

27.09.24

Stellungnahme

des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1047. Sitzung am 27. September 2024 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a (§ 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 KiQuTG)

In Artikel 3 Nummer 1 Buchstabe a sind in § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 die Wörter „frühestens ab dem 1. Januar 2025 begonnen werden“ durch die Wörter „bereits ab dem 1. Januar 2023 begonnen oder seitdem konzeptionell weiterentwickelt wurden“ zu ersetzen.

Begründung:

Das Ziel, die Qualität in der frühkindlichen Bildung im Sinne der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet anzugleichen, ist zu begrüßen. Dies ist elementar für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes und wurde auch von den Ländern im gemeinsamen Letter of Intent mit Blick auf ein langfristig angestrebtes Qualitätsentwicklungsgesetz unterstützt.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht nachvollziehbar, warum qualitätsverbessernde Maßnahmen durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Neufassung des § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG) von der Finanzierung mit Bundesmitteln ausgeschlossen sein sollen ausschließlich, weil sie bereits vor dem 1. Januar 2025 durch ein Land etabliert wurden beziehungsweise werden. Dies würde dazu führen, dass identische oder ähnliche Maßnahmen in einem Land über die Bundesmittel-Finanzierung als wertvolle Maßnahmen zur Kitaqualität anerkannt würden, in einem anderen Land jedoch nicht.

Beispielhaft würden in Nordrhein-Westfalen dadurch ursprünglich bundesweit finanzierte Sprach-Kitas keine zulässigen Maßnahmen der Qualitätsverbesserung darstellen, während dies in anderen Ländern durchaus der Fall wäre. Diese materielle Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte und Maßnahmen scheint hinsichtlich des angestrebten Ziels gleicher Standards im gesamten Bundesgebiet inkonsistent und sollte daher überdacht werden.

Somit sollten zumindest Maßnahmen, die bereits ab dem 1. Januar 2023 begonnen oder seitdem konzeptionell weiterentwickelt wurden, als berücksichtigungsfähige Maßnahmen nach § 2 KiQuTG gelten. Der Stichtag in § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 1 KiQuTG ist dementsprechend anzupassen.

2. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 KiQuTG)

In Artikel 3 Nummer 2 sind in § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 die Wörter „rechtzeitigen und“ durch die Wörter „rechtzeitigen oder“ zu ersetzen.

Begründung:

Durch die Neufassung des § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) wird der Eindruck erweckt, dass die bisher geförderten Maßnahmen nicht unverändert fortgeführt werden können. Die Formulierung „und“ am Ende der materiellen Ergänzung (datenbasierte, rechtzeitige und kontinuierliche Bedarfsplanung) lässt den Schluss auf ein kumulatives Erfordernis zu.

Es wird daher davon ausgegangen, dass es sich hierbei um ein redaktionelles Versehen handelt und die bislang im Handlungsfeld 1 ergriffenen Maßnahmen unverändert fortgeführt werden können. Um Missverständnisse auszuschließen und die Fortführung bewährter Maßnahmen sicherzustellen, wird angeregt, das Wort „und“ durch das Wort „oder“ zu ersetzen.

Diese Änderung soll klarstellen, dass jede der genannten Planungsarten – datenbasiert, rechtzeitig oder kontinuierlich – förderfähig ist und nicht alle Bedingungen gleichzeitig erfüllt sein müssen. So wird gewährleistet, dass keine bewährten Maßnahmen aufgrund einer missverständlichen Formulierung eingeschränkt oder eingestellt werden müssen, weil etwaige neue Bedarfe an Maßnahmen nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 KiQuTG nur auf Basis einer veränderten Bedarfsplanung realisiert werden können.

3. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6,

Nummer 7 und

Nummer 8 - neu - KiQuTG)

In Artikel 3 Nummer 2 ist § 2 Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 6 ist das Wort „oder“ durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Nummer 7 ist der Punkt am Ende durch das Wort „oder“ zu ersetzen.
- c) Folgende Nummer 8 ist anzufügen:

„8. inhaltliche Herausforderungen in der Kindertagesbetreuung bewältigen, insbesondere die Umsetzung geeigneter Verfahren zur Beteiligung von Kindern sowie zur Sicherstellung des Schutzes der Kinder vor sexualisierter Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung, die Integration von Kindern mit besonderen Bedarfen, die Zusammenarbeit mit Eltern und Familien, die Nutzung der Potentiale des Sozialraums und den Abbau geschlechterspezifischer Stereotype.“

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht den Wegfall von § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 10 KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) vor, welcher bislang zumindest in Nordrhein-Westfalen die Grundlage für die Finanzierung von Maßnahmen im Zusammenhang mit Familienzentren bildet. Diese Regelung sollte entweder beibehalten werden oder Maßnahmen zur qualitativen Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen unter Nutzung der Potenziale des Sozialraums sollten explizit in den Katalog des § 2 Absatz 1 Satz 1 KiQuTG aufgenommen werden, da das Konzept eines Familienzentrums einen wichtigen Ansatz zum Abbau von sozialen Benachteiligungen auch im Sinne eines bedarfsgerechten Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebots darstellen kann.

Um jedem Kind ein gelingendes Aufwachsen und bestmögliche Zukunftschancen zu ermöglichen, bedarf es häufig ganz besonderer Förderung und Unterstützung im Sozialraum, in der Familie und vor allem des Kindes selbst. Das bewährte Konzept eines Familienzentrums stellt einen bedeutenden Ansatz zum Abbau sozialer Benachteiligungen dar und unterstützt ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Anforderungen an Kindertageseinrichtungen je nach Sozialraum und Belegung soll an einem differenzierten System grundsätzlich festgehalten werden und dieses System an die heterogenen Anforderungen angepasst sein. Insbesondere in benachteiligten Regionen, die von unzureichender Infrastruktur oder Armut betroffen sind, tragen Familienzentren maßgeblich dazu bei, Handlungsstrategien zu entwickeln, die die gesellschaftliche Teilhabe von Familien fördern und damit zur Chancengerechtigkeit beitragen. Ziel ist es, Familien in ihrer Erziehungsarbeit und im Alltag zu unterstützen, um sowohl eine frühzeitige Förderung und Prävention als auch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie mehr Chancen- und Bildungsgerechtigkeit zu erreichen.

Die Stärkung der frühkindlichen Bildung, gekoppelt mit einer optimalen Unterstützung für Familien, zählt zu den vorrangigen Zielen der Maßnahmen zur KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserung. Familienzentren nehmen hierbei eine zentrale Rolle ein. Sie gelten als erfolgreiche Präventionsmodelle und sind unverzichtbar, wenn es darum geht, Kindern bestmögliche Startchancen zu bieten und die Erziehungs- und Bildungskompetenz der Eltern zu fördern. Familienzentren haben unter anderem folgende Aufgaben:

- Individuelle Förderung der Kinder sowie Intensivierung des Bildungsauftrags;
- Früherkennung und systematischer Abbau von Sprachdefiziten, insbesondere bei Kindern aus Zuwandererfamilien;
- Frühzeitiges Erkennen von Stärken und Schwächen der Kinder sowie gezielte Beratung der Eltern in Erziehungs-, Bildungs- und Gesundheitsfragen;
- Weiterentwicklung von Kindertagesstätten zu Bildungs- und Erfahrungsorten für Kinder und ihre Eltern zur Stärkung der Erziehungskompetenz;
- Niedrigschwellige Hilfe bei Alltagskonflikten für Eltern;
- Erfolgreiche Ansprache von Zuwandererfamilien und bildungsfernen Schichten;
- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- Schaffung flexibler Betreuungszeiten zur besseren Anpassung an die Bedürfnisse der Familien;
- Erleichterung des Übergangs von der Kita zur Grundschule.

Benachteiligten Kindern bessere Zugänge zu Betreuung und Bildung zu ermöglichen entspricht auch der wesentlichen Zielsetzung des Nationalen Aktionsplans (NAP) „Neue Chancen für Kinder in Deutschland“.

4. Zu Artikel 3 Nummer 2 (§ 2 Absatz 1 Satz 4 - neu - KiQuTG)

In Artikel 3 Nummer 2 ist dem § 2 Absatz 1 folgender Satz anzufügen:

„Förderfähig sind zusätzlich auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 Gegenstand von Verträgen nach § 4 waren und die über die in § 90 Absatz 3 und 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch in der ab dem 1. August 2019 geltenden Fassung geregelten Maßnahmen hinausgehen.“

Begründung:

Die deutliche Hervorhebung der Teilhabeverbesserung als wesentlicher Bestandteil des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes (KiQuTG) steht im Widerspruch zur vollständigen Herausnahme von Bestandsmaßnahmen zur Entlastung von Elternbeiträgen aus dem Maßnahmenkatalog des § 2 KiQuTG. Keine andere Maßnahme trägt so effektiv zur tatsächlichen Inanspruchnahme und damit zur Teilhabe an Angeboten frühkindlicher Bildung und Betreuung bei wie die finanzielle Unterstützung von Eltern.

Es ist weder unserer Zeit angemessen, noch an den Lebenswelten der Familien orientiert, das Ziel einer frühen Teilhabe aller Kinder an einem guten Kita-System hinter dem Ziel eines noch besseren Kita-Systems für wenige zurückzustellen. Die finanzielle Entlastung der Eltern fördert unmittelbar die Chancengleichheit und ermöglicht es mehr Familien, qualitativ hochwertige frühkindliche Bildungsangebote zu nutzen.

Daher sollte die finanzielle Unterstützung von Eltern als bewährte Maßnahme weiterhin im Maßnahmenkatalog des § 2 KiQuTG enthalten bleiben, um sicherzustellen, dass alle Kinder unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern Zugang zu guter frühkindlicher Bildung und Betreuung haben.

5. Zu Artikel 3 (Änderungen des KiTa-Qualitäts- und
-Teilhabeverbesserungsgesetzes)
Artikel 4 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

- a) Der Bundesrat nimmt Bezug und erinnert an seine Stellungnahme zum Entwurf des KiTa-Qualitätsgesetzes (vgl. BR-Drucksache 408/22 (Beschluss)). Darin wurde der Bund aufgefordert, sich dauerhaft an den Folgekosten des Gesetzes zu beteiligen und auch nach dem Jahr 2024 dauerhaft Mittel mindestens im bestehenden Umfang zur Verfügung zu stellen. Die Forderung nach einer Verstetigung und Dynamisierung der Finanzierungsbeteiligung des Bundes wurde vom Bundesrat zuletzt in seiner am 17. Mai 2024 gefassten Entschließung bekräftigt (vgl. BR-Drucksache 170/24 (Beschluss)).
- b) Mit einer Finanzierungsbeteiligung seitens des Bundes in den Jahren 2025 und 2026 von jeweils 1 993 Millionen Euro sieht der Entwurf eine Bundesbeteiligung erneut für nur zwei weitere Jahre und dies in unveränderter Höhe vor. Qualitätsentwicklung von und Teilhabe an Kindertagesbetreuung sind jedoch als Daueraufgabe angelegt. Um gleichwertige Entwicklungs- und Bildungschancen unabhängig vom Lebensort zu ermöglichen, bedarf es einer dauerhaften finanziellen Unterstützung der Länder, die strukturell sichergestellt ist und Kostensteigerungen berücksichtigt.
- c) Nachhaltige Maßnahmen binden die Länder langfristig finanziell. Damit tragen die Länder das Risiko einer Anschlussfinanzierung der Maßnahmen. Der Bundesrat fordert daher mit Nachdruck, dass im weiteren Gesetzgebungsverfahren Finanzmittel dauerhaft und dynamisiert bereitgestellt werden. Dies schließt eine Vorsorge dahingehend mit ein, dass eine Ausweitung der Förderperiode in das Jahr 2027 erfolgen kann, falls ein nahtloser Übergang zum Inkrafttreten des geplanten Qualitätsentwicklungsgesetzes nicht sichergestellt werden kann.
- d) Im Übrigen spricht sich der Bundesrat für die Beibehaltung der Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen (§ 2 Absatz 1 Satz 2 Kita-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG)) und damit für eine entsprechende Anpassung von Artikel 3 Nummer 2 des Gesetzentwurfs und in der Folge einer Streichung von Artikel 3 Nummer 3 Buchstaben a bis c aus. Er weist

auf die Gefahr hin, dass im Fall eines Entfallens der Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen die von den Ländern bereits ergriffenen teilhabesichernden Maßnahmen zur Beitragsentlastung – jedenfalls nach Ablauf der Übergangsfrist am 31. Dezember 2025 – nicht fortgeführt werden könnten. Ein Auslaufen teilhabesichernder Maßnahmen zur Beitragsentlastung würde aber die aufgrund massiv gestiegener Lebenshaltungskosten ohnehin bereits unter zum Teil hohen finanziellen Druck stehenden Familien zusätzlich belasten. Dem steht der Gesetzeszweck (§ 1 Absatz 1 Satz 2 KiQuTG) gleichwertiger Entwicklungs- und Bildungschancen entgegen. Auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wäre erheblich gefährdet, was angesichts des allgemeinen Fachkräftemangels unbedingt zu verhindern ist.

- e) Ein Entfallen der Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen stünde zudem im Widerspruch zu dem Umlaufbeschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 26. März 2024 sowie dem Letter of Intent zwischen der Jugend- und Familienministerkonferenz und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 27. März 2024, wonach „weitere Schritte zur Qualitätssteigerung [...] nicht zur Verknappung des quantitativen Angebots und damit zu einer Einschränkung von Teilhabemöglichkeiten führen“ dürfen. Denn für viele Familien kann das Entfallen von Maßnahmen zur Beitragsentlastung letztlich zu einer Verknappung des für sie bezahlbaren Angebots in quantitativer Hinsicht führen. Dass an eine dauerhafte Finanzierungsbeteiligung des Bundes keine weitergehenden qualitativen Anforderungen geknüpft werden dürfen, war auch Gegenstand der EntschlieÙung vom 17. Mai 2024 (vgl. BR-Drucksache 170/24 (Beschluss)).

6. Zu Artikel 4 allgemein

Der Bundesrat fordert, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Umsatzsteuerverteilung im Rahmen des Finanzausgleichsgesetzes um ein Maß zu erhöhen, das mindestens die inflations- und tarifbedingten Steigerungen ausgleicht.

Begründung:

Der Gesetzentwurf hat das explizite Ziel, die Qualitätsentwicklung der Kindertagesbetreuung in den Ländern voranzutreiben und schrittweise eine Angleichung der Qualitätsniveaus zwischen den Ländern im Sinne einer Konvergenz zu erreichen.

Dazu steht im Widerspruch, dass der Finanzierungsanteil des Bundes in den Jahren 2025 und 2026 auf dem Niveau des Jahres 2024 stagnieren soll. Angesichts unvermeidlicher tariflicher und anderer Kostensteigerungen ist die vorgesehene Erhöhung der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder von jährlich 1 993 Millionen Euro nicht ausreichend, um den ausdrücklich angestrebten „Ausgleich“ (§ 4 Absatz 5 FAG) der Belastungen der Länder zu gewährleisten. Dies gilt umso mehr, als in einigen Ländern aufgrund eines geänderten KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes neue Maßnahmen eingeführt werden müssen – insbesondere da bereits laufende, künftig nicht mehr refinanzierte Maßnahmen bei einem ernsthaft an Qualitätsentwicklung orientierten Ansatz nicht einfach aufgegeben werden können, sondern zusätzlich die Landeshaushalte belasten würden.

Die vorgeschlagene Anpassung soll sicherstellen, dass die finanzielle Unterstützung durch den Bund mit den steigenden Kosten und dem erhöhten Bedarf an qualitativen Maßnahmen Schritt hält. Nur so kann das Ziel einer nachhaltigen Qualitätsentwicklung und -stabilisierung in allen Ländern erreicht werden, ohne dass bestehende oder neue Maßnahmen durch eine unzureichende Finanzierung gefährdet werden.