

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

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

A. Problem und Ziel

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

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

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

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

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

Ökonomisch gesehen sind jegliche Kosten, die aus Verkäufen und Käufen von Wertpapieren entstehen, über die gesamte Laufzeit des gehandelten Wertpapiers zu berücksichtigen. Geschieht dies nicht, können ökonomisch gleichwertige Finanzierungsvarianten zu deutlich unterschiedlichen Kosteneffekten in den einzelnen Jahren ihrer Laufzeit führen. Es besteht die Gefahr einer Vorbelastung (Entlastung) zukünftiger Haushaltsjahre zugunsten (zulas- ten) des laufenden Haushaltsjahres.

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

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

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

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

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

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

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

Auf Grundlage des Auftrags aus dem Koalitionsvertrag und des JFMK-Beschlusses hat eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern auf Fachebene (AG Frühe Bildung) in einem im Jahr 2022 gestarteten Prozess unter enger Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände und unter Beteiligung eines Expertendialogs Empfehlungen für Handlungsziele und Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung erarbeitet. Der Fokus wurde dabei auf die im Koalitionsvertrag benannten Qualitätsbereiche Verbesserung der Betreuungsrelation, Sprachliche Bildung sowie Förderung und bedarfsgerechtes (Ganztags-)Angebot gelegt. Die Ergebnisse wurden im März 2024 im Bericht der AG Frühe Bildung „Gutes Aufwachsen

und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung“ vorgelegt. Neben den Empfehlungen für Handlungsziele und Standards enthält der Bericht Berechnungen zu dem aus möglichen Standards resultierenden Personalbedarf und zu den diesbezüglichen Kosten, Vorausberechnungen des Platz- und Personalbedarfs in der Kindertagesbetreuung für die kommenden Jahre sowie konkrete Regelungsvorschläge und Empfehlungen für ein gestuftes zeitliches Vorgehen. Die für die Kindertagesbetreuung zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder haben die Ergebnisse der AG Frühe Bildung und den Bericht mit einer gemeinsamen Erklärung vom 27. März 2024 politisch eingeordnet, den weiteren Qualitätsprozess skizziert und die notwendigen Voraussetzungen für ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards dargelegt. Bei den weiteren Schritten im Qualitätsprozess muss danach unter anderem berücksichtigt werden, dass insbesondere in den westdeutschen Ländern zusätzliche Fachkräfte für die Kindertagesbetreuung gewonnen werden müssen.

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

B. Lösung

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

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

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

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

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

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

Der mit dem KiQuTG angestoßene Prozess, die Qualität der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder bundesweit weiter zu entwickeln und die Qualitätsniveaus der Länder so schrittweise im Sinne einer Konvergenz nach oben anzugleichen, soll zunächst fortgesetzt werden. Hierzu soll das KiQuTG zur Vorbereitung langfristig

anzustrebender Qualitätsstandards weiterentwickelt werden. Es bedarf einer stärkeren Fokussierung auf diejenigen Handlungsfelder, die für die Qualität besonders wichtig sind und in denen bundesweite Standards angestrebt werden (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 und 6 bis 8 KiQuTG). Die Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, 9 und 10 KiQuTG) sowie die Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen (§ 2 Absatz 1 Satz 2 KiQuTG) sollen deshalb im Rahmen des KiQuTG nach Ablauf einer Übergangsfrist nicht weiter verfolgt werden. Mit dieser Weiterentwicklung des KiQuTG wird auch den Empfehlungen der Evaluation Rechnung getragen, eine Fokussierung auf weniger Handlungsfelder vorzunehmen sowie eine Budgetkonkurrenz von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und solchen zur Beitragsentlastung zu vermeiden.

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

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

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

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

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

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

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

2025: 1 993 Millionen Euro,

2026: 1 993 Millionen Euro.

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

Im Statistischen Bundesamt entstehen durch die Änderungen der Statistikvorgaben in § 99 SGB VIII keine jährlichen Mehraufwände. Es entsteht ein einmaliger Umstellungsaufwand

von rund 54 000 Euro. Der einmalige Umstellungsaufwand soll aus dem Einzelplan 17 finanziert werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

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

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

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

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

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

Den Ländern und Kommunen entsteht durch die Änderungen kein Erfüllungsaufwand.

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

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

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

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten entstehen nicht.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

Vom ...

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

Artikel 1

Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

Das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 7a wird folgender § 7b angefügt:

„§ 7b

Periodengerechte Aufteilung von Zinskosten im Haushalt des Bundes

Im Haushalt des Bundes sind bei Verkauf und Kauf von selbst emittierten Wertpapieren die gesamten Zinskosten periodengerecht über die Laufzeit des jeweiligen Wertpapiers anteilig jeweils auf die Periode von Zahlungstermin zu Zahlungstermin aufzuteilen. Der Saldo aus Zinsausgaben und Krediteinnahme muss stets der Kassenwirkung der Zahlungen entsprechen.“

2. Dem § 8 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Die Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben aus Verkauf und Kauf von selbst emittierten Wertpapieren im Haushaltsplan des Bundes erfolgt in periodengerechter Aufteilung entsprechend § 7b.“

3. § 33 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.

- b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Abweichend von Absatz 1 wird der periodengerechte Anteil der Differenz zwischen Nennwert und Verkaufserlös, der bei Verkauf und Kauf von selbst emittierten Wertpapieren entsteht, ohne Zahlung im Bundeshaushalt gebucht.“

4. Nach § 49a Absatz 1 wird folgender Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Im Zusammenhang mit der Kreditaufnahme ist es im Haushalt des Bundes abweichend vom Grundsatz der Einheitlichkeit zulässig, bei Verkauf und Kauf von selbst emittierten Wertpapieren entsprechend § 7b zu verfahren.“

Artikel 2

Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 11 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Bei Verkauf und Kauf von Bundeswertpapieren sind die gesamten Zinskosten periodengerecht über die Laufzeit des jeweiligen Wertpapiers anteilig jeweils auf die Periode von Zahlungstermin zu Zahlungstermin aufzuteilen. Der Saldo aus Zinsausgaben und Kreditsinnahme muss stets der Kassenwirkung der Zahlungen entsprechen.“

2. Dem § 18 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Die Ermächtigungen nach Absatz 2 Nummer 1 umfassen unbeschadet der Höhe der Einnahmen aus Krediten die Verpflichtung zur endfälligen Tilgung der durch den Verkauf von Bundeswertpapieren aufgenommenen Kredite in Höhe der Nennwerte. Das Haushaltsgesetz konkretisiert die Art der Anrechnung auf die Kreditermächtigung entsprechend § 11 Absatz 3.“

3. Dem § 71 wird folgender Absatz 4 angefügt:

„(4) Abweichend von Absatz 1 wird der periodengerechte Anteil der Differenz zwischen Nennwert und Verkaufserlös, der beim Verkauf und Kauf von Bundeswertpapieren entsteht, ohne Zahlung im Bundeshaushalt gebucht.“

Artikel 3

Änderung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2791) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

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

1. Maßnahmen im Sinne von § 22 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch, die frühestens ab dem 1. Januar 2025 begonnen werden, und

2. Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 Gegenstand von Verträgen gemäß § 4 waren.“
 - b) Absatz 3 wird aufgehoben.
2. § 2 wird wie folgt gefasst:

„§ 2

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

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

1. ein bedarfsgerechtes Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsangebot in der Kindertagesbetreuung schaffen, welches auf einer datenbasierten, rechtzeitigen und kontinuierlichen Bedarfsplanung beruht und insbesondere die Ermöglichung einer inklusiven Förderung aller Kinder sowie die bedarfsgerechte Ausweitung der Öffnungszeiten umfasst,
2. einen guten Fachkraft-Kind-Schlüssel in Tageseinrichtungen sicherstellen,
3. zur Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung beitragen,
4. die Leitungen der Tageseinrichtungen stärken,
5. eine bedarfsgerechte, ausgewogene und nachhaltige Verpflegung entsprechend fachlich anerkannten Qualitätsstandards und ausreichende Bewegung sicherstellen,
6. die sprachliche Bildung fördern oder
7. die Kindertagespflege (§ 22 Absatz 1 Satz 2 des Achten Buches Sozialgesetzbuch) stärken.

Dabei ist mindestens eine Maßnahme in dem Handlungsfeld gemäß Satz 1 Nummer 3 zu ergreifen. Durch die Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung in den Handlungsfeldern nach Satz 1 werden bundesweit gleichwertige, fachlich anerkannte qualitative Standards angestrebt.

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

3. § 3 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 werden die Wörter „und Maßnahmen nach § 2 Absatz 1 Satz 2“ gestrichen.
 - b) In Absatz 2 Nummer 1 werden die Wörter „, die Maßnahmen nach § 2 Absatz 1 Satz 2“ gestrichen und wird nach den Wörtern „erforderlich ansehen“ ein Komma eingefügt.

- c) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Handlungsfelder“ das Komma und das Wort „Maßnahmen“ gestrichen.
 - d) Absatz 4 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Nummer 1 werden nach den Wörtern „um ihre Handlungsziele zu erreichen“ die Wörter „und damit zur Herstellung bundesweit gleichwertiger, fachlich anerkannter qualitativer Standards beizutragen“ eingefügt.
 - bb) In Nummer 2 wird die Angabe „Absatz 4“ gestrichen.
 - e) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

„(5) In den Handlungs- und Finanzierungskonzepten nach Absatz 4 stellen die Länder außerdem für ihre Maßnahmen nach § 2 Absatz 2 dar, welche Fortschritte sie bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung erzielen wollen. Absatz 4 Nummer 2 und 3 gilt entsprechend.“
4. § 4 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) In den Nummern 1 bis 3 wird jeweils nach der Angabe „§ 3 Absatz 4“ die Angabe „und 5“ eingefügt.
 - bb) In Nummer 5 werden die Wörter „, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die für die bundesweite Beobachtung nach § 6 Absatz 2 Satz 2 erforderlichen Daten jährlich bis zum 15. Juli zu übermitteln“ gestrichen.
 - b) In Absatz 2 werden nach der Angabe „Absatz 1“ die Wörter „in der jeweils geltenden Fassung“ eingefügt und wird die Angabe „2023“ durch die Angabe „2025“ ersetzt.
5. § 6 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 2 wird aufgehoben.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 wird nach den Wörtern „in den Jahren 2023“ das Wort „und“ durch ein Komma ersetzt und nach der Angabe „2025“ die Angabe „und 2027“ eingefügt.

Artikel 4

Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

§ 1 Absatz 5 des Finanzausgleichsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. November 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 310) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(5) Zum Ausgleich für Belastungen der Länder aus dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696) und aus der Änderung

des Achten Buches Sozialgesetzbuch durch die Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2696)

1. verringern sich die in Absatz 2 genannten Beträge für den Bund
 - a) im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro,
 - b) in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1 993 Millionen Euro,
 - c) im Jahr 2023 um 1 884 Millionen Euro und
 - d) in den Jahren 2024, 2025 und 2026 um jeweils 1 993 Millionen Euro und
2. erhöhen sich die in Absatz 2 genannten Beträge für die Länder
 - a) im Jahr 2020 um 993 Millionen Euro,
 - b) in den Jahren 2021 und 2022 um jeweils 1 993 Millionen Euro,
 - c) im Jahr 2023 um 1 884 Millionen Euro und
 - d) in den Jahren 2024, 2025 und 2026 um jeweils 1 993 Millionen Euro.“

Artikel 5

Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

§ 99 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. September 2012 (BGBl. I S. 2022), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 8. Mai 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 152) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 7 Nummer 2 wird wie folgt geändert:
 - a) In Buchstabe a werden nach dem Wort „Geschlecht“ ein Komma und das Wort „Arbeitsbereiche“ eingefügt.
 - b) Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) für das pädagogisch tätige Personal zusätzlich Geburtsmonat und Geburtsjahr, die Art des Berufsbildungsabschlusses, Stellung im Beruf, Art der Beschäftigung einschließlich Gruppenzugehörigkeit je Arbeitsbereich, Monat und Jahr des Beginns der Tätigkeit in der derzeitigen Einrichtung, sowie zusätzlich bei Personen, die sich in berufsabschlussbezogenen Qualifizierungen, insbesondere in Ausbildung oder Studium, befinden, die Art und das Jahr der Qualifizierung,“
2. Absatz 7a Nummer 1 Buchstabe b wird wie folgt gefasst:

„b) Art und Umfang der Qualifikation, höchster allgemeinbildender Schulabschluss, höchster beruflicher Ausbildungs- und Hochschulabschluss, Monat und Jahr der erstmaligen Erlaubnis zur Kindertagespflege, Stellung im Beruf, Anzahl der betreuten Kinder (Betreuungsverhältnisse am Stichtag) insgesamt und nach dem Ort der Betreuung,“.

Artikel 6

Inkrafttreten

(1) Die Artikel 1 bis 3 treten am 1. Januar 2025 in Kraft.

(2) Artikel 4 tritt in Kraft, sobald alle Länder und die Bundesrepublik Deutschland die Verträge nach § 4 Absatz 2 des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes in der am 1. Januar 2025 geltenden Fassung geändert haben. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

(3) Artikel 5 tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

Ziel des Gesetzesteils zur periodengerechten Veranschlagung ist es, bei Bundeswertpapieren durch eine periodengerechte Veranschlagung und Buchung von Zinsausgaben im Bundeshaushalt deren Wirkung ökonomisch sachgerechter abzubilden. Die Aussagekraft der veranschlagten und gebuchten Zinsausgaben soll so zugunsten einer nachhaltigen Fiskalpolitik gestärkt werden.

Grundsätzlich entsteht vor allem bei der regelmäßigen Aufstockung von Bundeswertpapieren sowie bei Käufen und Verkäufen am Sekundärmarkt der Effekt, dass der kassenmäßige Verkaufserlös der Transaktion an ihrem Valutadatum nicht dem Rückzahlungsbetrag am Tag der Fälligkeit, also dem Nennwert des Wertpapiers, entspricht.

Dieser Differenzbetrag wurde bislang im Haushalt des Bundes vollständig im Jahr seiner Entstehung als positive oder negative Zinsausgabe veranschlagt. Anfallende Stückzinsen wurden als negative Zinsausgaben im Zinsausgabentitel berücksichtigt, der Rest des Differenzbetrags wurde im Disagio-Titel veranschlagt. Im Saldo über Kreditaufnahme und Zinsausgaben ergab sich damit der kassenmäßige Betrag. In den Folgejahren wurden die jeweiligen kassenwirksamen Zahlungen (das heißt etwaige Kuponzahlungen, Rückzahlungsbetrag) berücksichtigt. Dieses führte jedoch dazu, dass im Jahr der Entstehung je nach Marktlage zum Teil hohe Agien bzw. Disagien anfielen, die die Haushaltsplanung und Haushaltsführung erschwerten.

Zukünftig sollen im Bundeshaushalt die gesamten Zinskosten über die Laufzeit des Bundeswertpapiers periodengerecht veranschlagt und gebucht werden. Bei der periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben wird zum Zeitpunkt der Transaktion lediglich der kassenwirksame Betrag als Kreditaufnahme im Krediteinnahmetitel berücksichtigt und auf die Kreditermächtigung angerechnet; nicht mehr jedoch der Differenzbetrag zwischen kassenwirksamen Betrag und Nennwert. In den Folgejahren werden zum einen bei kupontragenden Wertpapieren die kassenmäßig wirksamen Kuponzahlungen bzw. bei Fälligkeit des Wertpapiers die kassenwirksame Rückzahlung des Nennwerts berücksichtigt. Darüber hinaus wird der jeweilige Betrag angerechnet, der dem periodengerechten Anteil der gesamten Zinskosten ohne Berücksichtigung der kassenmäßigen Kuponzahlungen (anteiliger Periodenzins) entspricht. Dieser anteilige Periodenzins wird sowohl bei der Nettokreditaufnahme als auch bei den Zinsausgaben berücksichtigt, da die Kreditaufnahme die zusätzliche Ausgabe finanziert.

Durch entsprechende Regelungen wird die bisherige Behandlung von Agien und Disagien im kameralen System des Bundes angepasst.

1. Abbildung von Agien und Disagien in der Kameralistik

Agien und Disagien entstehen unter anderem bei dem Verkauf von Bundeswertpapieren, wenn die Marktpreise zum Zeitpunkt des Verkaufs vom Nennwert abweichen: Agiobedingte negative Zinsausgaben entstehen, wenn das am Markt gehandelte Renditeniveau eines Wertpapiers bei Aufstockung unter der Höhe des Kupons liegt. Disagiobedingte

Zinsausgaben entstehen, wenn das am Markt gehandelte Renditeniveau eines Wertpapiers bei Aufstockung über der Höhe des Kupons liegt. Diese Effekte treten zwangsläufig auf, da sich die am Markt gehandelten Renditen sehr schnell ändern; selbst bei Neuemissionen, bei denen im Vorfeld der Kupon neu festgelegt wird, schwankt typischerweise der Markt zwischen dem Zeitpunkt der Festlegung des Kupons und dem Zeitpunkt der Zuteilung des Wertpapiers an die Käufer.

Agien und Disagien werden bislang im Haushalt des Bundes im Jahr ihrer Entstehung vollständig veranschlagt und gebucht (Disagien als Zinsausgaben, Agien als negative Zinsausgaben). Der Verkaufserlös als die kassenwirksame Zahlung wird in drei Buchungen dargestellt: Der Nennwert wird als Krediteinnahme gebucht, Stückzins und Agio werden als negative Zinsausgaben, ein Disagio als (positive) Zinsausgabe gebucht. Damit entspricht die Veranschlagungspraxis der kameralen Systematik, nach der Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich dem Zeitpunkt ihrer Fälligkeit und Kassenwirksamkeit zuzuordnen sind.

Diese Veranschlagungspraxis erschwert sowohl die Planung der Ausgaben des Haushalts als auch die Haushaltsführung, da die Höhe von Agien und Disagien erst mit Durchführung der Transaktion feststeht. Die Unsicherheit über die zu veranschlagenden gesamten Zinskosten des Wertpapiers wird im Haushalt größtenteils allein im Jahr der Transaktion abgebildet; die Kosten betreffen zwar die gesamte Laufzeit, werden aber nach bisheriger Praxis allein dem Haushalt im Jahr der Transaktion zugeordnet. Insbesondere unter den Bedingungen der Schuldenregel führen übermäßig schwankende Zinsausgaben zu Einschränkungen bei der Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung, was der Intention der Schuldenregel zuwiderläuft: Die bisherige kameralen Veranschlagungspraxis kann je nach Marktumfeld dazu führen, dass Agien kurzfristig die Grenzen der Schuldenregel zulasten künftiger Haushaltsjahre lockern und dass Disagien die Grenzen der Schuldenregel zugunsten künftiger Haushaltsjahre einengen. Die bestehende Praxis führt dazu, dass ökonomisch gleichwertige Finanzierungsvarianten mit identischen Zahlungsströmen zu unterschiedlichen Veranschlagungen und Buchungsvorgängen führen. In der bestehenden Veranschlagungspraxis ist es daher theoretisch möglich, allein durch die Auswahl von Wertpapieren mit über/unter dem Renditeniveau des Markts liegenden Kupons Einfluss auf die Höhe der Agien/Disagien und damit auf Entlastungen/Belastungen des laufenden Jahres und Belastungen/Entlastungen künftiger Haushaltsjahre zu nehmen.

Vor diesem Hintergrund wurde in den vergangenen Jahren immer wieder die bestehende Praxis der Veranschlagung und Buchung von Agien und Disagien im Bundeshaushalt kritisiert. Die Deutsche Bundesbank und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen haben dem Bund wiederholt empfohlen, die bisherige Veranschlagung und Buchung von Zinsausgaben umzustellen und die Zinsausgaben stattdessen ökonomisch sachgerecht und transparent periodengerecht zu verteilen. Die Deutsche Bundesbank (Monatsbericht Juni 2021 und Juli 2017) führt an, dass eine periodengerechte Verteilung der Zinsausgaben ökonomisch sachgerechter wäre und die tatsächliche Haushaltslage leichter erkennen ließe. Die Haushaltsbelastungen durch Zinsen würden verstetigt, die Haushaltsergebnisse besser planbar und weniger erratisch. Die Umstellung würde auch der Intention der Schuldenregel besser gerecht, und es entfiere eine Umgehungsmöglichkeit. Kritisiert wurde auch, dass durch die Berücksichtigung von Agien im Ausgabejahr der Emissionen der Eindruck von Gestaltungsspielräumen entstehen könne und die mit Agien verbundenen höheren Zinskosten der Zukunft nicht in die jeweils aktuelle Haushaltsplanung eingingen. Der wissenschaftliche Beirat (Stellungnahme vom November 2021, BMF-Druck 04/2021) schlug ebenfalls vor, die Buchung von Agien und Disagien im Haushalt zu ändern. Eine Möglichkeit sei die periodengerechte Zuordnung der Agien/Disagien, also eine Anpassung der Buchungsregeln. Dadurch würde eine einfache Grundlage geschaffen, das Schuldenmanagement ebenso wie Haushaltsaufstellung und -vollzug vom Einfluss rein buchungstechnischer Aspekte zu befreien.

2. Zur Notwendigkeit von Aufstockungen für den Bund

Ein großer Anteil der entstehenden Agien und Disagien ist auf Aufstockungen zurückzuführen. Aufstockungen sind für den Bund ein notwendiges Mittel, um die Wertpapiere auf ein für die Handelbarkeit hinreichendes Volumen zu bringen. Durch die Marktbewegung zwischen dem Zeitpunkt der Kuponfestlegung kurz vor der Neuemission und den nachfolgenden Aufstockungen ergibt sich in aller Regel ein Preis, der zu einem vom Nennwert abweichenden Verkaufserlös führt. Selbst bei Neuemissionen wird in aller Regel nicht mit einem Preis emittiert, der zu einer Vereinnahmung des Nennwerts führt, da zwischen dem Zeitpunkt der Kuponfestlegung und der Emission aus technischen und prozessualen Gründen ein gewisser Zeitraum liegen muss, innerhalb dessen sich Marktbewegungen ergeben. Zudem entstehen aus den gleichen Gründen Agien und Disagien bei Verkäufen und Käufen am Sekundärmarkt.

Die Notwendigkeit der Aufstockungen hat besonders für den Bund als Euro-Benchmark-Emittent eine hohe Bedeutung:

Der Bund hat seit Jahrzehnten die niedrigsten Emissionsrenditen und damit die günstigsten Finanzierungskosten im Euroraum. Erhalt und Verteidigung des Benchmark-Status erfordern neben einem verlässlichen, transparenten Auftreten als Emittent auch die Schaffung und Pflege liquider Märkte. Aufstockungen sind daher, wie bei allen großen zentralstaatlichen Emittenten, ein essentieller Bestandteil der Emissionspraxis des Bundes; ohne Aufstockungen könnten Bundeswertpapiere nicht das für die Handelbarkeit erforderliche ausstehende Volumen erreichen. Auf Aufstockungen von ausstehenden Wertpapieren bis auf ein für die Liquidität von Bundeswertpapieren hinreichendes Volumen kann nicht verzichtet werden, ohne dass es zu erheblichen Zinsnachteilen käme: Für den Erhalt des Benchmark-Status sind hochliquide Sekundär-, Repo- und Future-Märkte erforderlich. Eine solche hervorragende Handelbarkeit ist nur bei hinreichend hohem ausstehendem Volumen jedes einzelnen Wertpapiers gegeben. Die hohe Liquidität ist eine Voraussetzung dafür, dass der Bund seinen Benchmark-Status erhält und Bundeswertpapiere weiterhin die mit Abstand niedrigsten Renditen im Euroraum aufweisen. Da auch aufgrund regulatorischer Entwicklungen Investoren nicht unbegrenzte Volumina abnehmen, können in einzelnen Begehungsterminen maximal mittlere einstellige Milliardenbeträge (ebenfalls laufzeitabhängig) abgesetzt werden. Somit ist die regelmäßige Aufstockung bereits ausstehender Wertpapiere unverzichtbar, um dauerhaft höhere Refinanzierungskosten für die gesamte Bundesschuld zu vermeiden.

3. Entwicklung von Agien und Disagien im Bundeshaushalt

Für den Bundeshaushalt gab es in den Jahren der Negativzinsphase jährlich deutliche Haushaltsentlastungen, da Wertpapiere nicht mit negativem Kupon begeben werden können und daher über lange Phasen hohe Agien vereinnahmt wurden. Aufgrund der seit Ende 2021 stark gestiegenen Zinsen erfolgten ab 2022 die Aufstockungen ausstehender Bundeswertpapiere vermehrt zu Marktrenditen oberhalb der (zuvor auf niedrigerem Zinsniveau festgelegten) Kupons, so dass es seitdem vermehrt zu Belastungen durch Disagien kam:

Ist-Ergebnisse im Zinstitel aus Agio/Disagio-Zahlungen (in Millionen Euro):

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Soll)
Agio(-)/ Disagio (+)	-5.737	-11.735	-10.854	-1.461	+14.863	+9.157

4. Vorteile der Umstellung

Mit der Regelung soll bewirkt werden, dass unterschiedliche Finanzierungsvarianten mit identischen Zahlungsströmen zukünftig zu möglichst ähnlichen Veranschlagungen und Buchungen bei den jährlichen Zinsausgaben führen. Ökonomisch handelt es sich bei Agien und Disagien nicht um Gewinne oder Verluste für den Bund, sondern um vorgezogene Zinszahlungen, die sich in der Differenz zwischen dem Kupon und der Marktrendite zum Zeitpunkt des Verkaufs widerspiegeln. Bei einer periodengerechten Veranschlagung und Buchung werden diese Vorauszahlungen jeweils auf die Periode von Zahlungstermin zu Zahlungstermin des Bundeswertpapiers aufgeteilt.

Die periodengerechte Veranschlagung und Buchung berücksichtigt die Zinslast entsprechend ihrer Wirksamkeit über die Laufzeit und führt so zu weniger volatilen Zinsausgaben. Die Planbarkeit der Zinsausgaben wird verbessert, weil sich die Unsicherheit über die weitere Zinsentwicklung auf die gesamte Restlaufzeit der Wertpapiere verteilt; die teils erheblichen Schwankungen in den Zinsausgaben während Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung reduzieren sich. Planungspuffer können aufgrund der sich zukünftig geringer auf das erste Jahr auswirkenden Renditevolatilität reduziert werden. Die Aussagekraft der veranschlagten Werte wird gestärkt, weil die Unsicherheit über die zukünftige Zinsentwicklung bei der Veranschlagung nicht mehr überproportional im Jahr des Verkaufs abgebildet wird.

Implizite Vorbelastungen oder Entlastungen künftiger Haushalte werden damit genauer ausgewiesen. Die zeitliche Verteilung der gesamten Zinskosten soll so weitgehend unabhängig davon sein, ob sie sich aus Kuponzahlungen, aus Agien und Disagien, aus Stückzinsen oder aus Diskontbeträgen ergeben. Die gesamten Zinskosten werden dadurch ökonomisch sachgerecht auf die Laufzeit der Finanzierung verteilt.

Die potentiell prozyklische Wirkung der Zinsausgaben auf die strukturelle Nettokreditaufnahme und auf die Gesamtausgaben soll so verringert werden. Die Regelung ist im Interesse einer nachhaltigen, regelbasierten Finanzpolitik. Sie führt zu deutlich reduzierten Spielräumen für Ausgaben durch hohe agiobedingte negative Zinsausgaben bzw. Belastungen durch disagiobedingte Zinsausgaben. Die Belastung zukünftiger Jahre durch die Kreditaufnahme hängt somit maßgeblich vom Zinsniveau bei Verkauf ab und deutlich weniger von der Auswahl des konkreten Wertpapiers. Die gleichmäßige Berücksichtigung von Zinsausgaben über die Laufzeit führt dazu, dass der übrige Spielraum der Schuldenregel unabhängig von konkreten Emissionsentscheidungen ist. Die periodengerechte Veranschlagung und Buchung erleichtert zudem eine effizientere Ausrichtung des Schuldenportfolios, weil bei der Entscheidungsfindung rein veranschlagungs- und buchungsinduzierte Effekte auf die Zinsausgaben nicht mehr berücksichtigt werden müssen.

Langfristig betrachtet werden die Zinsausgaben des Bundes geglättet, über die gesamte Restlaufzeit eines Wertpapiers liefern die aktuelle und die vorgeschlagene Veranschlagungspraxis identische Gesamtzinsausgaben. Im Ergebnis unterscheiden sich beide Methoden im Mittel über lange Zeiträume nicht. Es handelt sich um Verschiebungen von Zinskosten auf der Zeitachse, um diese über den gesamten Zeitraum, für den die Kreditaufnahme besteht, gleichmäßig zu berücksichtigen.

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

Ziel des Gesetzesteils betreffend ein Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung ist es die frühkindliche Bildung in Deutschland weiter zu verbessern. Gute frühkindliche Bildung kann wesentlich zu einem erfolgreichen Bildungs- und Lebensweg sowie zur Förderung von Chancengerechtigkeit beitragen. Neben dem Ausbau frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist daher in den letzten Jahren vor allem auch die Qualität dieser Angebote immer stärker in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung und von Regelungsvorhaben auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen gerückt. Die Bedeutung einer verlässlichen, leicht zugänglichen und qualitativ hochwertigen Kindertagesbetreuung haben nicht zuletzt die Erfahrungen der Corona-Pandemie sowie die Ergebnisse

jüngster Studien wie der PISA-Studie (OECD (2023: PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education) oder des IQB-Bildungstrends (Stanat, Schipolowski, Schneider, Weirich, Henschel u. Sachse (2023): IQB-Bildungstrend 2022. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im dritten Ländervergleich) noch einmal verdeutlicht. Dabei ist neben der Bedeutung für die Förderung von Kindern auch die Relevanz der Kindertagesbetreuung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit auch für die Wirtschaft hervorzuheben (vgl. hierzu bspw. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2023). Vor diesem Hintergrund ist es eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, das Bildungs- und Betreuungsangebot im frühkindlichen Bereich in Deutschland weiter auszubauen und zu verbessern.

Konzeption und Umsetzung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes seit 2019

2019 trat das Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz – KiQuTG) in Kraft. Es war das Ergebnis eines mehrjährigen, partizipativ angelegten Qualitätsprozesses von Bund und Ländern, um gemeinsame Qualitätsziele für die Kindertagesbetreuung zu entwickeln. Das Gesetz sieht die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung und die Verbesserung der Teilhabe anhand der spezifischen Bedarfe der einzelnen Länder vor. Dadurch werden bundesweit gleichwertige qualitative Standards angestrebt und es soll ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse für das Aufwachsen von Kindern im Bundesgebiet und zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geleistet werden (vgl. § 1 KiQuTG).

Hierfür wählen die Länder auf Basis einer Analyse der Ausgangslage im jeweiligen Land Maßnahmen aus einem Instrumentenkasten mit zehn qualitativen Handlungsfeldern aus. Zusätzlich können die Länder bislang auch Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen ergreifen. Das Gesetz sieht vor, dass jedes Land mit dem Bund einen Vertrag abschließt, in dem die konkreten Maßnahmen, die das Land ergreifen möchte, sowie deren geplante Finanzierung in einem Handlungs- und Finanzierungskonzept festgelegt werden.

Die Umsetzung des Gesetzes in den Ländern wird begleitet durch ein länderspezifisches sowie länderübergreifendes qualifiziertes Monitoring des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Die Ergebnisse werden in Monitoringberichten veröffentlicht. Teil der Monitoringberichte sind zudem Berichte der Länder, in denen sie über die Umsetzung der Maßnahmen und die hierdurch erzielten Fortschritte bei der Qualitätsentwicklung und der Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung berichten.

Das Gesetz schreibt vor, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des Gesetzes evaluiert und dem Deutschen Bundestag erstmals zwei Jahre nach dem Inkrafttreten über die Ergebnisse der Evaluation berichtet. Das BMFSFJ vergab hierzu zwei Evaluationsstudien, die die Umsetzung sowie die Wirkung des Gesetzes evaluieren sollten. Im September 2021 legte die Bundesregierung den ersten und im Juli 2023 den zweiten Evaluationsbericht vor, jeweils bestehend aus den (Zwischen-)Berichten der Evaluationsstudien und der Stellungnahme der Bundesregierung hierzu (BT-Drs. 19/32640, BT-Drs. 20/7750).

Zur Unterstützung der Länder bei der Umsetzung der Vorgaben des KiQuTG sowie zur Begleitung des Monitorings und der Evaluation verpflichtet das Gesetz den Bund, eine Geschäftsstelle beim BMFSFJ einzurichten. Das BMFSFJ hat 2019 eine entsprechende Geschäftsstelle geschaffen, die als gemeinsame Arbeitsgruppe zum Teil im BMFSFJ und zum Teil im Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) angesiedelt ist.

Weiterentwicklung durch das KiTa-Qualitätsgesetz zum 1. Januar 2023

Das KiQuTG wurde durch das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (KiTa-Qualitätsgesetz) zum 1. Januar 2023 geändert und auf Grundlage der Ergebnisse des Monitorings und der Evaluation inhaltlich weiterentwickelt. Es erfolgte eine stärkere Fokussierung auf die Qualitätsentwicklung und dabei insbesondere diejenigen Handlungsfelder, die für die Qualität der Kindertagesbetreuung von besonderer Bedeutung sind. Dies betraf die Handlungsfelder nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 KiQuTG (Bedarfsgerechtes Angebot, Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, Stärkung der Leitung) sowie die Handlungsfelder nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 bis 8 KiQuTG (Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung, Förderung der sprachlichen Bildung, Stärkung der Kindertagespflege). Nach Änderung durch das KiTa-Qualitätsgesetz mussten die Maßnahmen nach § 2 KiQuTG ab 1. Januar 2023 überwiegend in diesen Handlungsfeldern von vorrangiger Bedeutung ergriffen werden im Sinne einer fachlichen und finanziellen Schwerpunktsetzung. Zudem durften fortan neue Maßnahmen nur noch in diesen Handlungsfeldern ergriffen werden. Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern oder solchen zur Beitragsentlastung, die die Länder seit Inkrafttreten des KiQuTG in 2019 begonnen hatten, durften grundsätzlich weitergeführt werden, sofern die Vorgabe, überwiegend Maßnahmen in den vorrangigen Handlungsfeldern zu ergreifen, erfüllt wurde. Um den Ländern Gelegenheit zur Umsteuerung bei den von ihnen ursprünglich gewählten Maßnahmen zu geben, wurde eine Übergangsfrist bis zum 30. Juni 2023 gewährt (§ 2 Absatz 2 KiQuTG). Die 2019 zwischen Bund und Ländern zur Umsetzung des KiQuTG geschlossenen Verträge wurden in 2023 entsprechend geändert (§ 4 Absatz 2 KiQuTG).

Zum Ausgleich der durch das KiQuTG sowie eine Änderung des § 90 SGB VIII zum 1. August 2019 auf Seiten der Länder entstehenden Belastungen erfolgte eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 2019 bis 2024 in Höhe von insgesamt 9.349 Millionen Euro zu Gunsten der Länder. Hierdurch wurden die Länder in die Lage versetzt, eine nachhaltige Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in Deutschland zu gewährleisten.

Novellierungspotentiale auf dem Weg zu bundesweiten Qualitätsstandards

Der 2. Evaluationsbericht zum KiQuTG vom 13. Juli 2023 kommt zu dem Ergebnis, dass sich die Konstruktion des Instrumentenkastens in Verbindung mit den Bund-Länder-Verträgen als eine in der Praxis tragfähige Lösung erwiesen hat, um den dem föderalen System Deutschlands zugrundeliegenden Prinzipien der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet einerseits und der Wahrung der föderalen Vielfalt vor Ort andererseits gerecht zu werden (vgl. BT-Drs. 20/7750, S. 5). Auf Grundlage der Bund-Länder-Verträge erfolgten demnach seit dem Inkrafttreten des Gesetzes 2019 wirksame Investitionen in die Qualität von und die Verbesserung der Teilhabe an Angeboten der frühkindlichen Bildung. Dies zeigt sich in den Ergebnissen des Monitorings: So haben sich zum Beispiel die Personal-Kind-Schlüssel verbessert. Für Kinder im Alter von unter drei Jahren lagen diese in 2022 bei 1:4,0 und für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt bei 1:7,8. Gegenüber 2019 verbesserte sich damit der Personal-Kind-Schlüssel für Kinder im Alter von unter drei Jahren um -0,3 und für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt um -0,5. Auch ist ein deutlicher Personalausbau im Bereich der frühkindlichen Bildung zu konstatieren. In 2022 arbeiteten bundesweit über 683.000 pädagogisch Tätige in Kindertageseinrichtungen, im Vergleich zu 2019 entspricht dies einem Zuwachs von 12 Prozent. Das Qualifikationsgefüge blieb dabei weitgehend konstant. Des Weiteren ist eine gestiegene Bedeutung von Leitung in der Kindertagesbetreuung im genannten Zeitraum zu konstatieren. Der Anteil an Einrichtungen mit vertraglich gesicherten Leitungsressourcen betrug 2022 bundesweit 92,9 Prozent. Gegenüber 2019 stieg dieser Anteil der Einrichtungen um 2,2 Prozentpunkte (Monitoringbericht des BMFSFJ zum KiQuTG 2023, S. 747).

Die Evaluationsstudien zeigen jedoch auch Verbesserungspotentiale innerhalb des KiQuTG auf. So weist die Umsetzungsstudie darauf hin, dass Maßnahmen anhand landeseigener Strategien auch dazu führen können, dass bundesweit Ungleichheiten verstärkt

statt abgebaut werden, was dem Ziel des KiQuTG, zur Schaffung bundesweit gleichwertiger Lebensverhältnisse beizutragen, zuwiderliefe. Die Wirkungsstudie stellt zwar fest, dass positive Entwicklungen in einzelnen Handlungsfeldern vor allem dort zu beobachten sind, wo bei einem hohen Entwicklungspotential eine hohe Mittelfokussierung stattfand. Gleichzeitig hätten sich aber die vor dem Inkrafttreten des KiQuTG bestehenden Unterschiede in der Strukturqualität in den Kindertageseinrichtungen zwischen den Ländern seitdem nicht substantiell angeglichen (vgl. BT-Drs. 20/7750, S. 8). So haben sich die Personal-Kind-Schlüssel zwar insgesamt verbessert (s.o.). Gleichzeitig offenbart das Monitoring jedoch weiterhin große Unterschiede zwischen den Ländern. Zum Beispiel lagen in 2022 die Personal-Kind-Schlüssel für Kinder unter drei Jahren auf Länderebene zwischen 1:3,0 und 1:5,8. Die Spanne der Personal-Kind-Schlüssel zwischen den Ländern hat sich seit 2019 damit nicht verkleinert (Monitoringbericht des BMFSFJ zum KiQuTG 2023, S. 747). Auch das Qualifikationsgefüge des pädagogischen Personals in Kindertageseinrichtungen ist weiterhin sehr heterogen. So lag 2022 der Anteil von Personal mit einschlägigem Fachschul- oder Hochschulabschluss auf Ebene der Länder zwischen 52,8 und 90,2 Prozent (ebd., S. 126). Zudem gibt es zwischen den Ländern weiterhin große Unterschiede in der Ausgestaltung von Leitung: in 2022 lag der Anteil von Einrichtungen mit vertraglich gesicherten Leitungsressourcen zwischen 98,8 und 75,7 Prozent (ebd., S. 140).

Vor diesem Hintergrund empfehlen beide Evaluationsstudien, dass im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung über bundesweite Qualitätsstandards in zentralen Qualitätsbereichen im Achten Buch Sozialgesetzbuch geregelt werden sollte. Solche an wissenschaftlich begründbaren, fachlichen Empfehlungen orientierte Standards sollten insbesondere die bedarfsgerechte Ganztagsbetreuung, den Fachkraft-Kind-Schlüssel sowie die Stärkung der Einrichtungsleitungen und der Kindertagespflege in den Blick nehmen. Die Umsetzungsstudie empfiehlt zudem, entsprechende Standards zur Förderung der sprachlichen Bildung bundesgesetzlich zu regeln (BT-Drs. 20/7750, S. 8).

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

Auf dieser Grundlage und in Anknüpfung an den ersten Qualitätsprozess von Bund und Ländern wurde 2022 eine Arbeitsgruppe auf Fachebene (AG Frühe Bildung), bestehend aus dem BMFSFJ und den für Kindertagesbetreuung zuständigen Landesministerien und unter enger Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände, damit beauftragt, Vorschläge für Handlungsziele und mögliche bundesweite Qualitätsstandards in der Kindertagesbetreuung zu erarbeiten. Dabei sollten die im Koalitionsvertrag benannten Qualitätsbereiche Verbesserung der Betreuungsrelation, Sprachliche Bildung und Förderung und ein bedarfsgerechtes Ganztagsangebot fokussiert werden. Zudem befasste sie sich mit Umsetzungsaspekten wie den aus Standards resultierenden Personalbedarfen und Kosten, einer möglichen rechtlichen Ausgestaltung und mit Vorschlägen für ein gestuftes zeitliches Vorgehen. Im Rahmen des Prozesses wurden zudem Vorausberechnungen zur Entwicklung des Platz- und Personalbedarfs in den kommenden Jahren erstellt. Begleitet und unterstützt wurde die Arbeit der AG Frühe Bildung durch einen Expertendialog aus den für Kindertagesbetreuung zuständigen Verbänden und Organisationen sowie durch wissenschaftliche Expertisen zu den genannten Qualitätsbereichen und ein rechtswissenschaftliches Gutachten zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Qualitätsstandards und zu diesbezüglichen Regelungsmöglichkeiten. Die Ergebnisse hat die AG Frühe Bildung im März 2024 mit ihrem Bericht „Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung“ vorgelegt. Als Kompendium für hohe

Qualität enthält der Bericht Vorschläge für fachlich anzustrebende Standards zur Verbesserung der Betreuungsrelation (bspw. Anforderungen an die personelle Ausstattung von Tageseinrichtungen, an erforderliche Zeitkontingente zur Bewältigung von Leitungsaufgaben sowie an die Qualifikation von Kindertagespflegepersonen), im Bereich der sprachlichen Bildung und Förderung (bspw. Verankerung des Zusammenspiels von alltagsintegrierter sprachlicher Bildung und ergänzender Sprachförderung im Förderungsauftrag des § 22 SGB VIII, verpflichtende Sprachstandserhebungen rechtzeitig vor Eintritt in die Grundschule und zusätzliche personelle Ressourcen für Einrichtungen mit einem erhöhten Anteil von Kindern in herausfordernden Lebenslagen) und zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten (Ganztags-)Angebots (bspw. Konkretisierung der Anforderungen an die Bedarfsplanung und Verpflichtung zur Bereitstellung einer vollwertigen und abwechslungsreichen Verpflegung).

Die für Kindertagesbetreuung zuständigen Ministerien des Bundes und der Länder haben die Ergebnisse der AG Frühe Bildung und den Bericht mit einer gemeinsamen Erklärung (Letter of Intent) politisch eingeordnet, den weiteren Qualitätsprozess skizziert und die notwendigen Voraussetzungen für ein Qualitätsentwicklungsgesetz mit bundesweiten Standards dargelegt.

Bei den weiteren Schritten im Qualitätsprozess muss unter anderem berücksichtigt werden, dass insbesondere in den westdeutschen Ländern zusätzliche Fachkräfte für die Kindertagesbetreuung gewonnen werden müssen. Ausgehend von den Berechnungen der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik an der Technischen Universität Dortmund zur Entwicklung der Platz- und Personalbedarfe bis 2030 wird davon ausgegangen, dass in den westdeutschen Ländern zur Bedarfsdeckung zwischen 420.000 und 510.000 zusätzliche Plätze für Kinder bis zum Schuleintritt benötigt werden. In den ostdeutschen Bundesländern wird wegen der prognostizierten Entwicklung der Kinderzahlen bis 2030 zwar mit einem Bedarf an bis zu 27.000 zusätzlichen Plätzen für unter Dreijährige gerechnet, gleichzeitig werden die Zahlen bei Kindern ab drei Jahren bis zum Schuleintritt in diesem Zeitraum voraussichtlich deutlich sinken, sodass ca. 30.000 bis 45.000 Plätze für diese Altersgruppe abgebaut werden könnten. Im Ergebnis werden in Ostdeutschland bis 2030 damit bei einer Verrechnung der Plätze für beide Altersgruppen voraussichtlich weniger Plätze benötigt als aktuell vorhanden. Legt man diese Prognosen zugrunde, um den aus der Bereitstellung eines bedarfsdeckenden Platzangebots resultierenden Personalbedarf zu berechnen, und berücksichtigt dabei die Anzahl ausscheidender Personen sowie der voraussichtlich neu ins Feld einmündenden Absolventinnen und Absolventen einschlägiger fachschulischer, berufsfachschulischer und akademischer Ausbildungsgänge, ergibt sich für Westdeutschland bis 2030 eine Personallücke zwischen 50.000 und 90.000 Personen. In Ostdeutschland werden hingegen voraussichtlich mehr Fachkräfte ausgebildet als für die Erfüllung des Rechtsanspruchs benötigt werden, sodass sich hier Potentiale für Qualitätsverbesserungen bieten können (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe Frühe Bildung, Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung, 2024, Anlage 1 S. 1 ff).

Daher soll der mit dem KiQuTG angestoßene Prozess, die Qualität der Kindertagesbetreuung nach den Entwicklungsbedarfen der Länder weiter zu entwickeln und die Qualitätsniveaus zwischen den Ländern so schrittweise im Sinne einer Konvergenz nach oben anzugleichen, zunächst fortgesetzt werden. Hierzu soll das Gesetz in Vorbereitung der langfristig angestrebten Qualitätsstandards weiterentwickelt werden. Es bedarf einer stärkeren Fokussierung auf diejenigen Handlungsfelder, die für die Qualität besonders wichtig sind und in denen bundesweite Standards angestrebt werden. Die Maßnahmen in den übrigen Handlungsfeldern (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5, 9 und 10 KiQuTG) sowie solche zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen sollen deshalb im Rahmen des KiQuTG nach Auslaufen einer Übergangsfrist nicht weiterverfolgt werden. Den Ländern steht es jedoch frei, diese Maßnahmen außerhalb der Verträge zur Umsetzung des KiQuTG fortzuführen. Mit dieser Weiterentwicklung des Gesetzes wird auch den Empfehlungen der Evaluation Rechnung getragen, eine Fokussierung auf weniger Handlungsfelder vorzunehmen sowie eine

Budgetkonkurrenz von Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und solchen zur Beitragsentlastung zu vermeiden.

Ein zentraler Aspekt der Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung wird auf absehbare Zeit die Gewinnung und Sicherung von Fachkräften sein. Hierzu entwickelt der Bund gemeinsam mit den Ländern derzeit eine Gesamtstrategie mit kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen. Unter Einbindung der Länder und eines breiten Kreises von Expertinnen und Experten wurden in einem partizipativen Gesprächsprozess Empfehlungen zur Fachkräftesicherung insbesondere in den Berufsfeldern Kindertagesbetreuung und Ganztagesbetreuung von Kindern im Grundschulalter erarbeitet. Dabei geht es nicht nur um die Gewinnung neuer Fachkräfte, sondern gerade in den ostdeutschen Bundesländern auch um das Halten von Fachkräften, die infolge der demografischen Entwicklung und des mancherorts stattfindenden Platzabbaus eine Perspektive benötigen und die beispielsweise zur Verbesserung von Fachkraft-Kind-Schlüsseln beitragen können. Auch Verbesserungen der Strukturqualität insgesamt können sich positiv auf die Fachkräftegewinnung und -sicherung auswirken, indem dadurch bessere Arbeitsbedingungen geschaffen werden und das Berufsfeld attraktiver wird. Das Ergebnispapier des Gesprächsprozesses enthält Empfehlungen und gute Praxis zur beruflichen Orientierung, zur Steigerung der Attraktivität der Erstausbildung und Weiterbildung, zur Gewinnung zusätzlicher Zielgruppen und der Erleichterung von Quereinstiegen, zur beruflichen Integration von Personen mit ausländischen Berufsqualifikationen sowie zur Verbesserung der Arbeits- und Rahmenbedingungen.

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

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme

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

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

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

1. Definitionen / Klarstellungen

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

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

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

2. Konkret: Was soll wie aufgeteilt werden?

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

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

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

als Zinsausgabe	seit letztem Zahlungstermin aufgelaufener periodengerechter Anteil der gesamten Zinskosten	Kassenwirksame Zinszahlung
Tilgung		
als negative Krediteinnahme	Nennwert	Nennwert

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

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

Der Bund ist Ende des Jahres 2023 aus dem Primärmarkt für inflationsindexierte Wertpapier ausgestiegen, es erfolgen aber noch Sekundärmarkttransaktionen in geringen Volumina. Bei diesen Sekundärmarkttransaktionen sind die Inflationsausgleiche auf den Nennwert, die bei Transaktion vom Käufer an den Verkäufer gezahlt werden, vor dem Hintergrund der Regelung im SchlussFinG aus dem weiter oben beschriebenen Vorgehen zur periodengerechten Veranschlagung und Buchung von Zinsausgaben auszuklammern. Dagegen werden Agien, Disagien und Stückzinsen wie weiter oben beschrieben behandelt.

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

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

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

3. Betroffene Haushaltsgrundsätze

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

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

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

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

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

Künftig wird der tatsächlich kassenwirksame Emissionserlös im Jahr der Transaktion auf die Kreditermächtigung angerechnet. In Zeiten, in denen der Kupon eines Wertpapiers

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

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

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

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

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Modifikationen im HGrG und in der BHO, die sachlich begründete Ausnahmen von den Grundprinzipien der Fälligkeit und Jährigkeit sind, sowie der veränderten Anrechnung auf die Kreditermächtigungen ist auch eine Anpassung von § 18 BHO angezeigt. Durch die Ergänzung des neuen Absatzes 4 soll eine zusätzliche Regelung - über die jeweiligen Haushaltsgesetze hinaus - geschaffen werden, nach der trotz der Tatsache, dass im Jahr der Transaktion der kassenmäßige Betrag im Krediteinnahme-Titel veranschlagt und gebucht wird, die Ermächtigung besteht, für die Tilgung bei Endfälligkeit den Nennwert zu berücksichtigen, auch wenn dieser Nennwert im Falle von Disagien über dem kassenwirksamen Betrag liegt. Die Ermächtigung, den Nennwert bei Endfälligkeit zurückzuzahlen, ist notwendig, um im Entstehungsjahr der Transaktion das

entsprechende Rechtsgeschäft eingehen zu können. Die Verankerung in der BHO ist notwendig, da Haushaltsgesetze allein mit ihrer zeitlichen Befristung und dem Bepackungsverbot nicht ausreichend erscheinen, um diesen überjährigen Sachverhalt ausreichend zu verankern, insbesondere in Bezug auf die Ermächtigung zur Zahlung des Nennwertes bei Endfälligkeit und die schuldenregelrelevante Anrechnung der nicht kassenwirksamen Krediteinnahmen auf die Kreditermächtigung bei gleichzeitiger Veranschlagung und Buchung der nicht kassenwirksamen Anteile der Zinsausgaben über die Laufzeit des Wertpapiers hinweg. Gleichwohl wird den jeweiligen Haushaltsgesetzgebern überlassen, die Art der Anrechnung weiter zu spezifizieren, solange das Saldo aus Krediteinnahme und Zinsausgabe stets der kassenwirksamen Zahlung entspricht.

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

Zur Fortsetzung und Weiterentwicklung des KiTa-Qualitätsgesetzes

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

Der Entwurf enthält unter anderem folgende Regelungen:

Das KiQuTG wird weiterentwickelt.

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

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

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

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

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

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

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

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

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz für Artikel 1 (Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes) folgt aus Artikel 109 Absatz 4 des Grundgesetzes (GG). Die Gesetzgebungskompetenz für Artikel 2 (Änderung der Bundeshaushaltsordnung) ergibt sich als ungeschriebene Kompetenz aus der Natur der Sache.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Artikel 3 (Änderung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes) sowie für Artikel 5 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch) ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG in Verbindung mit Artikel 72 Absatz 2 GG. Im Bereich der öffentlichen Fürsorge (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG) hat der Bund nach Artikel 72 Absatz 2 GG das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Die ändernden Regelungsinhalte des Artikel 3 unterfallen ebenso wie die betroffenen zu ändernden Regelungen des KiQuTG dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Artikel 74 Absatz 1 Nummer 7 GG (vgl. eingehend die Begründung zur Einführung der entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung in BR-Drs. 469/18,

„Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ in der Begründung auf S. 9 ff. unter „A. Allgemeiner Teil, II. Gesetzgebungskompetenz, 1. Öffentliche Fürsorge“).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird anknüpfend an das Zweite Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung eine weitere Minderung der besonderen Belastung von Familien mit Kleinkindern angestrebt, um der mit dieser besonderen Bedarfslage verbundenen besonderen Hilfs- und Unterstützungsbedürftigkeit und dem typischerweise in dieser Altersphase auftretenden besonderen Aufwand bei der Betreuung von Kleinkindern (vgl. dazu auch BVerfGE 140, 65, 79) Rechnung zu tragen.

Die in Artikel 3 vorgesehenen Änderungen sind auch erforderlich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet (Artikel 72 Absatz 2 GG).

Das KiQuTG zielt gerade darauf ab, bestehende Unterschiede beim Zugang zur und in der Qualität der Erziehung, Bildung und Betreuung in den einzelnen Ländern auszugleichen und in ganz Deutschland eine hochwertige Kindertagesbetreuung sicherzustellen (vgl. dazu ebenfalls die Begründung zur Einführung der entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung in BR-Drs. 469/18, „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ in der Begründung auf Seite 11 f. unter „A. Allgemeiner Teil, II. Gesetzgebungskompetenz, 2. Erforderlichkeit“). Zwar haben sich seit 2019 bundesweit Fortschritte bei der Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung ergeben, zu denen auch die Maßnahmen der Länder zur Umsetzung des KiQuTG beigetragen haben (vgl. BT-Drs. 20/7750, S. 210 ff; Monitoringbericht des BMFSFJ zum KiQuTG 2023, S. 746 ff.).

Gleichwohl bestehen in zentralen Qualitätsbereichen nach wie vor große Unterschiede zwischen den Ländern bei der Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote (vgl. Monitoringbericht des BMFSFJ zum KiQuTG 2023, S. 746 ff.).

Solange das Ziel einer hinreichenden Angleichung der Qualität der Bildung und Betreuung in den Ländern im Sinne bundesweit gleichwertiger qualitativer Standards nicht erreicht ist, sind diesbezügliche Maßnahmen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich im Sinne des Artikel 72 Absatz 2 GG.

Zugleich sind diese Regelungen auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich. Ein bundesweit bedarfsgerechtes Angebot an qualifizierter Tagesbetreuung ist eine zentrale Voraussetzung für die Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsstandort in einer globalisierten Wirtschaftsordnung (vgl. Huebener et al. (2023): Frühe Ungleichheiten – Zugang zu Kindertagesbetreuung aus bildungs- und gleichstellungspolitischer Perspektive; Spieß (2021): Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland; Prognos (2022): Vereinbarkeit von Familie und Beruf als Beitrag zur Fachkräftesicherung). Aufgrund des Zusammenhangs zwischen Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Beteiligung von Eltern am Arbeitsleben und damit der Bedeutung einer Regelung zur Kinderbetreuung als Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsfaktor kann eine Erforderlichkeit bundesgesetzlicher Regelungen zur Förderung der Qualität der Kindertagesbetreuung zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im Sinne von Artikel 72 Absatz 2 GG bestehen (vgl. BVerfGE 140, 65, 89). Wie die betroffenen Ausgangsregelungen des KiQuTG (vgl. dazu die Begründung zur Einführung der entsprechenden Regelungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung in BR-Drs. 469/18, „Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ auf S. 11 f. unter „A. Allgemeiner Teil, II. Gesetzgebungskompetenz, 2. Erforderlichkeit“), dienen auch die vorliegenden Änderungen in Artikel 3 diesen Zielen.

Für Artikel 4 ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Artikel 106 Absatz 3 Satz 3 GG sowie aus Artikel 107 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 GG.

Die durch Artikel 5 beabsichtigten Änderungen der Kinder- und Jugendhilfestatistik stehen in funktionalem Kontext der Regelungen des Achten Buches Sozialgesetzbuch zur Ausgestaltung der Kindertagesbetreuung sowie der Vorgaben des KiQuTG, insbesondere der Pflicht zur Durchführung des Monitorings in § 6 KiQuTG. Eine valide und möglichst umfassende Datengrundlage ist eine entscheidende Voraussetzung für die bedarfsgerechte Ausgestaltung von Angeboten der Kindertagesbetreuung und die Zuweisung von Ressourcen.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen.

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

Die weitere Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung durch bundesgesetzliche Regelungen dienen auch der Umsetzung der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (VN-Kinderrechtskonvention). Darin verpflichten sich die Vertragsstaaten, die Eltern in angemessener Weise bei der Erfüllung ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, zu unterstützen und für den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern zu sorgen (Artikel 18 Absatz 2 VN-Kinderrechtskonvention). Zudem trägt eine qualitativ hochwertige Kindertagesbetreuung dazu bei, das Recht auf Bildung des Artikel 28 VN-Kinderrechtskonvention sowie die in Artikel 29 VN-Kinderrechtskonvention niedergelegten Bildungsziele zu verwirklichen und im Kindesalter die wesentlichen Grundlagen für eine erfolgreiche Bildungsbiografie zu legen.

Auch den in Artikel 14 (Recht auf Bildung) und Artikel 24 Absatz 1 Satz 1 (Recht des Kindes auf Fürsorge) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbürgten Rechten wird durch Angebote guter frühkindlicher Bildung, die allen Kindern offenstehen, Rechnung getragen.

VI. Gesetzesfolgen

Durch den Gesetzentwurf im Hinblick auf die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben wird für den Bund eine haushaltsjahrübergreifende sachgerechte Verteilung von Zinsausgaben erreicht.

Das KiQuTG beabsichtigt, die Qualität der Kindertagesbetreuung weiter zu entwickeln in Richtung auf das langfristig angestrebte Ziel bundesweit gleichwertiger Qualitätsstandards. Dieses Anliegen wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf weiterverfolgt. Mit den darin beabsichtigten Änderungen sollen noch stärkere Verbesserungen in zentralen Qualitätsbereichen frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote erreicht und die Einführung bundesweiter Standards vorbereitet werden. Eine höhere Qualität in der Kindertagesbetreuung verbessert die Bildungschancen für alle Kinder. Zudem zeigen Studien, dass gerade Kinder aus benachteiligten Familien von guter, frühkindlicher Bildung profitieren (vgl. Becker u. Biedinger (2016): Ethnische Bildungsungleichheit in der vorschulischen Bildung; Felve u. Lalive (2018): Does early child care affect children's development?; Ghirardi, Baier, Kleinert u. Triventi (2023): Is early formal childcare an equalizer? How attending childcare and education centres affects children's cognitive and socio-emotional skills in Germany; Waldfoegel (2015): The role of preschool in reducing inequality; van Huizen u. Plantenga (2018): Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments). Durch diese intendierte Auswirkung des Gesetzes könnte zusätzlich die Inanspruchnahme von Angeboten der Kindertagesbetreuung steigen, da Eltern für ihre Kinder gezielt nach guten und bedarfsgerechten Betreuungsangeboten suchen (vgl. Spieß (2022): Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland). Dies wiederum hätte eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Folge. Diese positiven Effekte frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote können allerdings nur mit qualitativ hochwertigen Angeboten erreicht werden.

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Verwaltungsverfahren werden durch den Gesetzentwurf im Hinblick auf die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben weder vereinfacht noch erschwert.

Die Weiterentwicklung der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik durch Anpassung der Erhebungsmerkmale in § 99 SGB VIII dienen der effektiveren Steuerung des Systems der Kindertagesbetreuung, der Entlastung der auskunftspflichtigen Personen sowie der Vermeidung fehlerhafter Angaben.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Das Regelungsvorhaben hat hinsichtlich des Teils zur periodengerechten Veranschlagung Berührungspunkte zum Bereich „Staatsverschuldung“ (Indikator 8.2 der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie). Die gesamten Zinskosten der Kreditaufnahme des Bundes sollen ökonomisch sachgerecht auf die Laufzeit der Wertpapiere aufgeteilt werden und die potentiell prozyklische Wirkung der Zinsausgaben auf die strukturelle Nettokreditaufnahme und die Gesamtausgaben soll verringert werden.

Der Gesetzentwurf steht hinsichtlich der Regelungen zur Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung im Einklang mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021) im Hinblick auf die Erreichung des Globalen Ziels für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal – SDG) 4 „Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten lebenslangen Lernens für alle fördern“. Aufgrund der Orientierung am Konzept des lebensbegleitenden Lernens deckt dieses SDG Bildungsprozesse über den gesamten Lebensweg hinweg ab, beginnend mit der Bildung, Erziehung und Betreuung in der frühen Kindheit. Wichtiges politisches Ziel für alle Bildungsbereiche ist die Herstellung von Chancengleichheit unabhängig von der Herkunft eines Menschen. Qualitativ hochwertige Angebote frühkindlicher Bildung, Erziehung und Betreuung tragen dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) weist seit Jahren auf die Bedeutung der frühkindlichen Bildung für die kognitive und emotionale Entwicklung sowie für die Abschwächung sozialer Ungleichheiten und die Erzielung insgesamt besserer Bildungserfolge hin. Sie stellt fest, dass eine langfristig gesicherte öffentliche Finanzierung für den weiteren Ausbau und die Qualität der frühkindlichen Bildung von entscheidender Bedeutung ist (vgl. OECD (2023): Bildung auf einen Blick 2023, S. 191 f.).

Die frühkindliche Bildung wird im Rahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie über die Indikatoren 4.2.a und 4.2.b „Ganztagsbetreuung für Kinder“ abgebildet, die den Anteil der Kinder in Ganztagsbetreuung am Stichtag 1. März an allen Kindern der gleichen Altersgruppe am 31. Dezember des Vorjahres angeben. Dabei bezieht sich Indikator 4.2.a. auf die Gruppe der 0- bis 2-jährigen und Indikator 4.2.b auf die 3- bis 5-jährigen Kinder. Das KiQuTG trägt dazu bei, dass das Angebot an Plätzen in Kindertagesbetreuung qualitativ hochwertig ausgestattet ist, indem es beispielsweise Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung und -qualifizierung, zur Schaffung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots und zur Verbesserung der Fachkraft-Kind-Relation ermöglicht, und wirkt sich so auch auf die qualitative Verbesserung des Angebots an Ganztagsplätzen aus.

Bedarfsgerechte Betreuungsangebote tragen zudem zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei und leisten hierdurch einen Beitrag zu Verbesserungen in den SDGs 1 („Armut in allen Formen und überall beenden“) und 5 („Geschlechtergleichstellung erreichen und alle Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung befähigen“)

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Langfristig ergeben sich keine Änderungen durch die periodengerechte Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme. Durch die Umstellung

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

Aus einer näherungsweisen Modellrechnung per 31. Mai 2024 unter Annahme des Finanzierungsbedarfs für Bund und Sondervermögen aus dem Finanzplan vom 3. Juli 2023 ergibt sich, dass der für den Bundeshaushalt im Jahr 2025 zu veranschlagende Ansatz für Disagio-Ausgaben von 8,5 Milliarden Euro um rund 7,3 Milliarden Euro reduziert wird und im Gegenzug die Zinsausgabenansätze der Folgejahre in dieser Höhe belastet werden. Bei Umstellung zum 1. Januar 2025 ergeben sich nach dieser Modellrechnung die folgenden Änderungen der zu veranschlagenden jährlichen Zinsausgaben (Bundeshaushalt und mitfinanzierte Sondervermögen, in Millionen Euro):

2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
-7.254	-6.250	-4.912	-1.979	133	500	94	873	1.377	287

Diese Modellrechnung ist jedoch mit Unsicherheiten behaftet und die Werte können sich im weiteren Jahresverlauf ändern, insbesondere reduzieren. Je später im Jahresverlauf 2024 die Zinsentwicklung 2025 simuliert wird, desto geringer wird – ceteris paribus – die Unsicherheit über mögliche Schwankungsbreiten der Renditen in 2025. Es reduziert sich also durch den Zeitablauf die Höhe der in 2025 in Summe aufzuteilenden Agien bzw. Disagien, wenn diesem Effekt nicht andere, gegenläufige Effekte entgegenstehen.

Für die Sondervermögen des Bundes mit eigener Kreditermächtigung (Investitions- und Tilgungsfonds (ITF), Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS), Wirtschaftsstabilisierungsfonds (WSF) und Sondervermögen Bundeswehr (BW)) ergeben sich nach dieser Modellrechnung die folgenden Änderungen der zu veranschlagenden jährlichen Zinsausgaben (in Millionen Euro):

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
ITF	-84	-99	-64	-20	5	15	2	15	13	5
FMS	-118	-101	-81	-32	2	12	-6	19	20	6
WSF	1	1	-1	0	-1	0	0	0	0	0
BW	-551	-687	-635	-177	123	103	130	187	105	-19
Ges.	-752	-886	-781	-229	129	131	126	221	137	-9

Zusätzliche Haushaltsausgaben durch die Umsetzung entstehen dem Bund nicht.

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

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

2025: 1 993 Millionen Euro,

2026: 1 993 Millionen Euro.

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

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

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Es handelt sich um Regelungen, die sich allein an die Veranschlagungs- und Buchungspraxis des Bundes richten. Für Bürgerinnen und Bürger oder für die Wirtschaft entsteht durch die Regelungen kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand. Dies gilt auch für die übrigen mit dem Gesetzentwurf beabsichtigten Änderungen des KiQuTG, des FAG und des SGB VIII.

b) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Änderungen zur periodengerechten Veranschlagung

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

Den Ländern und den Kommunen entstehen durch die Änderungen kein Aufwand.

Änderung des KiQuTG (Artikel 3)

Der Erfüllungsaufwand bei der Bundesverwaltung für die Umsetzung des KiQuTG liegt hauptsächlich in den Vertragsverhandlungen mit den Ländern hinsichtlich Abschluss und Anpassung von Verträgen und Handlungs- und Finanzierungskonzepten und der weiteren engen Abstimmung zwischen Bund und Ländern sowie in der Begleitung der Umsetzung des Gesetzes insbesondere durch das Monitoring und flankierende Gremienarbeit. Hierfür wurde 2019 gemäß § 5 KiQuTG eine Geschäftsstelle eingerichtet, die derzeit als gemeinsame Arbeitsgruppe zum Teil im BMFSFJ und zum Teil im BAFzA angesiedelt ist. Im Entwurf des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung, mit dem das KiQuTG geschaffen wurde, wurde der jährliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des KiQuTG mit 7 Millionen Euro beziffert. Dieser Aufwand besteht fort. Durch die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgten Änderungen des KiQuTG entsteht aber kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Bundesverwaltung.

Der Erfüllungsaufwand der Länder für die Umsetzung des KiQuTG kann nicht abschließend beziffert werden, da die dort zu bewältigenden Prozesse unterschiedlich sind und von den jeweils ausgewählten Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung beziehungsweise für einen Übergangszeitraum auch von den Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen abhängig sind. Für 2019 gaben die Länder an, dass für sie insgesamt ein Stellenaufwand in Höhe von 22,2 Stellen, davon 8,15 Stellen im gehobenen Dienst und 14,05 Stellen im höheren Dienst, und ein Sachaufwand von 60.000 Euro entstanden ist. Durch die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verfolgten Änderungen des KiQuTG entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Länder.

Änderung des SGB VIII (Artikel 5)

Kinder- und Jugendhilfestatistik - Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen (StBA); § 98 Absatz 1 Nummer 1 i. V. m. § 99 Absatz 7 SGB VIII

Statistisches Bundesamt

Für die Schätzung des durch die Änderungen der Statistikvorgaben in § 99 SGB VIII entstehenden Erfüllungsaufwands werden die Lohnsätze aus der standardisierten Lohnkostentabelle des Leitfadens für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Bundesregierung entnommen. Der Standardlohnsatz auf Bundesebene für den gehobenen Dienst liegt bei 46,50 Euro pro Stunde, der Lohnsatz für den höheren Dienst liegt bei 70,50 Euro pro Stunde. Die Arbeitstage werden für die Berechnung des Erfüllungsaufwands in Minuten umgerechnet. Hierbei gilt: Anzahl der Arbeitstage * 8 Stunden/Tag * 60 Minuten/Stunde = Anzahl der Minuten.

Einmaliger Erfüllungsaufwand des Bundes:

Laufbahngruppe	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
g.D.	15.840	46,50	0	12	0
h.D.	15.840	70,50	0	19	0
Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)				31	

Der in der Tabelle aufgeführte einmalige Erfüllungsaufwand des Bundes für die Erhebung „Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen“ (EVAS-Nr. 22541) fällt im Statistischen Bundesamt für die Änderung bereits vorhandener Erhebungsmerkmale und die Aufnahme neuer Erhebungsmerkmale in den vorhandenen Auswertungssystemen an. Für diese Tätigkeiten werden für den gehobenen und den höheren Dienst jeweils 33 Arbeitstage angesetzt.

Statistische Landesämter:

Für die Vorgaben werden die Lohnsätze aus der standardisierten Lohnkostentabelle des Leitfadens für die Ermittlung des Erfüllungsaufwands der Bundesregierung entnommen. Der Standardlohnsatz auf Landesebene für den gehobenen Dienst liegt bei 43,90 Euro pro Stunde. Die Arbeitstage werden für die Berechnung des Erfüllungsaufwands in Minuten umgerechnet. Hierbei gilt: Anzahl der Arbeitstage * 8 Stunden/Tag * 60 Minuten/Stunde = Anzahl der Minuten.

Einmaliger Erfüllungsaufwand der Länder:

Laufbahngruppe	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
g.D.	31.680	43,90	0	23	0
Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)				23	

Der in der Tabelle aufgeführte einmalige Erfüllungsaufwand des Landes für die Erhebung „Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen“ (EVAS-Nr. 22541) fällt bei den Statistischen Landesämtern für die Änderung der Erhebungsmedien IDEV und eStatistik.Core an. Für diese Tätigkeiten werden für den gehobenen Dienst 66 Arbeitstage angesetzt. Da die statistischen Landesämter noch keine Angaben zum Erfüllungsaufwand

gemacht haben, orientiert sich die Schätzung des anfallenden Zeitaufwands an den Angaben des Statistischen Bundesamts.

Sonstige Verwaltungen (Datenmelder)

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands der Länder:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
18.884	15	64,90	0	306	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				306	

Bei der Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen (EVAS-Nr. 22541) wird der Merkmalskatalog bezüglich der tätigen Personen geändert, um bessere Aussagen zur Qualifikation der tätigen Personen treffen zu können. Bei der Vollerhebung waren zuletzt 38 710 Einrichtungen der freien Jugendhilfe (siehe Vorgabe 4.2.1, ID in OnDEA 2013032714461501) und 18 884 Einrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe (ID in OnDEA 2021080800000004) meldepflichtig. Zusammen sind dies 57 594 Einrichtungen, in denen 868 302 Personen tätig sind. (Quelle: Statistisches Bundesamt, OnDEA und Genesis, Stand 1. März 2023). Durchschnittlich muss eine Einrichtung für 15 tätige Personen Angaben zur Statistik machen. Angenommen, dass pro Person für die geänderten Merkmale ein zusätzlicher Zeitaufwand von einer Minute anfällt, steigt der Zeitaufwand pro Einrichtung für eine Jahresmeldung um 15 Minuten.

Bei einem Lohnsatz von 64,90 Euro (Stundenlohnsatz der Verwaltungsebene Kommune für den höheren Dienst) ändert sich der Erfüllungsaufwand dadurch um rund 306 000 Euro.

Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht nicht

Kinder- und Jugendhilfestatistik - Erhebung von Personen, die mit öffentlichen Mitteln geförderte Kindertagespflege durchführen (StBA); § 98 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 99 Abs. 7a SGB VIII

Statistisches Bundesamt

Einmaliger Erfüllungsaufwand des Bundes:

Laufbahngruppe	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
g.D.	15.840	46,50	0	12	0
h.D.	15.840	70,50	0	19	0
Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)				31	

Der in der Tabelle aufgeführte einmalige Erfüllungsaufwand des Bundes für die Erhebung „Erhebung von Personen, die mit öffentlichen Mitteln geförderte Kindertagespflege durchführen“ (EVAS-Nr. 22543) fällt im Statistischen Bundesamt für die Aufnahme neuer Erhebungsmerkmale in den vorhandenen Auswertungssystemen an. Für diese Tätigkeiten werden für den gehobenen und den höheren Dienst jeweils 33 Arbeitstage angesetzt.

Statistische Landesämter:

Einmaliger Erfüllungsaufwand der Länder:

Laufbahngruppe	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
g.D.	31.680	43,90	0	23	0
Erfüllungsaufwand (in Tsd. Euro)				23	

Der in der Tabelle aufgeführte einmalige Erfüllungsaufwand des Landes für die Erhebung „Erhebung von Personen, die mit öffentlichen Mitteln geförderte Kindertagespflege durchführen“ (EVAS-Nr. 22543) fällt bei den Statistischen Landesämtern für die Änderung der Erhebungsmedien IDEV und eStatistik.Core an. Für diese Tätigkeiten werden für den gehobenen Dienst 66 Arbeitstage angesetzt. Da die statistischen Landesämter noch keine Angaben zum Erfüllungsaufwand gemacht haben, orientiert sich die Schätzung des anfallenden Zeitaufwands an den Angaben des Statistischen Bundesamts.

Sonstige Verwaltungen (Datenmelder)

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands der Länder:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
700	120	33,40	0	47	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				47	

Bei der Sekundärstatistik „Erhebung von Personen, die mit öffentlichen Mitteln geförderte Kindertagespflege durchführen“ (EVAS-Nr. 22543) wird der Merkmalskatalog bezüglich der tätigen Personen um zwei Merkmale erweitert, um bessere Aussagen zur Qualifikation der tätigen Personen treffen zu können. Pro Merkmal geht man von einem zeitlichen Mehraufwand von einer Minute aus. 700 Jugendämter in Deutschland machen jährlich Angaben für die 41 233 Personen, die mit öffentlichen Mitteln geförderte Kindertagespflege durchführen (Quelle: Statistisches Bundesamt, Genesis, Stand 01.03.2023). Dies bedeutet, dass ein Jugendamt durchschnittlich für 60 tätige Personen jährlich die statistischen Angaben melden muss. Der Zeitaufwand für je zwei Merkmale zu 60 Personen steigt pro Jugendamt um rund 120 Minuten.

Bei einem Lohnsatz von 33,40 Euro (Stundenlohnsatz der Verwaltungsebene Kommune für den mittleren Dienst) ändert sich der Erfüllungsaufwand dadurch um rund 47 000 Euro.

Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht nicht.

c) Erfüllungsaufwand der Wirtschaft

Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft für die beabsichtigten Änderungen der Statistikvorschriften in § 99 SGB VIII dargestellt.

Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in Minuten)	Lohnsatz pro Stunde (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten (in Tsd. Euro)	Sachkosten (in Tsd. Euro)
38.710	15	50,30	0	487	0
Änderung des Erfüllungsaufwands (in Tsd. Euro)				487	

Bei der Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen (EVAS-Nr. 22541) wird der Merkmalskatalog bezüglich der tätigen Personen geändert, um bessere Aussagen

zur Qualifikation der tätigen Personen treffen zu können. Bei der Vollerhebung waren zuletzt 38 710 Einrichtungen der freien Jugendhilfe (ID in OnDEA 2013032714461501) und 18 884 Einrichtungen der öffentlichen Jugendhilfe (siehe Vorgabe 4.3.5, ID in OnDEA 2021080800000004) meldepflichtig. Zusammen sind dies 57 594 Einrichtungen, in denen 868 302 Personen tätig sind. (Quelle: Statistisches Bundesamt, OnDEA und Genesis, Stand: 01.03.2023). Durchschnittlich muss eine Einrichtung für 15 tätige Personen Angaben zur Statistik machen. Angenommen, dass pro Person für die geänderten Merkmale ein zusätzlicher Zeitaufwand von einer Minute anfällt, steigt der Zeitaufwand pro Einrichtung für eine Jahresmeldung um 15 Minuten.

Bei einem Lohnsatz von 50,30 Euro (Stundenlohnsatz beim Wirtschaftszweig P85 „Erziehung und Unterricht“ für hohes Qualifikationsniveau) ändert sich der Erfüllungsaufwand dadurch um rund 487 000 Euro.

Einmaliger Erfüllungsaufwand entsteht der Wirtschaft nicht.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Die Regelungen zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben haben keine Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher oder gleichstellungspolitische oder demografische Auswirkungen.

Hinsichtlich der beabsichtigten Änderung des KiQuTG hat der Entwurf Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge, konkret auf den Bereich der Kinderbetreuung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Übergeordnetes Ziel des KiQuTG ist die Vorbereitung gleichwertiger qualitativer Standards in der Kindertagesbetreuung im gesamten Bundesgebiet. Dieses Ziel wird mit dem vorliegenden Entwurf weiterverfolgt und durch den Fokus auf bestimmte Qualitätsaspekte (Bedarfsgerechtes Angebot, Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte, Stärkung der Leitung, Sicherstellung einer vollwertigen und abwechslungsreichen Verpflegung, Förderung der sprachlichen Bildung und Stärkung der Kindertagespflege) noch konkretisiert. Eine qualitativ hochwertige, für alle Familien zugängliche Kindertagesbetreuung leistet einen wesentlichen Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Auch diesbezüglich trägt eine bundesweite Angleichung der Qualität der Kindertagesbetreuung zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet bei.

Zugleich hat die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung auch eine gleichstellungspolitische Dimension. Eine gute Betreuungsinfrastruktur ermöglicht zum einen die Erwerbstätigkeit beider Eltern in größerem Umfang und damit einen höheren und gesicherten Lebensstandard der ganzen Familie. Es gibt zum anderen Hinweise aus der Forschung, dass auch qualitative Merkmale wie die Betreuungsrelation für Eltern relevant sind und eine höhere Qualität mit einer höheren Erwerbstätigkeit von Müttern einhergeht (vgl. Philipp, Büchau, Schober, Werner und Spieß (2024): How daycare quality shapes norms around daycare use and parental employment: Experimental evidence from Germany; Spieß (2022): Kita-Ökonomik – eine Perspektive für Deutschland). Weiterhin ist die große Mehrheit der im Bereich der Kindertagesbetreuung Tätigen weiblich. Die Rahmenbedingungen für und das grundlegende Verständnis von der Arbeit in diesem Bereich betreffen also vornehmlich Frauen, wenngleich auch Väter eine gute Kinderbetreuung als eine elementar wichtige Unterstützung ihrer Erwerbstätigkeit sehen und der Anteil männlicher Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen inzwischen bei 7,2 Prozent liegt (amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik, Stichtag 1. März 2022).

Der Jugend-Check wurde durchgeführt.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung kommt nicht in Betracht.

§ 6 Absatz 3 KiQuTG sieht vor, dass die Bundesregierung die Wirksamkeit des KiQuTG evaluiert.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderungen des HGrG)

Im Haushalt des Bundes sollen zukünftig beim Verkauf und Kauf von Bundeswertpapieren die gesamten Zinskosten abweichend von ihrer Kassenwirksamkeit periodengerecht über die Laufzeit dieser Wertpapiere aufgeteilt werden. Der Saldo aus Zinsausgaben und Krediteinnahme entspricht dabei stets der Kassenwirkung.

Dieses Vorgehen im kameraleen Haushalt erfordert Modifikationen in entsprechenden Regelungen, wodurch Ausnahmen von den Grundprinzipien der Fälligkeit und Jährigkeit der Kameralistik gemacht werden. Dennoch ist auch bei der geänderten Veranschlagungs- und Buchungspraxis die Kameralistik weiterhin das führende Prinzip, da es sich letztlich nur um eine Anpassung für einen singulären und klar abgrenzbaren Sachverhalt handelt. Die übrige Haushaltswirtschaft bleibt von dieser Anpassung unberührt.

Mit dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) werden für den Bund und die Länder einheitliche Grundsätze in der Haushaltsaufstellung und Haushaltsführung festgelegt. Der Grundsatz der Einheitlichkeit wird unter Berücksichtigung der Bundesbelange an einem konkreten Punkt flexibilisiert. Insoweit sind Anpassungen des HGrG angezeigt.

Von der neuen Regel betroffen sind nur Bundeswertpapiere. Wertpapiere anderer Emittenten sind nicht betroffen.

Anzuwenden ist die periodengerechte Aufteilung von gesamten Zinskosten bei jeder Art von Verkauf oder Kauf von selbst emittierten Wertpapieren, das heißt bei Erstemission, Aufstockung und bei Verkäufen und Käufen von Bundeswertpapieren am Sekundärmarkt.

Die gesamten Zinskosten sollen vollständig periodengerecht aufgeteilt werden. Die gesamten Zinskosten setzen sich zusammen aus dem Differenzbetrag zwischen Nennwert und Verkaufserlös (das heißt Agio bzw. Disagio und Stückzinsen), etwaigen Kuponzahlungen bei kupontragenden Wertpapieren sowie dem Diskontbetrag bei Diskontpapieren. Bei kupontragenden Wertpapieren ergibt sich der Verkaufserlös aus dem zwischen Käufer und Verkäufer vereinbarten Preis zuzüglich Stückzinsen. Da sich die Marktrenditen am Sekundärmarkt sehr schnell ändern, weicht der jeweils vereinbarte Preis in aller Regel vom Nennwert ab. Diese Differenz wird bei einem Preis über 100 % des Nennwerts mithin als Agio bzw. bei einem Preis von unter 100 % als Disagio bezeichnet. Der Verkaufserlös beinhaltet zusätzlich noch die Stückzinsen, die den Anteil der Kuponzahlung seit dem letzten Kupontermin vor Transaktion abdecken. Für den Verkäufer sind Stückzinsen immer Einnahmen, da der Käufer einen Ausgleich für den Zeitraum leistet, für den er den nächsten vollständigen Kupon erhalten wird, in dem er das Wertpapier aber noch nicht gehalten hat. Bei Diskontpapieren gibt es keinen Kupon, stattdessen erfolgt der Verkauf mit einem Abschlag bzw. bei negativen Zinsen mit einem Aufschlag auf den Nennwert. Zurückgezahlt wird der Nennwert. Die Differenz zwischen Verkaufspreis und Nennwert ist der Diskontbetrag.

Eine periodengerechte Aufteilung der gesamten Zinskosten ist insofern angezeigt, als nur so eine gleichmäßige Zinsbelastung des Haushalts über die Laufzeit des Wertpapiers gewährleistet wird. Kuponzahlungen und Diskontbeträge fallen bereits in ihrer

Kassenwirksamkeit periodengerecht an. Agien und Disagien werden künftig periodengerecht über die gesamte Laufzeit eines Wertpapiers verteilt, obwohl hier – anders als bei den Kuponzahlungen – keine entsprechende kassenmäßige Fälligkeit vorliegt. Um eine gleichmäßige Zinsbelastung über die Laufzeit zu erreichen, ist auch ein Einbeziehen der Stückzinsen notwendig. Diese fallen im Entstehungsjahr der Transaktion an und beziehen sich auf einen Teil der ersten Kuponperiode. Würden die Stückzinsen vollständig zum Transaktionszeitpunkt berücksichtigt, entstünde damit eine willkürliche Entlastung im Jahr der Transaktion, ähnlich der oben dargestellten Wirkung von Agien nach bisheriger Praxis. In Verbindung mit der (per se periodengerechten) Berücksichtigung auch der Kuponzahlungen fällt (ohne Berücksichtigung eines Agios/Disagios) zum ersten Kupontermin gerade die um den Stückzins bereinigte Kuponzahlung an, was sachgerecht ist.

Die konkrete periodengerechte Aufteilung der gesamten Zinskosten folgt dabei den Perioden zwischen den Zahlungsterminen, wobei die anteiligen gesamten Zinskosten jeweils zum Ende einer Periode von Zahlungstermin zu Zahlungstermin berücksichtigt werden. Das heißt gerechnet ab Transaktionszeitpunkt wird bei kupontragenden Wertpapieren der erste nicht kassenwirksame Anteil der gesamten Zinskosten bei dem ersten Kupontermin mit kassenwirksamer Zahlung berücksichtigt; bei Diskontpapieren wird auf den nächsten Zahlungstermin abgestellt; dieser ist zugleich der Fälligkeitstermin. Die Abgrenzung nach Kuponperioden ist in der Abwicklung der bisherigen Buchungspraxis nahe und deshalb technisch mit vertretbarem Aufwand umzusetzen. Sie erreicht zudem das Ziel der besseren Planbarkeit von Zinsausgaben besonders gut, da hier die im Schuldenmanagement erforderlichen Planungspuffer besonders stark reduziert werden. Der Saldo aus Zinsausgaben und Krediteinnahme muss dabei stets der Kassenwirkung entsprechen. In Verbindung mit dem neuen Absatz 4 in § 18 BHO ergibt sich hieraus die Notwendigkeit, über die Jahre der Laufzeit des gehandelten Wertpapiers gleichmäßig die Kreditermächtigung zu beanspruchen. Am Ende der Laufzeit ergibt so die Summe der jeweiligen Inanspruchnahmen der Kreditermächtigung den Nennwert.

Zu Nummer 1

Es wird zunächst klargestellt, dass nur der Bundeshaushalt von dieser Regelung betroffen ist, da auf die Länder die unter A.1 beschriebene Problematik nicht oder nur unwesentlich zutrifft, sodass dort eine Anpassung nicht angezeigt ist. Die hier geregelte periodengerechte Verteilung von Zinskosten im Rahmen der kameralen Haushaltswirtschaft stellt eine sachlich begründete Modifikation dar, nach der eine Ausnahme von den Grundprinzipien der Fälligkeit und Jährigkeit der Kameralistik gemacht wird.

Es sind nur selbst emittierte Wertpapiere, also Bundeswertpapiere, von der neuen Regel betroffen. Wertpapiere anderer Emittenten sind von der Regelung nicht erfasst.

Anzuwenden ist die periodengerechte Aufteilung der gesamten Zinskosten bei jeder Art von Verkauf oder Kauf von Bundeswertpapieren, d.h. bei Erstemission, Aufstockung und bei Verkäufen und Käufen am Sekundärmarkt.

Die konkrete periodengerechte Aufteilung der gesamten Zinskosten erfolgt wie oben unter B. zu Artikel 1 dargestellt.

Zu Nummer 2

§ 8 HGrG regelt unter anderem das Fälligkeitsprinzip. Demnach dürfen im Haushaltsplan nur diejenigen Einnahmen und Ausgaben veranschlagt werden, die im Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Im Hinblick auf die Ausnahme vom Fälligkeitsprinzip bei der periodengerechten Veranschlagung von den gesamten Zinskosten beim Verkauf und Kauf von Bundeswertpapieren muss § 8 HGrG somit durch den neuen Absatz 3 ergänzt werden. Hierbei werden auch Ausgaben

bzw. Krediteinnahmen veranschlagt, die erst im Saldo kassenwirksam sind. Konkret bedeutet dies, dass bei der Veranschlagung von Einnahmen und Ausgaben aus dem Verkauf und Kauf von Bundeswertpapieren im Bundeshaushalt die gesamten Zinskosten abweichend von ihrer Kassenwirksamkeit periodengerecht über die Laufzeit dieser Wertpapiere aufgeteilt werden. Die periodengerechte Aufteilung der gesamten Zinskosten folgt dabei den Perioden zwischen den Zahlungsterminen, wobei die anteiligen Zinskosten jeweils zum Ende einer Periode von Zahlungstermin zu Zahlungstermin berücksichtigt werden. D.h. gerechnet ab Transaktionszeitpunkt wird bei kupontragenden Wertpapieren der erste Anteil der nicht kassenwirksamen gesamten Zinskosten bei dem ersten Kupontermin mit kassenwirksamer Zahlung berücksichtigt; bei Diskontpapieren wird auf den nächsten Zahlungstermin abgestellt; dieser ist zugleich der Fälligkeitstermin, da Diskontpapiere keine Kupons zahlen.

Zu Nummer 3

Die Anpassung von § 33 HGrG ist notwendig, um die Anpassung des § 8 HGrG für die Veranschlagung auch für die Buchungspraxis nachzuvollziehen.

§ 33 HGrG regelt die Buchführung und Belegpflicht. Die beabsichtigte periodengerechte Buchung der gesamten Zinskosten von selbst emittierten Wertpapieren im Bundeshaushalt erfordert eine Ausnahme vom kameralen Grundsatz, dass nur Zahlungen zu entsprechenden Buchungen im Haushalt führen. Die bei Wertpapiertransaktionen entstehende Differenz zwischen Nennwert und Verkaufserlös wird periodengerecht über die Laufzeit des Wertpapiers verteilt. Dies führt dazu, dass in den Jahren nach der Transaktion Krediteinnahmen und Zinsausgaben gebucht werden, denen jeweils keine Zahlungen gegenüberstehen. Die anteiligen Krediteinnahmen und Zinsausgaben pro Haushaltsjahr für den Bund werden von der Finanzagentur berechnet und periodengerecht gebucht. Der Saldo aus Zinsausgaben und Krediteinnahme muss dabei stets der Kassenwirkung entsprechen.

Zu Nummer 4

Die Anpassung von § 49a HGrG ermöglicht dem Bund eine Abweichung vom Grundsatz einheitlicher Verfahrens- und Datengrundlagen.

Zu Artikel 2 (Änderungen der BHO)

Die Anpassungen in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) dienen der Umsetzung der vorgesehenen Anpassungen des HGrG für den Bund.

Zu Nummer 1

Die Anpassung von § 11 BHO entspricht der Anpassung des § 8 in Verbindung mit § 7b HGrG. Auf die dortige Begründung wird verwiesen.

Zu Nummer 2

§ 18 Absatz 2 BHO regelt, dass das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf (Kreditermächtigung). Die Ergänzung stellt klar, dass unbeschadet der Einnahmen aus Krediten, die auf die Kreditermächtigung angerechnet werden, bereits zum Zeitpunkt der Wertpapiertransaktion die Ermächtigung besteht, Verpflichtungen zur endfälligen Tilgung der entsprechenden Bundeswertpapiere in Höhe des Nennwerts zu übernehmen. Insbesondere im Disagio-Fall ist damit der Betrag, der auf die Kreditermächtigung angerechnet wird (der kassenmäßige Betrag), geringer als derjenige, der bei Endfälligkeit zu leisten ist. Satz 2 des neuen Absatzes regelt, dass das Haushaltsgesetz ferner die Art der Anrechnung der Bundeswertpapiere auf die Kreditermächtigung zur Berücksichtigung im Rahmen der Schuldenregel bestimmt.

Zu Nummer 3

Die Anpassung von § 71 BHO entspricht der Anpassung des § 33 HGrG. Auf die dortige Begründung wird verwiesen.

Zu Artikel 3 (Änderung des KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetzes)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Zweck des KiQuTG ist, eine qualitativ möglichst hochwertige Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zu gewährleisten und die Teilhabe zu verbessern. § 1 Absatz 2 Satz 2 dient der Klarstellung, welche Maßnahmen der Länder zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabeverbesserung als Maßnahmen im Sinne des § 2 qualifiziert werden können. Anliegen des Gesetzes ist, zusätzlich zu den bereits laufenden Anstrengungen der Länder weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von und der Teilhabe an Angeboten der Kindertagesbetreuung zu ermöglichen. Durch das Gesetz sollen somit zusätzliche Impulse für die Qualitätsentwicklung und die Verbesserung von Teilhabe gesetzt werden. Dieses Verständnis der im Rahmen des KiQuTG zu ergreifenden Maßnahmen geht bereits aus dem Beschluss „Frühe Bildung weiterentwickeln und finanziell sichern – Eckpunkte für ein Qualitätsentwicklungsgesetz“ der Jugend- und Familienministerkonferenz vom 18./ 19. Mai 2017 hervor. Dort heißt es, dass „bereits laufende Qualitätsentwicklungsprozesse verstärkt oder neue Qualitätsentwicklungen begonnen werden“ sollen (Öffentliches Protokoll der Jugend- und Familienministerkonferenz am 18./19. Mai 2017 in Quedlinburg, S. 14 f.). Entsprechend sollten nach § 1 Absatz 2 Satz 2 bislang Maßnahmen im Sinne des § 2 nur solche Maßnahmen sein, die erstmalig in 2019 ergriffen wurden oder die zwar vor dem 1. Januar 2019 begonnen, aber weiterentwickelt wurden und somit als neue Maßnahmen ab dem 1. Januar 2019 umgesetzt werden sollten (vgl. BT-Drs. 19/4947, S. 19). Der relevante Stichtag war bislang somit der Tag des Inkrafttretens des KiQuTG.

Um diesen Aspekt der Zusätzlichkeit auch nach der inhaltlichen Weiterentwicklung des Gesetzes zu berücksichtigen und weiterhin zu gewährleisten, dass durch Maßnahmen zur Umsetzung des KiQuTG Qualitätsentwicklungsprozesse verstärkt oder neue Prozesse angestoßen werden, ist es erforderlich, die in § 1 Absatz 2 Satz 2 enthaltene Stichtagsregelung anzupassen. Neuer Stichtag für die Bewertung einer Maßnahme nach § 2 als „zusätzlich“ im Sinne des Gesetzes ist der 1. Januar 2025. Damit sind Maßnahmen erfasst, die erstmalig ab dem 1. Januar 2025 ergriffen werden oder die zwar vor dem 1. Januar 2025 begonnen wurden, aber weiterentwickelt wurden und somit als neue Maßnahmen ab dem 1. Januar 2025 umgesetzt werden sollen.

Ergänzend ist die Vorschrift vor dem Hintergrund, dass mit der inhaltlichen Weiterentwicklung eine stärkere Fokussierung auf die Qualitätsentwicklung gesetzt werden soll, dahingehend anzupassen, dass künftig zusätzliche Maßnahmen nur noch solche im Sinne von § 22 Absatz 4 des Achten Buches Sozialgesetzbuch sind.

Die beabsichtigten Änderungen des KiQuTG dienen auch der Sicherung der durch die bisherige Umsetzung des Gesetzes in der Kindertagesbetreuung erzielten Verbesserungen bei der Qualität in und Teilhabe an der Kindertagesbetreuung.

Um den Ländern zur ermöglichen, ihre seit 2019 zur Umsetzung des KiQuTG ergriffenen Maßnahmen, die den Vorgaben des § 2 entsprechen, fortzusetzen und so die hierdurch erzielten Fortschritte bei der Qualitätsentwicklung und der Teilhabeverbesserung nachhaltig zu sichern, soll zudem klargestellt werden, dass Maßnahmen im Sinne von § 2 auch solche Maßnahmen sind, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 Gegenstand von Verträgen gemäß § 4 waren.

Zu Buchstabe b

Die Maßnahmen der Länder sollen konsequenter auf das in § 1 Absatz 3 genannte langfristige Ziel bundesweit gleichwertiger qualitativer Standards ausgerichtet werden. Diese stärkere Verknüpfung soll dadurch zum Ausdruck gebracht werden, dass das Ziel in § 2 Absatz 1 in unmittelbarem Zusammenhang zu den Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe genannt wird. Um hierdurch keine Doppelungen entstehen zu lassen, wird § 1 Absatz 3 gestrichen.

Zu Nummer 2

§ 2 wird neu gefasst. Dies dient zum einen der Klarstellung, dass Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung auch zur Verbesserung der Teilhabe an Angeboten der Kindertagesbetreuung beitragen können. Zum anderen soll der in Absatz 1 geregelte Instrumentenkasten durch eine Reduzierung der darin genannten Handlungsfelder auf diejenigen, die für die Qualität von besonderer Bedeutung sind, stärker fokussiert und auf langfristig angestrebte Qualitätsstandards in bestimmten Qualitätsbereichen ausgerichtet werden.

Die Überschrift des § 2 „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung“ vermittelt in Verbindung mit der bisherigen Aufteilung des § 2 Absatz 1 in eine Liste qualitativer Handlungsfelder (Satz 1) und Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen (Satz 2) den Eindruck, dass Teilhabe an Bildungs- und Betreuungsangeboten ausschließlich eine Kostenfrage sei. Teilhabe an frühkindlicher Bildung wird jedoch durch viele Faktoren beeinflusst, die Kostenbeiträge stellen hier nur eine potentielle Zugangshürde dar. Entsprechend vielfältig sind die denkbaren Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Teilhabe an Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung beitragen können. Hierzu zählen insbesondere auch Maßnahmen, die unter die qualitativen Handlungsfelder in § 2 Absatz 1 Satz 1 fallen. Im Rahmen des KiQuTG setzen die Länder seit 2019 zahlreiche Maßnahmen um, die die Teilhabe stärken können. Zu nennen sind zum Beispiel Maßnahmen zur Stärkung der Elternbeteiligung, die gezielte Verbesserung der Personalschlüssel in Einrichtungen in herausfordernden Lagen sowie nicht zuletzt die Förderung der sprachlichen Bildung durch die Weiterführung der Strukturen aus dem Bundesprogramm „Sprach-Kitas: Weil Sprache der Schlüssel zur Welt ist“ in Verantwortung der Länder.

Um dieses Verständnis im Wortlaut der Vorschrift klarzustellen, wird in Absatz 1 Satz 1 der Aspekt der Teilhabeverbesserung mit aufgenommen.

Mit der geplanten Weiterentwicklung des KiQuTG sollen diejenigen Handlungsfelder, die für die Qualität besonders wichtig sind, fokussiert und das Gesetz stärker auf langfristig angestrebte Qualitätsstandards in bestimmten Qualitätsbereichen ausgerichtet werden. Die Grundlage bieten insofern die Empfehlungen der AG Frühe Bildung. Hierzu ist eine Reduzierung der in § 2 Absatz 1 Satz 1 genannten Handlungsfelder erforderlich. Künftig verbleiben nur diejenigen Handlungsfelder, die nach § 2 Absatz 1 Satz 3 in seiner bisherigen Fassung von vorrangiger Bedeutung sind. Gestrichen werden in § 2 Absatz 1 Satz 1 die Handlungsfelder

- Räumliche Gestaltung (bislang Nummer 5),
- Verbesserung der Steuerung des Systems (bislang Nummer 9) sowie
- Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen (bislang Nummer 10).

Ferner werden die bisher in § 2 Absatz 1 Satz 2 enthaltenen Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen gestrichen. Maßnahmen der Länder in den genannten drei Handlungsfeldern sowie solche zur Entlastung bei den Kostenbeiträgen sind im Rahmen des KiQuTG damit nur noch übergangsweise zulässig. Ländereigene Maßnahmen

jenseits der Verträge zum KiQuTG zur Verbesserung der räumlichen Gestaltung und Ausstattung von Kindertageseinrichtungen, zur Verbesserung der Steuerung des Systems, zur Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen sowie zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen sind weiterhin möglich.

Die Nummerierung der verbleibenden Handlungsfelder wird angepasst, um die durch die Streichungen entstehenden Lücken zu schließen.

Die verbleibenden Handlungsfelder sollen darüber hinaus teilweise inhaltlich angepasst werden, um den von der AG Frühe Bildung identifizierten Handlungsbedarfen sowie den Empfehlungen der AG Frühe Bildung für Handlungsziele und fachlich perspektivisch anzustrebende bundesweite Standards Rechnung zu tragen.

So ist eine wesentliche Empfehlung der AG zur Schaffung eines bedarfsgerechten (Ganztags-)Angebots, die kommunale Bedarfsplanung für den Bereich der Kindertagesbetreuung zu verbessern. Durch die rechtzeitige, kontinuierliche und datenbasierte Bedarfsplanung sollen die Angebote der Kindertagesbetreuung stärker am Bedarf der Familien ausgerichtet und ein besseres Matching von Bedarf und Angebot ermöglicht werden. Dieser Aspekt wird daher explizit in das Handlungsfeld „Bedarfsgerechtes Angebot“ in § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 aufgenommen, damit er bei künftigen Maßnahmen der Länder berücksichtigt werden kann. Damit werden auch die Aspekte der Systemsteuerung, die auf die bedarfsgerechte Gestaltung des Platzangebots gerichtet und bislang unter dem Handlungsfeld der „Verbesserung der Steuerung des Systems“ verortet waren, in das Handlungsfeld gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 integriert.

Das bislang in § 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 und künftig in Nummer 5 geregelte Handlungsfeld „Förderung der kindlichen Entwicklung, Gesundheit, Ernährung und Bewegung“ wird auf die Aspekte der bedarfsgerechten, ausgewogenen und nachhaltigen Verpflegung entsprechend fachlich anerkannten Qualitätsstandards sowie der Förderung ausreichender Bewegung fokussiert. Das Handlungsfeld ist in seiner bisherigen Ausgestaltung sehr weit gefasst und erlaubt vielfältige Maßnahmen der Länder, die auf die unterschiedlichste Art und Weise zur Gesundheitsförderung in der Kindertagesbetreuung beitragen können. Dieses breite Maßnahmenpektrum ist daher bislang nur bedingt geeignet, zur Angleichung der Qualität zwischen den Ländern in diesem Bereich beizutragen.

Eine gesunde Ernährung stellt eine zentrale Grundlage für die gute Entwicklung von Kindern dar. In Deutschland verbringen viele Kinder vor Eintritt in die Grundschule einen großen Teil ihres Tages in Angeboten der Kindertagesbetreuung. Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege spielen demnach eine bedeutsame Rolle bei der Frage, was und wie Kinder tagsüber essen. Ein gutes Verpflegungsangebot in Angeboten der Kindertagesbetreuung kann zur Gesunderhaltung der Kinder, einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Chancengleichheit beitragen. Gerade Kinder aus Familien mit geringen Einkommen können hiervon profitieren. Zudem bieten sich bei der Verpflegung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege pädagogisch relevante Lernsituationen, die dazu genutzt werden können, vielfältige Kompetenzen zu vermitteln. Neben der Vermittlung von Kenntnissen über eine bedarfsgerechte, ausgewogene und nachhaltige Ernährung können beispielsweise auch motorische und soziale Fähigkeiten gefördert werden. Auch in der Ernährungsstrategie der Bundesregierung wird betont, dass Einrichtungen der Gemeinschaftsverpflegung, zu denen auch Angebote der Kindertagesbetreuung gehören, eine Schlüsselrolle dabei spielen, Menschen in Deutschland eine gesunde und nachhaltige Ernährung zu ermöglichen (vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Gutes Essen für Deutschland. Ernährungsstrategie der Bundesregierung (2024), S. 19).

Das Verpflegungsangebot in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege sollte dabei anhand fachlich anerkannter Qualitätsstandards ausgestaltet werden, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Empfehlungen beruhen. Gefördert vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e.V

(DGE) auf wissenschaftlicher Grundlage Qualitätsstandards für die Verpflegung in Kitas entwickelt. Die von der DGE entwickelten Qualitätsstandards für die Gemeinschaftsverpflegung unterstützen beim Angebot einer ausgewogenen Verpflegung. Sie sind ein Instrument zur Qualitätssicherung und haben ein gesundheitsförderndes und nachhaltiges Speisenangebot zum Ziel. Die Ernährungsstrategie der Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, diese Qualitätsstandards in der Gemeinschaftsverpflegung zu etablieren. Der DGE-Qualitätsstandard für die Verpflegung in Kitas, der auf den aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen basiert, ist ein fachlich anerkannter Qualitätsstandard und somit eine geeignete Grundlage, um die angestrebte Angleichung der Qualität zwischen den Ländern in diesem Bereich zu befördern.

Die AG Frühe Bildung empfiehlt in ihrem Bericht zu Handlungszielen und möglichen bundesweiten Qualitätsstandards daher, dass allen Kindern in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege eine gesunde und ausgewogene Verpflegung angeboten werden soll.

Neben der Ernährung trägt auch ausreichende Bewegung zu einem gesunden Aufwachsen bei. Sie hat Einfluss auf die geistige, seelische, körperliche und motorische Entwicklung von Kindern und ist somit ein wesentlicher Aspekt ganzheitlicher Entwicklung. Das intrinsische Bedürfnis nach Bewegung ist in der frühen Kindheit besonders hoch. Für Säuglinge und Kleinkinder wird empfohlen, dass sie sich so viel wie möglich bewegen, für Kinder im Elementarbereich liegt die Empfehlung bei 180 Minuten Bewegung pro Tag (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (2017): Nationale Empfehlungen für Bewegungsförderung. Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung. Sonderheft 03). Aktuelle Daten zeigen, dass sich nur knapp die Hälfte der Vier- bis Fünfjährigen ausreichend bewegt (Finger, Varnaccia, Bormann, Lange u. Mensink (2018): Körperliche Aktivität von Kindern und Jugendlichen in Deutschland – Querschnittsergebnisse aus KiGGS Well 2 und Trends. In (Vol. 3): Robert Koch-Institut: Epidemiologie und Gesundheitsberichterstattung). Wie in Bezug auf die Entwicklung eines gesunden Ernährungsverhaltens können Angebote der Kindertagesbetreuung als Orte, an denen Kinder vor dem Schuleintritt zunehmend einen Großteil ihres Alltages verbringen, eine wesentliche Rolle in der Vermittlung eines gesundheitsförderlichen Bewegungsverhaltens einnehmen (vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2024): Konsenspapier „Runder Tisch Bewegung und Gesundheit – Ergebnisse des sektorenübergreifenden Dialogs zur Stärkung der Bewegungsförderung in Deutschland“, S. 28 ff). Entscheidend ist daher, dass Kinder sich auch in diesem Rahmen ausreichend bewegen (vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2022): Bewegungsförderung bei Kindern und Jugendlichen in Deutschland. Bestandsaufnahme (Langversion)). Die Förderung von Bewegung in Angeboten der Kindertagesbetreuung sollte deshalb altersgerecht sein und wissenschaftlichen Empfehlungen entsprechen.

Das hiesige Handlungsfeld soll deshalb auf die Aspekte der bedarfsgerechten, ausgewogenen und nachhaltigen Verpflegung entsprechend fachlich anerkannten Qualitätsstandards sowie der Förderung ausreichender Bewegung reduziert werden. Hierdurch soll das Handlungsfeld stärker am von der AG Frühe Bildung formulierten Handlungsziel ausgerichtet und der engen Verknüpfung von gesunder Ernährung und Bewegungsförderung Rechnung getragen werden. Ländereigene Maßnahmen jenseits der Verträge zum KiQuTG zur Adressierung der übrigen Aspekte von Gesundheitsförderung bleiben weiterhin möglich.

Da aufgrund der oben genannten Streichungen nunmehr nur die bislang vorrangigen Handlungsfelder im Instrumentenkasten des § 2 Absatz 1 Satz 1 verbleiben, werden die Differenzierung nach vorrangigen und sonstigen Handlungsfeldern und die damit verbundene Priorisierung obsolet. Daher erfolgt eine Streichung der bisherigen Sätze 2 bis 4.

Eine wesentliche Voraussetzung für gute Qualität frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote ist, dass genug qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Aktuelle Daten sowie Vorausberechnungen des Platz- und Personalbedarfs zeigen, dass vielerorts zusätzliches Personal benötigt wird, um den Rechtsanspruch auf Förderung in der

Kindertagesbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr zu erfüllen (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe Frühe Bildung, Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung, 2024, Anlage 1 S. 1 ff). Dies gilt umso mehr, wenn neben der Erfüllung des Rechtsanspruchs Qualitätsverbesserungen angestrebt werden, etwa beim Personal-Kind-Schlüssel. Die Vorausberechnungen (s.o. unter A.I.) machen deutlich, dass sich dieser Fachkräftemangel gerade in den westdeutschen Ländern in den kommenden Jahren noch einmal verstärken wird. In den ostdeutschen Ländern eröffnen sich hingegen durch die voraussichtliche demografische Entwicklung mit Rückgang der Kinderzahlen in den kommenden Jahren Personalkapazitäten, die für Verbesserungen etwa der Personal-Kind-Schlüssel genutzt werden können. Damit kann Personalabbau, Arbeitslosigkeit und Abwanderung der Fachkräfte in andere Berufsfelder mit frühzeitigen Personalentwicklungskonzepten entgegengewirkt werden. Eine zentrale Rolle bei der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung werden auf absehbare Zeit daher Maßnahmen zur Gewinnung zusätzlicher und Sicherung bereits tätiger Fachkräfte spielen. Das diesbezügliche Handlungsfeld (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3) soll daher gestärkt werden, indem die Länder künftig jeweils mindestens eine Maßnahme zur Gewinnung und/oder Sicherung von Fachkräften ergreifen müssen. Eine entsprechende Vorgabe wird in § 2 Absatz 1 Satz 2 ergänzt. Als Orientierung für kurz-, mittel- und langfristige Maßnahmen können die Empfehlungen der Gesamtstrategie Fachkräfte in Kitas und Ganztage dienen. Darin werden beispielsweise Maßnahmen empfohlen, die weitere Zielgruppen für die Erstausbildung und Weiterbildung erschließen wie zum Beispiel vergütete und angeleitete Modelle auch in der Erstausbildung in den Assistenzberufen sowie Einstiegsmodelle für Personen ohne mittleren Schulabschluss und bedarfsgerechte, flexible Qualifizierungsformate für Personen in Beschäftigung oder mit Betreuungs- und Pflegeaufgaben sowie für Personen mit ausländischen Qualifikationen im Anerkennungsverfahren parallel zu einer Beschäftigung in der Einrichtung (z.B. durch gestreckte Formate oder eine Verknüpfung von Präsenz- und Distanzunterricht).

Durch die Maßnahmen der Länder zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe nach § 2 Absatz 1 Satz 1 werden langfristig bundesweit gleichwertige, fachlich anerkannte qualitative Standards angestrebt. Die AG Frühe Bildung hat in ihrem Bericht „Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung“ auf Grundlage fachwissenschaftlicher Expertisen sowie unter Berücksichtigung der Beratungen des begleitenden Expertendialogs aus den für Kindertagesbetreuung zuständigen Verbänden und Organisationen Vorschläge für solche Standards erarbeitet. Der Bericht stellt ein Kompendium für hohe Qualität in der Kindertagesbetreuung dar und dient Bund und Ländern als Grundlage für die weiteren Anstrengungen bei der Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege. Entsprechend sollen die Maßnahmen der Länder im Rahmen des KiQuTG künftig an den von der AG Frühe Bildung formulierten anzustrebenden Qualitätsstandards ausgerichtet werden. Um diese enge Verknüpfung der Maßnahmen nach § 2 Absatz 1 Satz 1 und dem Ziel der Herstellung bundesweit gleichwertiger, fachlich anerkannter qualitativer Standards zum Ausdruck zu bringen, wird das vormals in § 1 Absatz 3 genannte Ziel in einen neuen § 2 Absatz 1 Satz 3 überführt.

Durch die genannten Änderungen in § 2 Absatz 1 werden die Vorgaben zur Auswahl der Maßnahmen nach § 2 mit Wirkung für die Zukunft geändert. Um den Ländern ausreichend Zeit zu geben, diese neuen Vorgaben umzusetzen, wird eine Übergangsfrist bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025 gewährt, in der Maßnahmen, die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 Gegenstand von Verträgen nach § 4 waren, noch fortgeführt werden können, auch wenn sie nicht von den sieben Handlungsfeldern, die nach den Änderungen in § 2 Absatz 1 Satz 1 bestehen bleiben, erfasst sind. Hierzu wird die bestehende Übergangsvorschrift in § 2 Absatz 2 angepasst.

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe a

§ 3 regelt die Verpflichtung der Länder, auf Grundlage einer Analyse der Ausgangslage Handlungs- und Finanzierungskonzepte mit Maßnahmen nach § 2 Absatz 1 aufzustellen. In § 3 Absatz 1 wird bislang sowohl auf die Handlungsfelder nach § 2 Absatz 1 Satz 1 als auch auf die Maßnahmen zur Beitragsentlastung nach § 2 Absatz 1 Satz 1 verwiesen. Da der bisherige § 2 Absatz 1 Satz 2 aufgrund der Reduzierung des Instrumentenkastens auf bestimmte qualitative Handlungsfelder des § 2 Absatz 1 Satz 1 gestrichen wird, ist der diesbezügliche Verweis in § 3 Absatz 1 ebenfalls zu streichen.

Zu Buchstabe b

In § 3 Absatz 2 Nummer 1 wird bislang sowohl auf die Handlungsfelder nach § 2 Absatz 1 Satz 1 als auch auf die Maßnahmen zur Beitragsentlastung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 verwiesen. Da der bisherige § 2 Absatz 1 Satz 2 aufgrund der Reduzierung des Instrumentenkastens auf bestimmte qualitative Handlungsfelder des § 2 Absatz 1 Satz 1 gestrichen wird, ist der diesbezügliche Verweis in § 3 Absatz 2 Nummer 1 ebenfalls zu streichen.

Zudem wird eine redaktionelle Korrektur durch die Einfügung eines Kommas vorgenommen.

Zu Buchstabe c

§ 3 Absatz 3 Satz 1 adressiert aktuell sowohl Handlungsfelder als auch Maßnahmen. Da der bisherige § 2 Absatz 1 Satz 2 mit den Maßnahmen zur Beitragsentlastung aufgrund der Reduzierung des Instrumentenkastens auf bestimmte qualitative Handlungsfelder des § 2 Absatz 1 Satz 1 gestrichen wird, ist die hiesige Bezugnahme auf „Maßnahmen“ ebenfalls zu streichen.

Zu Buchstabe d

Zu Doppelbuchstabe aa

Die geplanten Änderungen des KiQuTG dienen dazu, die Maßnahmen der Länder zur Weiterentwicklung der Qualität von und zur Verbesserung der Teilhabe an Angeboten der Kindertagesbetreuung stärker auf das Ziel der Herstellung bundesweit gleichwertiger, qualitativer Standards auszurichten. Dieses Ziel soll künftig auch bei der Aufstellung der Handlungs- und Finanzierungskonzepte nach § 3 Absatz 4 berücksichtigt werden. In § 3 Absatz 4 Nummer 1 wird daher die Verpflichtung ergänzt, dass die Länder in den Handlungs- und Finanzierungskonzepten darstellen, inwiefern ihre Maßnahmen und die hiermit angestrebten Fortschritte bei der Weiterentwicklung der Qualität und Verbesserung der Teilhabe zur Herstellung bundesweit gleichwertiger, fachlich anerkannter qualitativer Standards beitragen. Orientierung bietet insofern der Bericht „Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung“ der AG Frühe Bildung.

Zu Doppelbuchstabe bb

Aus Gründen der Rechtsbereinigung wird in § 3 Absatz 4 Nummer 2 die Angabe „Absatz 4“ gestrichen.

Zu Buchstabe e

Nach den geplanten Änderungen von § 2 können Maßnahmen der Länder in den bisherigen Handlungsfeldern „Räumliche Gestaltung“, „Verbesserung der Steuerung des Systems“ und „Bewältigung inhaltlicher Herausforderungen“ sowie solche zur Entlastung der Eltern bei den Kostenbeiträgen, die seit 2019 im Rahmen des KiQuTG initiiert wurden, nur noch übergangsweise bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025 in diesem Rahmen umgesetzt werden. Ein neuer § 3 Absatz 5 trägt dieser Änderung Rechnung, indem spezifische

Vorgaben für die Darstellung solcher Maßnahmen in den Handlungs- und Finanzierungs-konzepten der Länder nach § 3 Absatz 4 ergänzt werden.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

In § 4 Absatz 1 wird an mehreren Stellen auf die Handlungs- und Finanzierungs-konzepte nach § 3 Absatz 4 verwiesen. Aufgrund der beabsichtigten Ergänzung eines neuen § 3 Absatz 5 mit zusätzlichen Regelungen zur Aufstellung der Handlungs- und Finanzierungs-konzepte muss der neue Absatz in den Verweisen ergänzt werden.

Zu Doppelbuchstabe bb

§ 4 verpflichtet die Bundesrepublik Deutschland und die Länder zum Abschluss von Verträgen über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung, die auch als Grundlage für das Monitoring und die Evaluation nach § 6 dienen.

In den Vorgaben zur Ausgestaltung der Bund-Länder-Verträge in § 4 Absatz 1 ist bislang unter anderem die Verpflichtung der Länder enthalten, dem BMFSFJ jährlich bis zum 15. Juli die für die bundesweite Beobachtung im Rahmen des Monitorings nach § 6 Absatz 2 Satz 2 erforderlichen Daten zu übermitteln. Das seit Inkrafttreten des KiQuTG etablierte Monitoring des BMFSFJ nach § 6 Absatz 1 und 2 stützt sich auf die Daten der amtlichen Jugendhilfestatistik nach §§ 98 ff SGB VIII sowie repräsentative Befragungsdaten, die durch die Monitoringstelle erhoben und ausgewertet werden. Diese Daten ermöglichen eine umfassende bundesweite sowie länderspezifische Beobachtung der quantitativen und qualitativen Entwicklung des Angebots früher Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Eine zusätzliche Übermittlung von durch die Länder erhobenen Daten ist zu diesem Zweck daher nicht erforderlich. Die diesbezügliche Verpflichtung der Länder in § 4 Absatz 1 Satz 2 Nummer 5 wird daher zur Rechtsbereinigung gestrichen.

Zu Buchstabe b

2019 hat der Bund mit allen 16 Ländern Verträge im Sinne des § 4 zur Umsetzung des KiQuTG geschlossen. 2023 haben die Vertragsparteien die Verträge auf Grundlage des Gesetzes in der durch das KiTa-Qualitätsgesetz zum 1. Januar 2023 geänderten Fassung angepasst. Um sicherzustellen, dass das KiQuTG auch über 2024 hinaus in den Ländern entsprechend den Vorgaben des Gesetzes umgesetzt wird, ist erforderlich, dass die Verträge von Bund Ländern künftig auch die Änderungen des Gesetzes berücksichtigen, die durch den vorliegenden Entwurf vorgenommen werden sollen. Daher wird § 4 Absatz 2 dahingehend geändert, dass Bund und Länder dazu verpflichtet werden, die Verträge auf Grundlage des KiQuTG in der Fassung vom 1. Januar 2025 zu ändern.

Zu Nummer 5

Zu Buchstabe a

§ 6 Absatz 1 verpflichtet das BMFSFJ zur Durchführung eines länderspezifischen sowie länderübergreifenden qualifizierten Monitorings. In § 6 Absatz 1 Satz 2 wird diese Verpflichtung bislang dahingehend konkretisiert, dass das Monitoring nach den zehn Handlungsfeldern gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 und Maßnahmen gemäß § 2 Absatz 1 Satz 2 aufzuschließen ist. Der Verweis bezieht sich auf § 2 Absatz 1 in der Fassung vom 1. Januar 2023.

Durch die Reduzierung des Instrumentenkastens in § 2 Absatz 1 auf die sieben vorrangigen Handlungsfelder und Streichung der übrigen Handlungsfelder sowie der Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Beiträgen passt die in § 6 Absatz 1 Satz 2 geregelte Struktur des Monitorings nicht mehr zu den Vorgaben zur Auswahl der Maßnahmen nach § 2 Absatz 1. Eine Verengung des Monitorings auf die verbleibenden sieben Handlungsfelder wäre aufgrund der Übergangsregelung in § 2 Absatz 2 sowie der Aufgabe des Monitorings, die quantitative und qualitative Entwicklung der Angebote der Kindertagesbetreuung in Deutschland umfassend zu beobachten, nicht sachgerecht. Um den geplanten Anpassungen in § 2 Absatz 1 und 2 dennoch Rechnung zu tragen und insgesamt mehr Flexibilität bei der Ausgestaltung des Monitorings zu ermöglichen, wird der bisherige § 6 Absatz 1 Satz 2 gestrichen.

Zu Buchstabe b

Bislang ist nach der ursprünglich jährlichen Berichtslegung in den Jahren 2019 bis 2022 gemäß § 6 Absatz 2 Satz 1 für die Jahre 2023 und 2025 die Veröffentlichung eines Monitoringberichts vorgesehen. Um die Entwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung in den Ländern auch nach der mit dem hiesigen Entwurf beabsichtigten Weiterentwicklung des KiQuTG beobachten und hierüber berichten zu können, wird das Monitoring nach § 6 Absatz 1 über 2025 hinaus weitergeführt. Der seit 2023 zweijährige Turnus der Berichtslegung soll mit der vorliegenden Änderung von § 6 Absatz 2 Satz 1 fortgeschrieben werden, sodass auch 2027 ein Monitoringbericht veröffentlicht wird.

Zu Artikel 4 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

Mit der Anpassung von § 1 Absatz 5 FAG wird der Umsatzsteueranteil des Bundes für die Jahre 2025 und 2026 um jeweils 1 993 Millionen Euro verringert und der Umsatzsteueranteil der Länder für die Jahre 2025 und 2026 jeweils um 1 993 Millionen Euro erhöht. Diese Änderung der vertikalen Umsatzsteuerverteilung für die Jahre 2025 und 2026 trägt Mehrbelastungen der Länder aus der Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung auf Grundlage der Verträge gemäß § 4 KiQuTG und aus der zum 1. August 2019 erfolgten Änderung des § 90 SGB VIII den Ländern in diesen Jahren entstehenden Belastungen Rechnung.

Zu Artikel 5 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch)

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a

Die Aufnahme der Arbeitsbereiche in § 99 Absatz 7 Nummer 2a dient dem Gewinn von Erkenntnissen über die Einsatzbereiche des in den Einrichtungen tätigen Personals. Daraus kann etwa abgeleitet werden, in welchen Bereichen das pädagogische Personal von nicht-pädagogischen Tätigkeiten entlastet werden kann. Die bislang in § 99 Absatz 7 Nummer 2b abgefragten Arbeitsbereiche werden entsprechend dort gestrichen.

Zu Buchstabe b

§ 99 Absatz 7 Nummer 2 b) wird neugefasst, um mehrere Änderungen an der Vorschrift abzubilden.

Die Auslagerung des Verwaltungspersonals in § 99 Absatz 7 Nummer 2b dient zum einen der Entlastung der auskunftspflichtigen Personen, zum anderen der Vermeidung fehlerhafter, insbesondere fälschlicherweise abgegebener doppelter Angaben, wenn beispielsweise Einrichtungsleitungen zusätzlich auch „Verwaltung“ als Arbeitsbereich angeben.

Mit der Aufnahme der Arbeitsbereiche in § 99 Absatz 7 Nummer 2a wird dieses Erhebungsmerkmal für das pädagogisch tätige Personal im Sinne des § 99 Absatz 7 Nummer 2b redundant.

Die Gruppenzugehörigkeit wird in § 99 Absatz 7 Nummer 2b je Arbeitsbereich erfasst.

Die zusätzliche Erfassung von Art und Jahr der berufsabschlussbezogenen Qualifizierungen als Erhebungsmerkmal ermöglicht ein tieferes Verständnis des Qualifikationsgefüges in den Einrichtungen und den Karrierewegen in der frühen Bildung. So kann nun auch für Personen, die sich in berufsabschlussbezogenen Qualifizierungen befinden, der höchste Berufsabschluss erfragt werden. Zu berufsabschlussbezogenen Qualifizierungen zählen unter anderem berufsfachschulische Ausbildungen wie die Kinderpflege, Sozialassistenten oder Sozialpädagogische Assistenten, die Weiterbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher sowie ein einschlägiges Studium. Bei der Art der berufsabschlussbezogenen Qualifizierung ist auch anzugeben, ob die Person eine praxisintegrierte bzw. berufsbegleitende Ausbildung oder ein berufsbegleitendes bzw. duales Studium absolviert. Das Jahr der berufsabschlussbezogenen Qualifizierung erfasst den derzeitigen Ausbildungsstand und nicht das Jahr des voraussichtlichen Abschlusses. Unter das Jahr der Qualifizierung fallen insbesondere das Ausbildungs-, Studien- und Anerkennungsjahr.

Zu Nummer 2

§ 99 Absatz 7a Nummer 1 b) wird neugefasst, um eine Ergänzung in der bisherigen Vorschrift abzubilden.

Die Erhebung der erstmaligen Erlaubniserteilung zur Kindertagespflege in § 99 Abs. 7a Nummer 1b lässt Rückschlüsse über die Erfahrung und Verweildauer der Kindertagespflegeperson im Berufsfeld zu und dient damit auch der Weiterentwicklung von Vorausberechnungen, insbesondere von Platz- und Personalprognosen.

Mit der Aufnahme des Merkmals „Stellung im Beruf“ in § 99 Absatz 7a Nummer 1b wird erhoben, ob die Kindertagespflegeperson selbständig oder im Angestelltenverhältnis tätig ist. Damit wird bezweckt, einen detaillierteren Überblick über die Art und Finanzierung der Tätigkeit der Kindertagespflegepersonen zu gewinnen.

Zu Artikel 6

Zu Absatz 1

In Absatz 1 wird geregelt, dass die Änderungen des Gesetzes nach Artikel 1 bis Artikel 3 am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Die Länder haben ihre Maßnahmen zur Umsetzung des KiQuTG in den Verträgen mit dem Bund nach § 4 KiQuTG zunächst bis Ende 2024 festgelegt. Ein Inkrafttreten der Änderungen des KiQuTG zum 1. Januar 2025 ist aus diesem Grund sinnvoll, da die Länder die neuen Vorgaben zur Umsetzung des Gesetzes so bei der Weiterführung ihrer Maßnahmen über 2024 hinaus und der Planung neuer Maßnahmen ab 2025 berücksichtigen können.

Zu Absatz 2

Artikel 4 tritt in Kraft, sobald alle Länder und die Bundesrepublik Deutschland die Verträge nach § 4 Absatz 2 KiQuTG geändert haben. Der Bundesminister der Finanzen gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Zu Absatz 3

Für die technische Umsetzung der geplanten Änderungen bei den die Kindertagesbetreuung betreffenden Erhebungsmerkmalen der Kinder- und Jugendhilfestatistik benötigen die Statistischen Ämter des Bundes und Länder eine gewisse Vorlaufzeit. Dem wird mit dem Inkrafttreten zum 1. Januar 2027 Rechnung getragen.