BVerfGE 140, 65 (78, Rn. 29) m .w. N.; st. Rspr.).

Dem Bund ist die Gesetzgebungskompetenz eingeräumt, wenn und soweit der Gesetzgeber auf eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit reagiert. Dem Bundesverfassungsgericht reicht es aus, wenn eine nicht notwendig akute, sondern gegebenenfalls auch nur typisierend bezeichnete Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht. Auf deren Beseitigung oder Minderung muss das Bundesgesetz zielen.

Als eine solche Bedarfslage hat das Gericht die Belastung von Familien mit Kleinkindern und eine damit verbundene besondere Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit angesehen und den typischerweise in dieser Altersphase auftretenden besonderen Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern erwähnt (BVerfGE 140, 65 (79 Rn. 30)).

In den Bereich der sozialen Fürsorge fällt auch die Jugendpflege. Sie soll das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern, ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Maßnahmen der Jugendpflege sollen Entwicklungsschwierigkeiten von Jugendlichen begegnen und damit auch Gefährdungen vorbeugen (Vgl. BVerfGE 22, 180 (212f.)).

Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege sind Orte, an denen Bildungsungleichheiten reduziert werden (vgl. statt vieler: Betz, Bischoff, Eunicke, Kayser, Zink; „Partner auf Augenhöhe“, 2017, S. 28 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass die Betreuung im Kindergarten für das spätere Sozialverhalten der Kinder in hohem Maße prägend ist, weil es sich zumeist um die erste Betreuung außerhalb des Elternhauses handelt. Die Kindergartenbetreuung hilft den Eltern bei der Erziehung. Sie fördert und schützt die Kinder und trägt dazu bei, positive Lebensbedingungen für Familien mit Kindern zu schaffen. Das Bundesverfassungsgericht verweist hier auf § 1 Absatz 3 SGB VIII: Danach solle die Jugendhilfe junge Menschen in ihrer individuellen sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen. Sie soll Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen und dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen (BVerfGE 97, 332 (341)).

Das Gleiche gilt für die Betreuung jüngerer Kinder. Auch ihre fürsorgende Betreuung dient dem Ziel der Förderung sozialer Verhaltensweisen. Ein Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz unterfällt demnach dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes für soziale Fürsorge.

2. Erforderlichkeit

Das Gesetzgebungsrecht des Bundes hängt gemäß Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz weiter davon ab, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (a.) oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit (b.) im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen.

a. Gleichwertige Lebensverhältnisse

Wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge in beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet, ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nach der Verfassungsrechtsprechung bedroht. Daneben kann ein rechtfertigendes besonderes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung dann bestehen, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern aufgrund ihrer Mängel zu einem mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohner dieser Länder führen und diese deutlich schlechter stellen als die Einwohner anderer Länder (BVerfGE 140, 65 (80 Rn. 35); st. Rspr).

Das Bundesverfassungsgericht hat 2015 festgestellt, dass sich bis heute zwischen den neuen und den alten Ländern Unterschiede hinsichtlich der Betreuungsquote ergeben. Diese Unterschiede vermochten allerdings die Erforderlichkeit des seinerzeit vom Gericht zu überprüfenden Betreuungsgeldgesetzes nicht zu begründen, weil dieses Gesetz nicht bezweckte, Engpässe bei der Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen zu beheben (BVerfGE 140, 65 (83 ff. Rn. 41 ff.)).

Ein Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz würde demgegenüber gerade darauf zielen, Unterschiede in der Qualität der Betreuung in den einzelnen Ländern auszugleichen und in ganz Deutschland eine hochwertige Kinderbetreuung sicherzustellen. Solange dieses Ziel noch nicht erreicht ist, kann von einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung von Einwohnern der Länder gesprochen werden, in denen eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung noch nicht gewährleistet ist. In diesem Sinne ist ein Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich.

b. Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

Das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz ist auch zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit in Deutschland erforderlich. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich, wenn und soweit sie Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik ist. Das ist der Fall, wenn unterschiedliche Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten (BVerfGE 140, 65 (87 Rn. 49) unter Bezug auf BVerfGE 106, 42 (146f.); 112, 226 (248f.) 138, 136 (176f. Rn. 109)).

Bei der Wahrung der Wirtschaftseinheit geht es im Schwerpunkt darum, Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr zu beseitigen (BVerfGE 140, 65 (87f. Rn. 49); vgl. auch BVerfGE 106, 42 (146f.); 125, 141 (155f.)).

Das Bundesverfassungsgericht hat herausgearbeitet, dass das Merkmal der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung zur Erreichung der in Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz genannten Zwecke in besonderer Weise durch den Bezug auf das „gesamtstaatliche Interesse“ geprägt wird. Dementsprechend muss die Regelung durch Bundesgesetz nicht unerlässlich für die Wirtschaftseinheit in dem normierten Bereich sein: „Es genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf.“ (BVerfGE 140, 65 (88 Rn. 49); vgl. auch BVerfGE 138, 136 (176 f. Rn. 109f.)).

Solche nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Wirtschaftseinheit kann der Gesetzgeber mit Billigung durch das Bundesverfassungsgericht annehmen, „wenn Eltern, die eine Erwerbstätigkeit mit Pflichten in der Familie vereinbaren wollen und angesichts der Anforderungen der Wirtschaft ein hohes Maß an Mobilität aufbringen müssen, nicht darauf vertrauen“ können, „in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung vorzufinden. Aus demselben Grunde können auch überregional agierende Unternehmen nicht damit rechnen, in allen Ländern auf ein Potenzial qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte zurückgreifen zu können, da sie örtlich und regional fehlende Betreuungsmöglichkeiten an einer Erwerbstätigkeit hindern“ (BT-Drs. 16/9299, S. 11f.). Der Gesetzgeber hat daraus mit Zustimmung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 140, 65 (89 Rn. 52) diese Folgerung gezogen: „Deshalb ist ein bedarfsgerechtes Angebot an qualifizierter Tagesbetreuung in allen Teilen der Bundesrepublik Deutschland heute eine zentrale Voraussetzung für die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort in einer globalisierten Wirtschaftsordnung“ (BT-Drs. 16/9299, S. 12).

Der Zusammenhang zwischen Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Beteiligung von Eltern am Arbeitsleben und damit die Bedeutung einer Regelung als Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfaktor rechtfertigt die Annahme, dass eine die Qualität der Kinderbetreuung fördernde gesetzliche Regelung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Art. 72 Absatz 2 Grundgesetz dient (Vgl. BVerfGE 140, 65 (89 Rn. 52)).

Dem steht nicht entgegen, dass das geplante Bundesgesetz einen Instrumentenkasten für die Förderung der Qualität der Kindertagesbetreuung vorsieht. Es reicht aus, dass die Instrumente der Wirtschaftseinheit als einem einheitlichen Ziel dienen. Demgegenüber brauchen die Instrumente als Mittel zur Zielerreichung selbst nicht einheitlich zu sein. Vielmehr setzte die bundeseinheitliche Wirtschaftsordnung bei unterschiedlichen Verhältnissen in den Ländern gerade unterschiedliche Instrumente voraus. Ebenso wie die Lebensverhältnisse in Deutschland einheitlich sein sollen ist auch die Einheit der Wirtschaft das verfassungsrechtlich entscheidende Ziel, zu dem durchaus unterschiedliche Wege führen können. In diesem Sinne kann von Einheit in der Vielfalt

gesprächen werden. Das Ziel der Konvergenz (§ 1 Absatz 4) bleibt hiervon jedoch unberührt.

Auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch beruht auf Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz (öffentliche Fürsorge).

Die Änderungen der Regelungen zur pauschalierten Kostenbeteiligung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege sind zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich. Kostenbeiträge für die Kinderbetreuung belasten Haushalte mit geringen Einkommen überproportional. Sie stellen daher eine qualitative Zugangshürde zu Angeboten der frühkindlichen Bildung dar.

Eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung ist die entscheidende Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familien und Erwerbsarbeit. Sie ermöglicht, dass Frauen und Männer nach ihrer Ausbildung gleichermaßen einer qualifizierten Erwerbstätigkeit nachgehen können und trägt so auch zur Geschlechtergerechtigkeit bei. Das Bundesverfassungsgericht hat den Staat verpflichtet, gesetzliche Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familien- und Erwerbsarbeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt (BVerfGE 88, 203, 258 ff.). Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004, dem Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 und dem Kinderzusatzförderungsgesetz vom 15. Januar 2013 bundesrechtliche Grundlagen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren geschaffen. Bund, Länder und Kommunen haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für Kinder im Alter unter drei Jahren auf- und auszubauen und die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres zu ermöglichen. Im Zuge dieser verfassungsrechtlich gebotenen Maßnahmen befindet sich eine kontinuierlich steigende Zahl von Kindern bis zum Schuleintritt in öffentlich verantworteter Bildung, Erziehung und Betreuung, auch mit einem ständig zunehmenden Betreuungsumfang. Angesichts der erheblichen Bedeutung der frühkindlichen Bildung für die kindliche Entwicklung, mit der grundlegende Dispositionen für das spätere Lernverhalten und Persönlichkeitsstrukturen gelegt werden, kann eine sich aufgrund eines geringen Einkommens der Eltern abzeichnende Auseinanderentwicklung von Grundvoraussetzungen für eine gedeihliche Entwicklung des Kindes und damit grundlegende Elemente des Förderauftrags öffentlich verantworteter Kindertagesbetreuung im Bundesgebiet sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzesfolgen

Das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz beabsichtigt die dauerhafte Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung. Durch diese wesentliche und intendierte Auswirkung des Gesetzes könnte zudem die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung steigen. Denn Eltern suchen für ihre Kinder gezielt nach guten Betreuungsangeboten. Dies wiederum hätte eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Folge. Ferner verbessert eine höhere Qualität in der Kindertagesbetreuung

Bildungsgerechtigkeit und Chancengleichheit. Denn die positiven Auswirkungen von Kindertagesbetreuung können nur mit qualitativ hochwertigen Angeboten erreicht werden.

1. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Umsetzung des UNESCO-Weltaktionsprogramms „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ (BNE) in Deutschland stellte besondere Anforderungen an die qualitative Weiterentwicklung des Systems der Kindertagesbetreuung. Denn die frühkindliche Bildung ist eines der sechs zentralen Handlungsfelder, in denen BNE systematisch und kontinuierlich verankert werden soll. Für dieses Handlungsfeld wurden kurz-, mittel- und langfristige Ziele und Handlungsempfehlungen erarbeitet, die in den Nationalen Aktionsplan BNE gemündet sind. Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan angekündigt, sich entsprechend ihrer Zuständigkeiten an der Umsetzung des Nationalen Aktionsplans Bildung für nachhaltige Entwicklung umfassend zu beteiligen (Bundestags-Drucksache 18/13679 vom 22.09.2017). Ein Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz mit dauerhafter finanzieller Beteiligung des Bundes ist daher eine wichtige Grundlage für die strukturelle Implementierung von BNE in Deutschland.

2. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

An Haushaltsaufgaben für dieses Gesetz sind vorgesehen:

2019: 0,5 Milliarden Euro,

2020: eine Milliarde Euro,

ab 2021: zwei Milliarden Euro jährlich.

3. Erfüllungsaufwand

Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger

keiner

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

keiner

Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Aufwand für die Verwaltung der Länder ist nicht bezifferbar. Die dort zu bewältigenden Prozesse werden unterschiedlich sein und sind von den jeweils ausgewählten Maßnahmen zu Qualitätsverbesserungen abhängig.

Eine Kofinanzierung der durch Bundesmittel geförderten Maßnahmen durch die Länder sieht dieses Gesetz nicht vor.

Gemäß § 3 Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz schließt die Bundesregierung mit den Ländern Zielvereinbarungen über die Verwendung der Bundesmittel. Diese müssen ausverhandelt und können jährlich im Rahmen der Vorgaben dieses Gesetzes abgeändert werden. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schätzt, dass durch diese Maßnahme ein jährlicher Mehraufwand für die Bundesverwaltung von je einem Vollzeitäquivalent im gehobenen Dienst und höheren Dienst entstehen.

Gemäß § 5 Absatz 1 Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz evaluiert die Bundesregierung alle vier Jahre die Wirksamkeit des Gesetzes und berichtet der Deutschen Bundestages. Zudem führt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemäß § 5

Absatz 2 Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz regelmäßig und dauerhaft ein Monitoring der geförderten Maßnahmen durch. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend schätzt, dass durch diese beiden Maßnahmen ein jährlicher Mehraufwand für die Bundesverwaltung von je zwei Vollzeitäquivalenten im gehobenen Dienst und im höheren Dienst entstehen.

Lfd Nr.	Vorschrift	Vorgabe	Zeitaufwand in Minuten	Lohnsatz in Euro/Std.	Arbeitsplatzpauschale und Sachkosten in Euro	Jährlicher Personalaufwand in Tsd. Euro	Jährliche Sachkosten in Tsd. Euro
1.	§ 3	Verhandlung und Abschluss Zielvereinbarungen (§ 3 KiQuEG)	197.280	35,70(gD) 57,80(hD)	39.456	156	40
2.	§ 5	Evaluation, Bericht (§ 5 Absatz 1 KiQuEG) und Monitoring (§ 5 Absatz 2 KiQuEG)	394.560	35,70(gD) 57,80(hD)	78.912	312	80

4. weitere Kosten

Die Einnahmen aus der Heranziehung zu einem Kostenbeitrag nach § 90 Abs. 1 Nummer 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch reduzieren sich um 150 Millionen Euro jährlich. Entsprechend werden die Bürgerinnen und Bürger um 150 Millionen Euro jährlich entlastet.

5. Weitere Gesetzesfolgen

Eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung hat mehrere gleichstellungspolitische Dimensionen. Eine gute Betreuungsinfrastruktur ermöglicht einerseits die Erwerbstätigkeit beider Eltern in größerem Umfang und damit einen höheren und gesicherten Lebensstandard der ganzen Familie. Zudem ist die große Mehrheit der im Bereich der Kinderbetreuung Tätigen weiblich. Die Rahmenbedingungen für und das grundlegende Verständnis von der Arbeit in diesem Bereich betreffen also vornehmlich Frauen, wengleich auch Väter eine gute Kinderbetreuung als eine elementar wichtige Unterstützung ihrer Erwerbstätigkeit sehen und in Berufen der frühkindlichen Erziehung inzwischen 5 Prozent Männer arbeiten.

V. Evaluierung und Monitoring

Zur Überprüfung der Wirkungen des Gesetzes soll eine regelmäßige Evaluation des Gesetzes erfolgen (§ 5 Absatz 1). Die Bundesregierung berichtet dazu alle vier Jahre in einem Evaluationsbericht gegenüber dem Bundestag. Dabei soll geprüft werden, ob das Gesetz das Ziel der Weiterentwicklung der Qualität der frühen Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und die Angleichung der Lebensverhältnisse von Kindern befördert bzw. ob Anpassungen des Gesetzes erforderlich sind. Die Ergebnisse eines dauerhaften länderspezifischen sowie länder- und handlungsfeldübergreifenden qualifizierten Monitorings fließen in den Evaluationsbericht ein.

Eine unabhängige Stelle führt regelmäßig und dauerhaft nach wissenschaftlichen Grundsätzen ein länderspezifisches sowie länder- und handlungsfeldübergreifendes qualifiziertes Monitoring zur Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung durch (§ 5 Absatz 2). Dazu stellt sie jährlich Monitoringdaten in Form von Monitoringberichten bereit.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Schaffung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG))

Zu § 1 Absatz 1:

§ 1 Absatz 1 definiert das Ziel des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes, die Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege (§ 22 Absatz 3 SGB VIII) bundesweit weiter zu entwickeln und zu stärken. Hierunter sind Verbesserungen in den qualitativen Handlungsfeldern zu verstehen, die gemäß § 2 förderfähige Maßnahmen darstellen und in dem Zwischenbericht 2016 von Bund und Ländern „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ erläutert wurden.

Die vordringlichen Ziele dieser Qualitätsverbesserungen sind in den Nummern 1 bis 3 benannt. Aus diesen Zielen folgt die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 72 Absatz 2 GG in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (s.o.). Dabei dienen die in den Nummern 1 und 2 genannten Ziele der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 1. Alternative GG. Die Nummern 2 und 3 dienen der Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 2. Alternative GG.

Der Begriff der „Eltern“ in Nummer 2 umfasst alle biologischen und sozialen Elternschaftskonstellationen.

Zu § 1 Absätze 2 und 3:

Um die Ziele des Gesetzes aus Absatz 1 zu erreichen gibt das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz keine bundesweit einheitlichen Qualitätsstandards vor. Vielmehr knüpft die Förderung durch den Bund an die Stärken und Entwicklungsbedarfe in den Ländern an. Die Beteiligung des Bundes an den Kosten für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung muss zwar dem Gesetzeszweck entsprechend eingesetzt werden, zugleich aber die unterschiedlichen Ausgangssituationen berücksichtigen. Insofern können die förderfähigen Maßnahmen gemäß § 2 als „Instrumentenkasten“ verstanden werden. Über die Auswahl, die Wirkung und die zu fördernde Beteiligung des Bundes dieser Instrumente schließen Bund und Länder Zielvereinbarungen. Diese werden in § 3 näher definiert.

Zu § 1 Abs. 4:

Grundlage für eine finanzielle Förderung für Maßnahmen zur Weiterentwicklung und Stärkung der Qualität in der Kindertagesbetreuung gemäß § 2 sind stets Zielvereinbarungen gemäß § 3. Das Vertragsäquivalent zu der finanziellen Förderung

durch den Bund sind Verpflichtungen der Länder, konkrete Verbesserungsmaßnahmen nach der Vorgabe des Zwischenberichtes von Bund und Ländern aus dem Jahr 2016 „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ vorzunehmen.

Zu § 1 Abs. 5:

Es ist nicht das Ziel des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes, bundeseinheitliche Qualitätsstandards zu definieren. Dennoch soll das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz die Qualitätsniveaus in den Ländern einander annähern. Diese Konvergenz ist auch im Lichte des Artikels 72 Absatz 2 GG anzustreben.

Zu § 2

In § 2 werden die nach diesem Gesetz förderfähigen Maßnahmen aufgezählt. Die einzelnen Nummern entsprechen den im „Communiqué Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern“ aus dem Jahr 2014 festgelegten Handlungsfeldern, welche der gleichnamige Zwischenbericht von Bund und Ländern aus dem Jahr 2016 aufgreift. Zuletzt wurden sie in den Eckpunkten für ein Qualitätsentwicklungsgesetz für die frühe Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege der Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) von 2017 festgeschrieben. Diese Eckpunkte für das vorliegende Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz sind das Ergebnis eines jahrelangen, breit angelegten und partizipativ durchgeführten Prozesses von Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden unter Einbeziehung zentraler Akteurinnen und Akteuren aus dem Feld und aus der Zivilgesellschaft.

Die jeweiligen Schwerpunktsetzungen in der Kindertagesbetreuung in den Ländern haben zu unterschiedlichen Stärken auf der einen Seite und zu unterschiedlichen Entwicklungsbedarfen auf der anderen Seite geführt. Bei der Förderung von Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung soll deshalb an die jeweiligen Entwicklungsbedarfe der Länder angeknüpft werden. Die Länder wählen hierfür aus den in § 2 genannten Handlungsfeldern diejenigen Maßnahmen aus, die sie für die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in ihrem Land für geeignet halten. In welchen Bereichen die Länder Maßnahmen durchführen, soll durch landesspezifische Zielvereinbarungen mit dem Bund festgelegt werden. Der partizipativ angelegte Prozess aus dem die Eckpunkte des oben genannten Beschlusses der JFMK hervorgegangen sind, hat sich für einen Prozess für die Auswahl von Maßnahmen auf Landesebene als erfolgreiches Vorbild erwiesen.

Wie sich Bund und Länder die inhaltliche Ausgestaltung der Handlungsfelder und -ziele im Einzelnen vorstellen, haben sie gemeinsam in ihrem Zwischenbericht entwickelt und vereinbart. Der Zwischenbericht ist maßgeblich bei der Ausgestaltung der Zielvereinbarungen zwischen Bund und Ländern.

Nicht nach diesem Gesetz gefördert wird der weitere quantitative Ausbau, also die Schaffung neuer Plätze zur Erfüllung der Rechtsansprüche aus § 24 SGB VIII. Zu diesem Zweck wurde das Sondervermögen des Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetzes aufgelegt. Nicht nach diesem Gesetz gefördert werden überdies Maßnahmen, die der Bund bereits nach dem KiföG über Umsatzsteueranteile finanziert, die bereits aus Mitteln aus dem Betreuungsgeld finanziert werden oder für die bereits Mittel aus einem der Bundesprogramme im Bereich der Kindertagesbetreuung fließen.

Zu Nummer 1:

Eine bedarfsgerechte Kindertagesbetreuung ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal und leistet einen ganz erheblichen Beitrag für mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit für alle Kinder. Ein wesentliches Kriterium hierfür sind Betreuungsumfang und Betreuungszeit.

Im Rahmen des Handlungsfeldes „Bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot“ werden Maßnahmen gefördert, die

- die Umsetzung des Förderauftrags sichern,
- Hürden der Inanspruchnahme abbauen,
- Inklusive Betreuungsangebote als Regelangebot vorsehen,
- die Bedürfnisse und Interesse der Kinder in den Vordergrund stellen,
- die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen,
- die Bedarfsfeststellung und Angebotsplanung auf örtlicher Ebene sicherstellen,
- den Sozialraum bei der Bedarfsplanung einbeziehen.

Gemäß § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII können für die frühkindliche Förderung Kostenbeiträge festgesetzt werden. Wenn durch die Erhebung von Beiträgen Kindern der Zugang in Kita oder Kindertagespflege versperrt oder der Zugang verzögert wird, wird die Beitragsreduzierung oder -befreiung auch zur Frage der Qualität. Maßnahmen zur Senkung oder Abschaffung der Beiträge in den Ländern können daher, auch über die in Art. 2 dieses Gesetzes getroffene Regelung hinaus, förderfähige Maßnahmen im Rahmen des § 2 Nummer 1 sein.

Nicht nach diesem Gesetz gefördert wird der weitere quantitative Ausbau, also die Schaffung zusätzlicher Plätze im Sinne des KitaFinHG zur Erfüllung des Rechtsanspruchs aus § 24 SGB VIII. Zu diesem Zweck wurde das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ errichtet.

Zu Nummer 2

Ein guter Fachkraft-Kind-Schlüssel ist ein wesentlicher Aspekt der pädagogischen Arbeit der Fachkräfte mit Kindern, in der Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit Eltern sowie für die notwendige mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungsverantwortung in der Kindertagesbetreuung. Anzustreben sind daher flächendeckend gesicherte Grundlagen mit guten personellen Rahmenbedingungen. Entscheidend für die pädagogische Wirklichkeit in einer Kindertageseinrichtung in Bezug auf Aspekte der Personalausstattung ist am Ende die Antwort auf die Frage: Wie lässt sich sicherstellen, dass eine angemessene Personalausstattung auch tatsächlich, d. h. durch die konkrete Anwesenheit von Fachkräften im Verhältnis zur konkreten Anwesenheit von Kindern, gegeben ist (Fachkraft-Kind-Relation)? (vgl. Viernickel, Fuchs-Rechlin in: „Qualität für alle“, 2015, S. 11 ff.)

Unter Nummer 2 werden daher Maßnahmen gefördert, die eine angemessene Fachkraft-Kind-Relation und Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherstellen.

Zu Nummer 3

Das Handlungsfeld „Qualifizierte Fachkräfte“ erstreckt sich auf die Gewinnung, Ausbildung, Weiterqualifizierung und die Mitarbeiterbindung von pädagogischen Fachkräften sowie die weitere Qualifizierung und Professionalisierung des Leitungspersonals (Einrichtungsleitung, Stellvertreter) und der Unterstützungsstrukturen wie der Fachberatung.

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- die Fachkräftegewinnung, Qualifizierung, Weiterqualifizierung und Durchlässigkeit fördern,
- Arbeitsprozesse und Arbeitszufriedenheit optimieren.

Zu Nummer 4

Leitungskräfte haben eine Schlüsselfunktion bei der Sicherstellung und Weiterentwicklung der Qualität in Kindertageseinrichtungen (vgl. Strehmel in: „Qualität für alle“, 2015, S. 131 ff.). Eine effektive Ausübung der Leitungstätigkeit erfordert gesicherte Rahmenbedingungen sowie die kompetente und wertschätzende Unterstützung durch den Träger. Grundsätzlich besteht eine große Vielfalt von Kindertageseinrichtungen mit ihren jeweiligen Anforderungen und Besonderheiten. Zugleich gibt es aber einen Kernbestand an Leitungsaufgaben, die grundsätzlich in jeder Kindertageseinrichtung anfallen. Für eine professionelle Erfüllung dieser Aufgaben bedarf es unterstützender Rahmenbedingungen und Ressourcen sowie einer entsprechenden Qualifizierung der Leitungskräfte.

Die konkrete Ausgestaltung der Leitungstätigkeit erfordert eine kontinuierliche Verständigung zwischen Trägern und Leitungskräften. Denn der Träger ist verantwortlich für die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Leitungstätigkeit und damit der Handlungsspielräume einer Leitungskraft.

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- eine Verständigung über Kernaufgaben von Leitungstätigkeit herbeiführen,
- Qualifikationsanforderungen für Leitungskräfte einheitlich definieren,
- kontinuierliche Fort- und Weiterbildung von Leitungskräften sicherstellen,
- ausreichende Zeitkontingente für Leitungsaufgaben sicherstellen und Parameter hierfür benennen.

Zu Nummer 5

Die Anforderungen an die räumliche Gestaltung von Kindertageseinrichtungen und Räumen der Kindertagespflege sind in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt.

Auch hinsichtlich der Empfehlungen bzw. Vorgaben zu Mindestflächen pro Kind oder zum Gruppenraum bestehen Unterschiede zwischen den Ländern. Wenngleich in wissenschaftlichen Untersuchungen ein Zusammenhang zwischen konkreter Flächengröße und pädagogischer Qualität festgestellt werden konnte, zeigt sich, dass solche Vorgaben allein den konkreten Bedingungen in den Kindertageseinrichtungen nicht gerecht werden. Vorgaben zu Mindestflächen sagen allein nichts über die Anregungsqualität sowie die Nutzungsmöglichkeiten der Räume aus. Aus diesem Grund ist es zielführend, sich neben den Flächengrößen auch auf qualitative Anforderungen an die Raumgestaltung und an die Ausstattung in Kindertageseinrichtungen in den Handlungszielen zu konzentrieren, die die Bedürfnisse der Kinder und des Personals sowie deren Gesundheit und Wohlbefinden angemessen berücksichtigen (vgl. Bensel, Martinet, Haug-Schnabel in: „Qualität für alle“, 2015, S. 317 ff.).

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- eine inklusive Raumgestaltung ermöglichen,
- angemessene pädagogisch nutzbare Innen- und Außenflächen sicherstellen,
- eine kindgerechte, bildungsförderliche Raumgestaltung und Ausstattung ermöglichen,
- eine personalgerechte Raumgestaltung und Ausstattung sicherstellen,
- eine bedarfsgerechte, an den Bedürfnissen der Familie ausgerichtete, Kinderbetreuung gewährleisten, etwa Schlafräume oder Aufenthaltsräume für die Früh- oder Spätbetreuung.

Zu Nummer 6:

Die Gesundheitsförderung wurde bereits mehrheitlich in den Bildungs- und Orientierungsplänen der Länder verankert. Es bedarf aber einer Definition der damit verbundenen Anforderungen an die Einrichtungen und die pädagogische Arbeit der Fachkräfte. Pädagogische Fachkräfte sollten im Rahmen ihrer Ausbildung zudem auf die Umsetzung der Gesundheitsförderung adäquat vorbereitet werden. Gleiches ist auch bei der Qualifizierung zur Kindertagespflegeperson einzubeziehen.

Bislang haben noch nicht alle Kinder die Möglichkeit, an der Verpflegung in der Kindertagesbetreuung teilzunehmen. Bei der Verpflegung sind die Bedürfnisse aller Kinder zu berücksichtigen.

In Deutschland wachsen zunehmend viele Kinder in benachteiligten Lebensverhältnissen auf. Wie aus der KiGGS-Studie des Robert-Koch-Instituts bekannt ist, sind diese Kinder überdurchschnittlich häufig übergewichtig oder weisen ein erhöhtes Risiko auf, eine Adipositas zu entwickeln (vgl. Lampert, Kuntz, KiGGS Study Group 2015). Hier sind möglichst gemeinsam mit den Eltern und Familien kompensatorische Maßnahmen zu entwickeln, die in Kooperation mit Partnern aus den Bereichen Bildung und Gesundheit angeboten werden können.

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- Gesundheitsförderung als Querschnittsthema insbesondere für Kinder und Fachkräfte im pädagogischen Alltag verankern,

- die Zusammenarbeit mit Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartnern im Bereich Bildung und Gesundheit weiterentwickeln,
- eine qualitativ hochwertige, gesunde und ausgewogene Ernährung sicherstellen,
- eine ausreichende Bewegungsförderung sicherstellen.

Zu Nummer 7:

Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege haben den gleichen gesetzlichen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag zu erfüllen (vgl. §§ 22 ff. SGB VIII). Trotz der gesetzlichen Gleichstellung des Förderauftrags der beiden Angebotsformen weist die Kindertagespflege ein eigenes Profil auf, das es zu stärken gilt.

Die Struktur der Kindertagespflege ist in Deutschland heterogen. Eine in Teilen überregionale Angleichung der Regularien kann Erziehungsberechtigten und Kindertagespflegepersonen den Zugang und auch Übergänge erleichtern.

Ein Mindestmaß an Grundqualifizierung im Sinne einer optimalen Betreuung und Bildungsleistung gegenüber dem Kind sollte vorliegen. Kindertagespflegepersonen sollten Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung erhalten, insbesondere mit Blick auf die Anschlussfähigkeit zur Ausbildung als Kinderpflegerin bzw. Kinderpfleger, für andere Sozialassistentenberufe oder als Erzieherin bzw. Erzieher. Für Tagespflegepersonen, für die das Tagespflegeentgelt wesentlicher Bestandteil des Einkommens ist, könnte eine bessere Einkommenssituation in Abhängigkeit von der Qualifizierung und einer regelmäßigen Fortbildung stehen. Ein entsprechender Leistungsanreiz führt insgesamt zu einer Qualitätssteigerung im Bereich der Kindertagespflege.

In der Kindertagespflege haben Tagespflegepersonen und Erziehungsberechtigte einen Anspruch auf fachliche Beratung und Begleitung. Zur Umsetzung dieser Pflichtaufgaben hat der öffentliche Jugendhilfeträger ein qualifiziertes Fachberatungssystem unter Beachtung einer ausreichenden Personalausstattung zur Verfügung zu stellen.

Für alle Formen der Kindertagespflege gilt es daher, die Beratungsinfrastruktur, die pädagogische Begleitung und die Vernetzung – auch zwischen Kindertagespflege und Kita - zu stärken (vgl. Viernickel in: „Qualität für alle“, 2015, S. 403 ff.).

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- die Qualifizierung in der Kindertagespflege vorantreiben,
- eine kindgerechte Tagespflegeperson-Kind-Relation sicherstellen,
- verlässliche Vertretungsregelungen sicherstellen,
- eine Anschlussfähigkeit in soziale und pädagogische Berufe unter Beachtung der Qualifikation und Erfahrungen der Kindertagespflegeperson fördern,
- Tätigkeitsbedingungen der Kindertagespflege verbessern,
- eine kindgerechte und entwicklungsförderliche Raumqualität in der Kindertagespflege sicherstellen,
- eine qualifizierte und personell angemessen ausgestattete Fachberatung in der Kindertagespflege sicherstellen,

- Kooperationen und Vernetzung in der Kindertagespflege ausbauen,
- Gleiche Zugangsmöglichkeiten für alle Kinder eröffnen.

Zu Nummer 8:

Die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vollzieht sich in einem komplexen und dynamischen Beziehungsgefüge. Gute Qualität in der pädagogischen Praxis kann deshalb immer nur vieldimensional verstanden werden. Sie ist Ergebnis eines „kompetenten Systems“. Kompetenz in der Kindertagesbetreuung ist demnach nicht einfach das Ergebnis formaler Qualifizierung von Individuen und gesetzter Rahmenbedingungen. Kompetenz entwickelt sich vielmehr in wechselseitigen Beziehungen zwischen Individuen, Teams, Einrichtungen, Trägern sowie im weiteren Zusammenhang von Gemeinwesen und Gesellschaft. Professionalisierungsprozesse finden auf allen Systemebenen statt (Individuen, Institutionen und Teams, Interinstitutionelle Zusammenarbeit, Governance) (Vgl. Europäische Kommission 2011).

Bei der Entwicklung von Qualität in der Kindertagesbetreuung geht es demzufolge um einen kontinuierlichen Lernprozess zur Kompetenzbildung und nachhaltigen Qualitätssicherung auf allen genannten Ebenen. Die Frage der Steuerung im System berührt demnach alle neun Handlungsfelder. Gute Qualität in der Kindertagesbetreuung kann nur im Zusammenspiel aller Akteurinnen und Akteure realisiert werden.

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- Qualitätsentwicklung und –sicherung verankern,
- die Steuerungskompetenz des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe stärken,
- ein systematisches Monitoring auf allen Ebenen sicherstellen.

Zu Nummer 9:

Für die pädagogische Arbeit in der Kindertagesbetreuung ergeben sich durch die vielfältigen Lebenssituationen der Kinder und ihrer Familien, durch zahlreiche gesellschaftliche Erwartungen und sich ständig weiterentwickelnde fachliche Erkenntnisse unterschiedliche inhaltliche Herausforderungen. Es gibt Entwicklungen, die bundesweit das gesamte Praxisfeld betreffen; andere sind durch regionale und einrichtungsspezifische Perspektiven bestimmt.

Es werden Maßnahmen gefördert, die

- für den Bedeutungszuwachs einer öffentlich verantworteten Erziehung sensibilisieren,
- eine stärkere Beteiligung von Kindern und Kinderschutz sicherstellen,
- eine inklusive Pädagogik in der Kindertagesbetreuung verankern,

- zur Integration von Kindern mit Fluchthintergrund beitragen,
- die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien sicherstellen,
- die Potenziale des Sozialraums stärker nutzen,
- die alltagsintegrierte Gestaltung der Bildungsangebote etwa in der sprachlichen Bildung stärken,
- die Qualitätssicherung und –entwicklung gewährleisten,
- Schutz vor Diskriminierung verbessern, also insbesondere die Geltung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Kindern und die Kooperation mit den Eltern sicherstellen.

Zu § 3 (Zielvereinbarungen):

Länderspezifische Zielvereinbarungen in Form öffentlich-rechtlicher Verträge (Absatz 4 Satz 1) zwischen dem Bund und jedem Land werden in Form verfassungsrechtlicher oder verwaltungsrechtlicher Verträge abgeschlossen. Die Länder und der Bund sind frei, über die grundsätzlichen Fragen der Umsetzung des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes einen Staatsvertrag zu schließen.

Der Vertragsinhalt länderspezifischer Zielvereinbarungen ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Die vertragliche Gestaltungsfreiheit von Bund und Ländern findet ihre Grenze allerdings im föderativen Gleichbehandlungsgebot aller Länder durch den Bund. Der Bund darf einzelnen Länder weder bevorzugen noch benachteiligen (BVerfGE 86. 148 (271ff.); 116, 327 (376)).

Innerhalb dieser Grenzen sind beide Seiten bei der Aushandlung länderspezifischer Zielvereinbarungen frei. In den Zielvereinbarungen wird jeweils eine dauerhafte Zahlungspflicht des Bundes vereinbart, der eine Pflicht des jeweiligen Landes zur Verwendung der Mittel zur Qualitätsentwicklung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und die Ermöglichung einer Kontrolle gegenübersteht. Sanktionen für Vertragsverletzungen können in die länderspezifischen Zielvereinbarungen aufgenommen werden. Eine Rückzahlungspflicht bei nicht zweckbezogener oder nicht zusätzlicher Verwendung der Mittel besteht unabhängig davon. Eine Befristung der Verträge ist möglich, aber nicht notwendig. Vereinbart werden kann auch eine Anpassungspflicht an veränderte Umstände. Wird eine länderspezifische Zielvereinbarung unbefristet abgeschlossen, ist eine Kündigung möglich.

Staatsverträge, die als Regierungsverträge zwischen der Bundesregierung bzw. einem Bundesministerium und der jeweiligen Landesregierung bzw. dem zuständigen Landesministerium abgeschlossen werden (Absatz 4 Satz 2), bedürfen der Zustimmung des Parlaments nach Maßgabe des jeweiligen Verfassungsrechts. Auf Bundeseite ergibt sich die Zustimmungsbedürftigkeit aus Art. 59 Abs. 2 GG. Auch Staatsverträge der Länder bedürfen nach dem jeweiligen Landesverfassungsrecht regelmäßig der Zustimmung des Landesparlaments.

Zu § 4 (Finanzierung):

Über die Finanzierung in Rahmen des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes beteiligt sich der Bund über seine bisherigen Unterstützungsleistungen hinaus dauerhaft an der

Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung (vgl. Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 19. Mai 2017 „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“). Hiermit wird die in Zeile 741 f getroffene Vereinbarung des Koalitionsvertrages von CDU, SPD und CSU vom 12.03.2018 umgesetzt.

Der Bund hat die Kompetenz zur Finanzierung des Instrumentenkastens. Gemäß des Konnexitätsprinzips des Artikels 104a Absatz 1 GrundgesetzG steht ihm nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung die Verwaltungskompetenz zum Vollzug des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes zu. Soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt, tragen der Bund und die Länder nach dieser Vorschrift die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Die Ausgabenlast folgt der Aufgabenlast.

1. Verwaltungskompetenz

Die für eine Finanzierungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz notwendige Verwaltungskompetenz zum Vollzug des Kita-Qualitätsentwicklungsgesetzes ergibt sich aus der Natur der Sache Die Staatspraxis leitet die Möglichkeit einer Verwaltungskompetenz des Bundes aus der Natur der Sache aus Artikel 30 Grundgesetz ab. Danach ist die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt“. Die Möglichkeit einer Kompetenz aus der Natur der Sache war schon unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung anerkannt. Anschütz hat die Eigenart einer Kompetenz aus der Natur der Sache für das Reich mit folgenden Worten umschrieben: Es handele sich um den „ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Reichsverfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Reichs darstellen, vom Reich und nur von ihm geregelt werden können“ (Anschütz, Die Reichsaufsicht, in: Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1. Band, 1930, S. 365ff. (367)). Dieser Definition hat sich das Bundesverfassungsgericht für die Definition einer Zuständigkeit kraft Natur der Sache angeschlossen. Auch das Bundesverfassungsgericht erkennt eine Verwaltungszuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache an. Es hat aber darauf hingewiesen, dass Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten zwingend fordern müssten. Argumente aus der Natur der Sache versagen, wo sich auch eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen lasse (BVerfGE 11, 89 (99)).

Auf einem dem Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz nahe liegenden Feld hat das Bundesverfassungsgericht 1967 in seinem Urteil zum Jugendwohlfahrtsgesetz eine Förderungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Jugendhilfe für Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter anerkannt. Nach dieser Entscheidung reicht es aus, wenn Bestrebungen ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam gefördert werden können. So hat das Bundesverfassungsgericht als Beispiel für zulässige Förderungen durch den Bund auf dem Gebiet der Jugendpflege zentrale Einrichtungen genannt, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt. Weitere Beispiele bildeten gesamtdeutsche und internationale Aufgaben (BVerfGE 22, 180 (217)). Obwohl diese Rechtsprechung in der Literatur auf Kritik gestoßen ist, hat das Bundesverfassungsgericht sie später nicht korrigiert. Dementsprechend kann sich die Staatspraxis auf die Entscheidung berufen. Sie hat vor allem dem Kriterium der Überregionalität besondere Bedeutung zugemessen.

Geprägt worden ist die Staatspraxis zur Annahme von Kompetenzen des Bundes aus der Natur der Sache vor allem durch den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, die allgemein als

„Flurbereinigungsabkommen“ bezeichnet wird. Auch wenn die Verwaltungsvereinbarung nie in Kraft getreten ist, hat sie doch beachtliche faktische Wirkung entfaltet. Danach kann der Bund „Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung“ finanzieren. Ihm sind auch Maßnahmen der Wirtschaftsförderung erlaubt, „die sich auf das Bundesgebiet als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam wahrgenommen werden können.“ Nach dem Entwurf ist dem Bund weiter die „Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen)“ von Verfassungs wegen eröffnet. Schließlich sieht das Flurbereinigungsabkommen die Förderung der gesamtstaatlichen Repräsentation durch den Bund vor, zu der auch die Förderung von Musik, Film, Festspielen, Sport und die gesellschaftspolitische Bildungsarbeit zählen (Abdruck des Flurbereinigungsabkommens bei Frey, Die Finanzverfassung des Grundgesetzes, in: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht, 1982, S. 13ff. (76ff.)).

In vergleichbarer Weise kann man auch Fördermaßnahmen des Bundes zu Gunsten der Kindertagesbetreuung aus der Natur der Sache heraus kompetenziell begründen. Die erforderliche Überregionalität der Aufgabe lässt sich ebenso wie die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes mit der vom Bundesverfassungsgericht gebilligten Argumentation rechtfertigen, dass sich Eltern darauf verlassen können müssten. Vor allem dem Kriterium der Überregionalität kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Die Zuständigkeit des Bundes für Fördermaßnahmen zur Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung ergibt sich aus der Überregionalität der Aufgabe. Eltern müssen sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darauf verlassen können, „in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung vorzufinden.“ (BVerfGE 140, 65 (89 Rn. 52) unter Bezug auf BT-Drs. 16/9299, S. 11f).

2. Finanzierungskompetenz

Aus der Verwaltungskompetenz des Bundes folgt seine Finanzierungskompetenz (Artikel 104a Absatz 1 Grundgesetz). Die Finanzierungskompetenz für das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz wird durch die Errichtung eines Sondervermögens wahrgenommen. Da der Bund seine Finanzierungskompetenz aus seiner Verwaltungskompetenz ableitet, ist Artikel 104b Grundgesetz nicht einschlägig, der Finanzhilfen des Bundes an die Länder regelt und eine Verwaltungskompetenz der Länder voraussetzt.

Zu § 4 Absatz 1 Satz 2

Die Vorschrift regelt die Aufteilung der Finanzhilfen des Bundes auf die Länder. Grundlage der Verteilung der zur Verfügung gestellten Mittel ist die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren. Gleichfalls erfolgt auch eine Aufteilung der Verfügungsrahmen der Länder auf jährliche Anteile unter Beachtung der Zuführung an Mitteln in das Bundessondervermögen gemäß § 4 Kita-Qualitätsentwicklungsfinanzierungsgesetz. Näheres regeln die jährlich zu erlassenden Grundsätze zur Bewirtschaftung der Einnahmen und Ausgaben des Wirtschaftsplans des Sondervermögens „Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“.

Zu § 5 (Evaluation und Monitoring)

Zu Absatz 1:

Die regelmäßige Evaluation dient der Überprüfung der Wirksamkeit des Gesetzes sowie der Transparenz über die verwendeten Finanzmittel des Bundes. Der Deutsche Bundestag erhält durch den ihm im Abstand von vier Kalenderjahren jeweils einmal pro Wahlperiode übermittelten Bericht die Gelegenheit, über das Gesetz, seine Auswirkungen und die dafür genutzten Gelder zu debattieren. Dem Evaluationsbericht liegen die Monitoringberichte zugrunde. Auch weitere Daten können Berücksichtigung finden. Bei der Erstellung des Evaluationsberichts wird die Bundesregierung von wissenschaftlichen Einrichtungen unterstützt.

Zu Absatz 2:

Das regelmäßige und dauerhafte Monitoring dient dem Zweck, die Weiterentwicklung der Qualität zu prüfen, eine zweckgemäße Verwendung der Bundesmittel zu sichern, Erfahrungen zu sichern, Umsetzungsstrategien aufzuzeigen und Transparenz zu gewährleisten. Um den Anforderungen des Instrumentenkastens gerecht zu werden, ist das Monitoring länderspezifisch zu gestalten. Gleichsam soll im Sinne der Konvergenz (§ 1 Absatz 4) eine länderübergreifende Betrachtung im Rahmen des Monitorings stattfinden. Kriterien des Monitorings sind die förderfähigen Maßnahmen nach § 2.

Der allgemeine Teil der Monitoringberichte nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 1 stellt in Weiterentwicklung der Zusammenstellung von amtlichen Daten und den Elternbefragungen „Kindertagesbetreuung Kompakt“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend um Qualitätsmerkmale bundesweite Beobachtungen dar. Zentrale Qualitätsindikatoren sollen bundesweit erhoben und landesspezifisch dargestellt werden.

Die länderspezifische Analyse nach Absatz 2 Satz 3 Nummer 2 soll die Weiterentwicklung der von den Ländern ausgewählten Maßnahmen plausibilisieren und sicherstellen, dass diese nicht konterkariert werden. Sie enthält erstens den länderspezifischen Teil des Monitorings, in dem die von den Ländern ausgewählten Maßnahmen durch Datenerhebungen wie unter anderem der amtlichen Statistik oder Eltern- und Fachkräftebefragungen dargestellt werden (länderspezifischer Teil des Monitorings). Zweitens enthält sie den Nachweis der Länder über den zweckentsprechenden Mitteleinsatz (Länderberichte).

Im Rahmen der Zielvereinbarung (§ 3) vereinbaren Bund und Länder jeweils, anhand welcher Kriterien die Analyse vorgenommen werden kann. Eindeutig quantifizierbare Kriterien, insbesondere die für qualitative Maßnahmen in der Kindertagesbetreuung zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel in dem jeweiligen Land, sind stets Bestandteil der Analyse.

Nicht jeder Monitoringbericht muss alle förderfähigen oder geförderten Maßnahmen beleuchten. Es können jährlich unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Die ausgewählten förderfähigen Maßnahmen nach § 2 sollen im Evaluationszeitraum wenigstens zweimal einem Monitoring unterzogen worden werden, um Entwicklungen aufzeigen zu können.

Zu Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch)

Kostenbeiträge für die frühkindliche Förderung nach § 90 Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII („Elternbeiträge“) können eine Hürde darstellen, die Kinder davon abhält eine Kindertagesbetreuungseinrichtung zu nutzen (vgl. Meiner-Teubner, C. (2016): Elternbeiträge und weitere Kosten in der Kindertagesbetreuung als Zugangschancen oder -hürden. In: Kita aktuell Recht, 14. Jg., Heft 4.2106, S. 125-127). Daher stellt die Abschaffung der Kostenbeiträge für Kinder, die andernfalls davon abgehalten werden könnten, ein Angebot der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung wahrzunehmen, eine Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung dar. Hürden der Inanspruchnahme abzubauen ist ein konkreter Beitrag zu Chancengleichheit und

Bildungsgerechtigkeit. Denn für Familien mit geringem Einkommen stellen Kostenbeiträge für die Kindertagesbetreuung in Relation zu dem ihnen zu Verfügung stehenden Haushaltseinkommen eine besondere Belastung dar.

Die Ausgestaltung der Elternbeiträge ist Sache der Länder. Die zwischen den Ländern aber auch innerhalb der Länder zum Teil stark voneinander abweichenden Kostenbeiträge führen zu ungleichwertigen Lebensverhältnissen und verringern die Wirtschaftseinheit.

Die Neuregelung der pauschalierten Kostenbeiträge beinhaltet drei wesentliche Maßnahmen.

Erstens wird über die bislang in § 90 Absatz 4 Achten Buch Sozialgesetzbuch definierten Kriterien hinaus klargestellt, dass für Beziehende von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch sowie dem Asylbewerberleistungsgesetz die Kostenbeiträge stets unzumutbar sind und aufgrund dessen erlassen oder übernommen werden. Im Gegensatz zu der bisherigen Ausgestaltung wird auf die Antragsverfahren verzichtet. Es ist daher auf Seiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe zwingend zu prüfen, ob der Anspruch auf Erlass oder Übernahme besteht.

Zweitens wird der Kreis der Personen, für die Kostenbeiträge stets unzumutbar sind und aufgrund dessen erlassen oder übernommen werden müssen, erweitert. Hinzu kommen jene Personen, die Kinderzuschlag gemäß § 6a Bundeskindergeldgesetz oder Wohngeld erhalten. Für sie gelten die selben Maßgaben wie für Beziehende von Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch oder dem Asylbewerberleistungsgesetz. Diese Maßnahme nimmt insbesondere die Situation in Familien mit einem nur geringen zur Verfügung stehenden Einkommen in den Blick. Diese sind bislang durch Elternbeiträge überproportional hoch belastet (vgl. Ehmann, WSI-Mitteilungen 4/2004, S. 216). Diese Belastung stellt erstens eine Zugangshürde für die Kinder zu frühkindlicher Förderung dar. Zweitens führt sie dazu, dass die durch den Kinderzuschlag oder das Wohngeld an anderer Stelle gewährte Leistung den Familien wieder entzogen wird. Hierdurch wird insbesondere im Vergleich zu den Familien, die Leistungen nach dem Zweiten oder Zwölften Buch Sozialgesetzbuch erhalten das Lohnabstandsgebot beeinträchtigt.

Drittens wird im Vergleich zu der bisher geltenden Regelung des § 90 Absatz 1 Satz 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch eine bundesweite Pflicht zur Staffelung von Kostenbeiträgen eingeführt. Die bislang existierende Option für die Länder, aufgrund Landesrecht von Staffelungen abzusehen, entfällt. Die sozialen Kriterien zur Ausgestaltung der Staffelungen bleiben bestehen, Das zur Verfügung stehenden Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit sind stets zu berücksichtigen. Darüber hinaus können weitere Kriterien für Staffelungen festgelegt werden, soweit durch diese nicht die stets zu berücksichtigenden Kriterien unterlaufen werden. Insbesondere ist bei der Festlegung von Kriterien zur sozialen Staffelung darauf zu achten, dass Personen, die die Grenzen zur Berechtigung zu Leistungen nach § 6a Bundeskindergeldgesetz nur geringfügig überschreiten, nur proportional zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden.

Zu Artikel 3 (Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, (Kita-Qualitätsentwicklungsfinanzierungsgesetzes – KiQuEFG))

Zu § 1 (Errichtung des Sondervermögens)

Die Vorschrift regelt die Errichtung des Sondervermögens „Entwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung“ als Sondervermögen des Bundes. Im Verhältnis zu Dritten, insbesondere Ländern und Kommunen, wird damit die Bundesrepublik Deutschland als Sondervermögen tätig.

Zu § 2 (Zweck des Sondervermögens)

In Nummer 1 wird geregelt, dass die Mittel des Sondervermögens für Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege dienen sollen. Der 2. Halbsatz enthält den Hinweis auf das Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz als Durchführungsgesetz. Die Bundesmittel werden entsprechend der Anzahl der Kinder unter sechs Jahren für die Länder bereitgestellt (vgl. § 4 Absatz 1 Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz).

Gemäß Nummer 2 erhalten die Länder jährlich 150 Millionen Euro aus dem Sondervermögen. Für die Aufteilung der 150 Millionen Euro unter den Ländern ist auch die Anzahl der Kinder unter sechs Jahren maßgeblich. Diese Zahlungen dienen der Kompensation der Kosten, die den Ländern durch die Entlastung von Kostenbeiträgen gemäß § 90 Absatz 3 Satz 7 2. Halbsatz Achstes Buch Sozialgesetzbuch für Eltern die Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz entstehen. Entstehen den Ländern hierdurch keine oder geringere Kosten, können die Länder die überschüssigen Bundesmittel für andere Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung verwenden.

Zu § 3 (Stellung im Rechtsverkehr)

Die Vorschrift regelt entsprechend der Praxis bei anderen Sondervermögen die rechtliche Stellung des Sondervermögens im Rechtsverkehr. Die Verwaltung erfolgt durch das für den Ausbau der Kinderbetreuung zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Unter Beachtung seiner Gesamtverantwortung kann dieses sich bei seiner Aufgabenerfüllung nach Absatz 1 Satz 4 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen auch anderer Bundesbehörden oder Dritter bedienen.

Zu § 4 (Finanzierung)

Nach der Vorschrift werden dem Sondervermögen laufende Mittel durch den Bund zur Verfügung gestellt: 2019 0,5 Milliarden Euro, 2020 eine Milliarden Euro, ab 2021 zwei Milliarden Euro. Insofern wird ein gesetzlicher Anspruch des Sondervermögens begründet. Durch die Mittel aus dem Sondervermögen beteiligt sich der Bund über seine bisherigen Unterstützungsleistungen hinaus dauerhaft an der Finanzierung des Systems der Kindertagesbetreuung (vgl. Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 19. Mai 2017 „Frühe Bildung weiter entwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“). Hiermit wird die in Zeile 741 f getroffene Vereinbarung des Koalitionsvertrages von CDU, SPD und CSU vom 12.03.2018 umgesetzt.

Die dynamische Kostenentwicklung bei den Ländern, etwa für Personalkosten, kann bei der zur Verfügungsstellung der Mittel an das Sondervermögen berücksichtigt werden.

Zu § 5 (Wirtschaftsplan, Haushaltsrecht)

Alle Einnahmen und Ausgaben des Sondervermögens sind in einem Wirtschaftsplan einzustellen, der dem Haushaltsplan des Bundes als Anlage beizufügen ist. Hierdurch wird sichergestellt, dass sowohl für das Parlament als auch für die interessierte Öffentlichkeit das finanzielle Gebaren des Sondervermögens transparent und nachvollziehbar ist (vgl. Kube, Schattenhaushalte im Verfassungsstaat, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 2010, 105 [127]). Die Mittel des Fonds verbleiben daher bis zur

Auszahlung beim Bund. Eine Verzinsung findet nicht statt, da die Leistung des Bundes so berechnet ist, dass sie den Bedarf des Sondervermögens abdeckt.

Für das Sondervermögen gilt nach Satz 5 in Übereinstimmung mit den allgemeinen Regeln grundsätzlich das Haushaltsrecht des Bundes. Dieses gilt auch für die Prüfrechte des Bundesrechnungshofes.

Zu § 6 (Jahresrechnung)

Die Vorschrift gewährleistet in Parallelität zum Wirtschaftsplan eine den Grundsätzen der Transparenz entsprechende Rechnungslegung.

Zu § 7 (Verwaltungskosten)

Die Verwaltungskosten des Sondervermögens trägt der Bund. Insgesamt sind die Verwaltungskosten des Sondervermögens gering, da dieses nur gegenüber den Ländern tätig werden soll.

Zu § 8 (Auflösung)

Die Aufgaben des Sondervermögens sind nicht von vornherein zeitlich begrenzt. Im Falle einer etwaigen Auflösung fällt ein verbleibendes Vermögen dem Bund zu.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Artikel 1 (Kita-Qualitätsentwicklungsgesetz – KiQuEG)) und Artikel 3 (Kita-Qualitätsentwicklungsfinanzierungsgesetzes – KiQuEFG)) treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Somit können Zielvereinbarungen gemäß Artikel 1 § 3 ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens abgeschlossen werden.

Dass Artikel 3 § 2 Nummer 1 erst zum 1. Juli 2019 in Kraft tritt, hat zur Folge, dass der Beginn der Förderung durch den Bund erst ab diesem Datum möglich ist.

Artikel 2 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch) tritt zum 1. August 2019 in Kraft. Der 1. August gilt als Beginn eines neuen Kita-Jahres. Die Neuregelung des Artikels 2 innerhalb eines laufenden Kita-Jahres in Kraft treten zu lassen, würde die Träger der öffentlichen Jugendhilfe vor hohe administrative Herausforderungen stellen.

Dass Artikel 3 § 2 Nummer 2 bis zum 31. Dezember 2019 mit der Maßgabe in Kraft, dass den Ländern in diesem Zeitraum nicht 150 Millionen Euro, sondern anteilig für fünf von zwölf Monaten 62,5 Millionen Euro zur Verfügung gestellt werden, korrespondiert mit dem Inkrafttreten von Artikel 2 zum 1. August 2019. Statt in zwölf Monaten können den Ländern in 2019 nur in fünf Monaten Kosten durch die Entlastung von Kostenbeiträgen gemäß § 90 Absatz 3 Satz 7 2. Halbsatz Achten Buch Sozialgesetzbuch entstehen. Daher kompensiert der Bund nur anteilig in Höhe von Fünf von Zwölf.