



Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung

## **Vertiefende Prüfung verfassungsrechtlicher Fragen im Zusammenhang mit der bundesgesetzlichen Regelung von Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung**

Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend

**Prof. Dr. Michael Wrase**

Professor für Öffentliches Recht mit den Schwerpunkten Sozial- und Bildungsrecht an der Universität Hildesheim und Leiter der Forschungsgruppe „Recht und Steuerung im Kontext sozialer Ungleichheiten“ am WZB

**Luisa Podsadny**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am WZB

Berlin, Februar 2026

## Inhalt

I.	Hintergrund des Gutachtens.....	3
II.	Gegenstand und Aufbau des Gutachtens.....	4
III.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Qualitätsentwicklungsgesetz, insbesondere Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG.....	5
	1. Erforderlichkeit zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nach Art. 72 Abs. 2 GG.....	5
	2. Eignung der bundesgesetzlichen Regelung für eine bundesweite Angleichung der Lebensverhältnisse .....	7
	a. Kooperatives Regelungsmodell durch Bund-Länder-Vereinbarungen.....	8
	b. Regelungen im SGB VIII mit unbestimmten Rechtsbegriffen .....	10
	c. Konkrete Regelungen im SGB VIII.....	14
	3. Ergebnis.....	18
IV.	Verwaltungshoheit der Länder nach Art. 83, 84 GG .....	18
	1. Systematik der Verwaltungshoheit nach Art. 83, 84 GG .....	18
	2. Bundesregelungen und Abweichungsrecht der Länder, Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG.....	19
	3. Qualifizierter Regelungsvorbehalt zum Verwaltungsverfahren, Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG .....	20
	4. Eingriff in die Verwaltungshoheit durch bundeseinheitliche Qualitätsstandards? .....	20
	a. Ausführen von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit gem. Art. 83, 84 Abs. 1 Satz 1 GG.....	20
	b. „Einrichtung der Behörden“ .....	22
	c. „Verwaltungsverfahren“.....	23
	d. Keine Umgehung des Abweichungsrechts, Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG.....	23
	5. Ergebnis.....	24
V.	Finanzhoheit der Länder .....	24
	1. Grundsätzliche Verteilung finanzieller Lasten zwischen Bund und Ländern .....	25
	2. Schutz durch das Zustimmungserfordernis nach Art. 104a Abs. 4 GG .....	27
	3. Ergebnis.....	27
VI.	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	28

## I. Hintergrund des Gutachtens

Die Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) durch ein Qualitätsentwicklungsgesetz (QEG) abzulösen. Darin soll die verpflichtende Teilnahme aller Vierjährigen an einer flächendeckenden, mit den Ländern vereinbarten Diagnostik des Sprach- und Entwicklungsstands geregelt werden. Bei ermitteltem Förderbedarf entwickeln die Länder geeignete und verpflichtende Fördermaßnahmen und -konzepte. Außerdem soll eine zusätzliche Förderung für Sprach-Kitas und Startchancen-Kitas in das QEG integriert werden.<sup>1</sup>

In der vorangegangenen Legislaturperiode hatte die Arbeitsgruppe (AG) Frühe Bildung, bestehend aus dem heutigen Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)<sup>2</sup> und den Fachministerien der Länder unter enger Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände bereits Vorschläge für ein QEG erarbeitet. Im März 2024 legte sie den Bericht „Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland – Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung“ (im Folgenden „Kompendium“) vor<sup>3</sup>. Der Bericht enthält, ausgehend von den im Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode benannten thematischen Schwerpunkten, Vorschläge zu den Qualitätsbereichen Verbesserung der Betreuungsrelation, sprachliche Bildung und Sprachförderung sowie bedarfsgerechte (Ganztags)Angebote. Einige der Vorschläge adressieren auch die im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode vorgesehenen Schwerpunkte, etwa die Empfehlungen zur Stärkung der sprachlichen Bildung und zur Unterstützung von Kitas mit einem erhöhten Anteil an Kindern in herausfordernden Lebenslagen.

Die Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder (JFMK) begrüßte mit Beschluss vom 22./23. Mai 2025 das Bekenntnis des Koalitionsvertrags zur Ablösung des KiQuTG durch ein QEG. Die JFMK verlieh der Erwartung Ausdruck, dass das multidimensionale

---

<sup>1</sup> CDU/CSU und SPD, Verantwortung für Deutschland. Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode, 2025, Zeilen 3111-3119.

<sup>2</sup> Das vormalige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) hat durch den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 6. Mai 2025 die Bezeichnung Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend erhalten. Aus Gründen der Einfachheit wird im Gutachten durchgehend die neue Bezeichnung verwendet, auch wenn z.T. auf Begebenheiten vor dem betreffenden Organisationserlass Bezug genommen wird.

<sup>3</sup> Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für alle Kinder in Deutschland / Kompendium für hohe Qualität in der frühen Bildung (2024). Erstellt von der Arbeitsgruppe Frühe Bildung, URL: <https://www.fruehe-chancen.de/themen/qualitaetsentwicklung/ag-bericht> (zuletzt abgerufen 15.01.2026).

Qualitätsverständnis, das vorherigen Qualitätsprozessen und insbesondere auch der Arbeit der AG Frühe Bildung zugrunde lag, als Grundlage des weiteren Prozesses dient.<sup>4</sup>

Ausgehend vom Auftrag im Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode und dem JFMK-Beschluss vom 22./23. Mai 2025 tagt seit Juli 2025 eine Arbeitsgruppe von BMBFSFJ und den für Kindertagesbetreuung zuständigen Länderministerien auf Abteilungsleiterenebene, um das QEG vorzubereiten.

## **II. Gegenstand und Aufbau des Gutachtens**

Bereits 2022 hatte das BMBFSFJ ein rechtswissenschaftliches Gutachten zu möglichen bundesweiten Standards für die Qualität in der Kindertagesbetreuung beauftragt. Das von Prof. Dr. Johannes Münder und Prof. Dr. Michael Wrase erstellte zweiteilige Gutachten prüft die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, den möglichen Regelungsort von Qualitätsstandards einschließlich verschiedener Regelungsorte im SGB VIII und macht Vorschläge für konkrete Regelungen der Qualitätsstandards in Abstimmung mit den fachlichen Empfehlungen der AG Frühe Bildung.<sup>5</sup>

Das vorliegende Gutachten baut auf dem genannten Rechtsgutachten auf. Ausgewählte Fragestellungen, die im laufenden Bund-Länder-Prozess aufgeworfen wurden, werden vertieft geprüft und erörtert. Dazu gehören die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Herstellung von gleichwertigen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet, einschließlich der Frage des notwendigen Konkretisierungsgrads der Regelungen (unter III.), die Verwaltungshoheit (unter IV.) sowie die Finanzhoheit (unter V.) der Länder. Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse des Gutachtens zusammengefasst (unter VI.).

Soweit der Rückgriff auf konkrete Regelungsvorschläge für die rechtliche Prüfung beispielhaft notwendig oder hilfreich ist, greift das vorliegende Gutachten auf Arbeitsergebnisse aus dem Kompendium zurück.

Das Gutachten wurde im Auftrag des Referats 402 des BMBFSFJ im Rahmen eines Begleitdienstleistungsvertrags im Konsortium mit der Prognos AG und der Agentur fischerAppelt erstellt. Es enthält eine fachlich weisungsfreie, wissenschaftlich unabhängige Bearbeitung der

---

<sup>4</sup> Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK), Externes Ergebnisprotokoll Jugend- und Familienministerkonferenz 2025, S. 31, <https://jfmk.de/wp-content/uploads/2025/06/Externes-Ergebnisprotokoll-der-JFMK-2025.pdf> (zuletzt abgerufen 14.01.2025).

<sup>5</sup> Münder/Wrase, Regelungskompetenzen und -möglichkeiten des Bundes für bundesweite Qualitätsstandards in der Kindertagesbetreuung. 1. Teilgutachten und 2. Teilgutachten, Berlin 2022, abrufbar unter <https://www.fruehe-chancen.de> (zuletzt abgerufen 15.01.2026).

aufgeworfenen Rechtsfragen durch die Bearbeitenden. Es basiert auf der geltenden Rechtslage und legt die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde.

### **III. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Qualitätsentwicklungsgesetz, insbesondere Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG**

Für die konkrete bundesgesetzliche Einführung und Ausgestaltung eines QEG sind die kompetenzrechtlichen Fragen im bundesstaatlichen Gefüge von zentraler Bedeutung, da die Gesetzgebungszuständigkeit auch für den Bereich der Frühen Bildung und Förderung in Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege nach Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern liegt.<sup>6</sup> Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bedarf einer entsprechenden Zuständigkeit im Grundgesetz, nach der auch Inhalt und Umfang möglicher Regelungen sowie deren Grenzen zu bestimmen sind.<sup>7</sup> Dies wird daher im Folgenden mit Blick auf das geplante QEG unter Zugrundelegung verschiedener Regelungsmodelle und Konkretisierungsgrade näher untersucht.

Eine Gesetzgebungskompetenz für die Verankerung von Qualitätsstandards im Bereich der Kindertagesbetreuung ergibt sich grundsätzlich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, der eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ statuiert. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Betreuungsgeldurteil deutlich gemacht, dass die Regelung von qualitätsbezogenen Aspekten der Tagesbetreuung ein wesentlicher Bestandteil der konkurrierenden Bundeszuständigkeit sein kann und Regelungen für eine „qualitätsorientierte Tagesbetreuung“, wie sie etwa das Kinderförderungsgesetz für den Bereich der Kindertagespflege eingeführt hat,<sup>8</sup> dem Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG unterfallen.<sup>9</sup>

#### **1. Erforderlichkeit zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nach Art. 72 Abs. 2 GG**

Von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG kann der Bund allerdings nur dann gem. Art. 72 Abs. 2 GG Gebrauch machen, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen

---

<sup>6</sup> Sogenannte „Residualkompetenzen“, Degenhart, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 7.

<sup>7</sup> Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 5 ff.; Degenhart, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 70 Rn. 10 ff.

<sup>8</sup> Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10. Dezember 2008, BGBl. I 2008, S. 2403.

<sup>9</sup> BVerfGE 140, 78 (Rn. 52, 57); ausführlich Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 7 ff.

Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Diese Erforderlichkeitsklausel wurde aufgrund der „Wucherungen“ der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes durch die Verfassungsreform 1994 eingeführt, um eine weitere ungehinderte Aushöhlung der Länderkompetenzen zu verhindern.<sup>10</sup>

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit der Altenpflegeentscheidung von 2002 ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erst dann bedroht und der Bund zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.<sup>11</sup> Ein rechtfertigendes besonderes Interesse an einer bundesgesetzlichen Regelung kann auch dann bestehen, wenn sich abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern auf Grund ihrer Mängel zu einer mit der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse unvereinbaren Benachteiligung der Einwohnenden dieser Länder führen.<sup>12</sup> Der Bundesgesetzgeber hat infolgedessen genauer, in der Regel durch Bezugnahme auf verfügbare valide Daten, Statistiken und/oder Expertisen, darzulegen, dass sich mit Blick auf den betreffenden stehenden Regelungsbereich die Lebensverhältnisse in den Ländern in bundesstaatlich relevanter Weise auseinanderentwickelt haben beziehungsweise sich eine solche Entwicklung unmittelbar abzeichnet.<sup>13</sup>

Auch bei der Festlegung von Qualitätsmerkmalen für die frühkindliche Förderung von Kindern muss der Bundesgesetzgeber nach der Rechtsprechung darlegen, dass ein bestimmtes Qualitätsniveau im Bundesgebiet (bislang) nicht sichergestellt ist und ohne ein bundesgesetzliches Eingreifen in der vorgesehenen Art und Weise eine Verbesserung nicht in ausreichender Weise zu erwarten ist.<sup>14</sup> Insofern gleicht die Erforderlichkeit i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG begrifflich wie konzeptionell der Verhältnismäßigkeitsprüfung.<sup>15</sup> Allerdings steht dem Bundesgesetzgeber ein Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Bewertung der Faktenbasis sowie der (voraussichtlichen) Wirkung der beabsichtigten Regelungen zu.<sup>16</sup>

---

<sup>10</sup> Wittreck, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 4 f. m.w.N.

<sup>11</sup> BVerfGE 106, 62 (144), 41; 111, 226 (253); 112, 226 (244); 140, 65 (Rn. 35); st. Rspr.

<sup>12</sup> BVerfGE 112, 226 (244 f.); vgl. auch BVerfGE 106, 62 (153 f.).

<sup>13</sup> Grdl. BVerfGE 106, 62 (154); 111, 226 (255); 112, 226 (245 ff.); st. Rspr.

<sup>14</sup> Ausf. Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 11 ff.

<sup>15</sup> Wittreck, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 18; Degenhart, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 11.

<sup>16</sup> BVerfGE 106, 62 (149 f., Rn. 337 ff.), 111, 226 (255, Rn. 102); 138, 136 (177, Rn. 111); st. Rspr.; Degenhart, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 72, Rn. 20.

Aufgrund der erheblichen Disparitäten bei der Qualität des Betreuungs- und Förderangebots in den Bundesländern und Kommunen in verschiedenen Handlungsfeldern, wie etwa der Personalausstattung und dem Fachkraft-Kind-Schlüssel,<sup>17</sup> der Förderung von sprachlicher und sonstiger Entwicklung der Kinder,<sup>18</sup> dem Übergang zwischen der Kindertagesbetreuung und der Schule sowie bei der Unterstützung von Kindertageseinrichtungen mit einem erhöhten Anteil von besonders förderbedürftigen Kindern<sup>19</sup> ist weiterhin von der grundsätzlichen „Erforderlichkeit“ einer bundesgesetzlichen Regelung i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG zur Herstellung von gleichwertigen Verhältnissen im Bundesgebiet auszugehen.<sup>20</sup> Zur Vermeidung von Missverständnissen wird darauf hingewiesen, dass die Norm eine Schranke für die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aufstellt, diese also in dem Sinne begrenzt, dass nicht erforderliche Bundesregelungen unzulässig und damit verfassungswidrig sind.<sup>21</sup> Sie enthält allerdings nach ganz herrschender Meinung keinen Gesetzgebungsauftrag des Bundes;<sup>22</sup> d.h., der Bund *kann*, aber muss nicht tätig werden, sobald erhebliche Disparitäten im Sozialgefüge auftreten. Vielmehr ist er befugt, entsprechend seiner Einschätzungs- und Gestaltungsfreiheit zu priorisieren.<sup>23</sup>

## **2. Eignung der bundesgesetzlichen Regelung für eine bundesweite Angleichung der Lebensverhältnisse**

Die konkreten bundesgesetzlichen Regelungen müssen dabei jedoch auch *geeignet* sein, das Ziel einer bundesweiten Angleichung der Lebensverhältnisse für Einwohnende in den unterschiedlichen Ländern zu erreichen.<sup>24</sup> Dies setzt voraus, dass die betreffenden Bestimmungen die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse „zumindest fördern“ (können).<sup>25</sup> Im Folgenden werden drei mögliche Regelungsmodelle vorgestellt und verglichen: Regelung in Form von einzelnen Bund-Länder-Vereinbarungen (a.), Regelungen im SGB VIII mit unbestimmten Rechtsbegriffen (b.) und konkrete Regelungen im SGB VIII (c.).

---

<sup>17</sup> BMBFSFJ, Monitoringbericht zum KiQuTG 2023, Berlin 2024, S. 97 f.; vgl. auch Baierl/Kapella/Hornung, Die Personalausstattungsquote in KiTas, Gütersloh 2026.

<sup>18</sup> BMBFSFJ, Monitoringbericht zum KiQuTG 2023, Berlin 2024, S. 177 ff.

<sup>19</sup> Siehe dazu aktuell Baierl/Kapella/Hornung, Die Personalausstattungsquote in KiTas, Gütersloh 2026, S. 14 ff.

<sup>20</sup> Vgl. Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 12.

<sup>21</sup> Grdl. BVerfGE 106, 62 (135 ff.); Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 72, Rn. 15.

<sup>22</sup> Wittreck, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70-74, Rn. 54.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (152 f.); 135, 155 (Rn. 115); 140, 65 (Rn. 65); Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 72, Rn. 23.

<sup>24</sup> BVerfGE 140, 65 (Rn. 42); Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 18 m.w.N.

<sup>25</sup> Uhle, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, GG Art. 72 Rn. 166 m.w.N.

### a. Kooperatives Regelungsmodell durch Bund-Länder-Vereinbarungen

Das KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) vom 19. Dezember 2019<sup>26</sup>, in der Öffentlichkeit auch als „Gute-Kita-Gesetz“ bezeichnet, arbeitet zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung mit Verträgen zwischen Bund und Ländern. Jedes Land hat mit dem Bund, vertreten durch das BMBFSFJ, einen Vertrag über die Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung abgeschlossen, welcher jeweils ein Handlungs- und ein Finanzierungskonzept enthält und das jeweilige Land vertraglich verpflichtet, bestimmte geeignete Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung zu treffen und an einem Monitoring teilzunehmen. Die Länder konnten dabei jeweils entscheiden, auf welchen Handlungsfeldern sie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Qualität ergreifen. Nach Auslaufen der ersten Finanzierungsphase stellte der Bund den Ländern zur Umsetzung des KiQuTG für die Jahre 2023/24 und 2025/26 jeweils weitere Mittel über eine vertikale Umsatzsteuerumverteilung zur Verfügung. Mit der Novellierung des KiQuTG, die zum 1.1.2025 in Kraft trat, wurde der Katalog an Handlungsfeldern weiter eingeschränkt sowie das Ergreifen von Maßnahmen für die sprachliche Bildung und zur Gewinnung von qualifizierten Fachkräften für alle Bundesländer verpflichtend vorgegeben.<sup>27</sup>

Gegen den regulatorischen Ansatz des „Gute-Kita-Gesetzes“ sind im Schrifttum von Beginn an verfassungsrechtliche Einwände vorgebracht worden.<sup>28</sup> Es wurde einerseits bemängelt, dass die im KiQuTG vorgesehen Handlungsfelder zu breit definiert seien. Der Bund dürfe nur elementare, zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse „erforderliche Mindeststandards in für das Sozialgefüge zentralen Qualitätsbereichen gesetzlich vorgeben, etwa für den Fachkraft-Kind-Schlüssel“, den Umfang der Förderung und die sprachliche Bildung.<sup>29</sup> Andererseits erlaube es die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nicht, sechzehn unterschiedliche Staatsverträge mit den Bundesländern zu schließen. Dies sei keine „bundeseinheitliche Regelung“.<sup>30</sup> Verteidiger des Regelungsansatzes im KiQuTG, wie ein Verfasser des vorliegenden Gutachtens, haben darauf hingewiesen, dass Art. 72 Abs. 2 GG bereits nach seinem Wortlaut zwar eine „bundesgesetzliche“, aber keine „bundeseinheitliche“ Regelung

---

<sup>26</sup> BGBl. I S. 2696, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 361).

<sup>27</sup> Siehe Gesetz zur periodengerechten Veranschlagung von Zinsausgaben im Rahmen der staatlichen Kreditaufnahme und Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 21. November 2024, BGBl. I Nr. 361.

<sup>28</sup> Vgl. F. Kirchhof, Stellungnahme, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Ausschussdrucks. 19(13)23e, 2018; Rixen, Ist das Gute-Kita-Gesetz verfassungswidrig?, NVwZ 2019, 432 (437).

<sup>29</sup> F. Kirchhof, Stellungnahme, S. 5; dagegen ausführlich Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, S. 13 f.

<sup>30</sup> F. Kirchhof, Stellungnahme, S. 7.

verlangt.<sup>31</sup> Im Rahmen des „kooperativen Föderalismus“ könne der Bundesgesetzgeber einem Regelungsmodell folgen, wonach auf einer bundesgesetzlichen Grundlage Einzelregelungen mit den Bundesländern mit dem Ziel der Konvergenz getroffen werden. Auf diesem Weg könne den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in den Ländern gegebenenfalls besser Rechnung getragen werden, um mit länderspezifischen Maßnahmen zu einem bundeseinheitlichen Qualitätsniveau zu gelangen.<sup>32</sup>

Allerdings darf der Bundesgesetzgeber einem solchen Regelungsansatz auch nicht ‚blind‘ folgen. Vielmehr treffen ihn bei der Einführung neuer Steuerungskonzepte Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten.<sup>33</sup> Soweit sich das Regelungsmodell zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als nur bedingt geeignet i.S.d. Art. 72 Abs. 2 GG erweist, ist er zur Korrektur verpflichtet.<sup>34</sup> In diesem Zusammenhang hat das regelmäßige Monitoring nach § 6 KiQuTG zumindest bis zum aktuell vorliegenden Bericht 2023 gezeigt, dass der Regelungsansatz des KiQuTG für die Herstellung von bundesweiter Gleichwertigkeit bei für die Betreuung und Förderung der Kinder zentralen Qualitätskriterien – trotz Verbesserungen in einzelnen Handlungsfeldern – nur eingeschränkt wirkungsvoll ist. So waren zwar bei dem allgemein als besonders wichtig angesehen Personal-Kind-Schlüssel bundesweite Verbesserungen zu verzeichnen, jedoch nur geringe oder gar keine Fortschritte bei der Konvergenz, also der Angleichung der Unterschiede zwischen den Ländern.<sup>35</sup> Sollte sich dies in dem für das Frühjahr 2026 angekündigten aktuellen Monitoring-Bericht für die Jahre 2023-24 erneut bestätigen, ergäben sich Zweifel an der Wirksamkeit des KiQuTG mit Blick auf die Herstellung von Gleichwertigkeit im Bundesgebiet. Im Ergebnis würde ein Festhalten an dem Regelungsmodell möglicherweise zu einer heterogenen Weiterentwicklung und Verbesserung der Qualität in der Kindertagesbetreuung in verschiedenen Bundesländern, nicht jedoch zu der verfassungsrechtlich gebotenen Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet führen. Insofern würde die Begründungslast für den Gesetzgeber nochmals steigen, mit Blick

---

<sup>31</sup> Vgl. Kment, in Jarass/Piroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 72 Rn. 19; Wittreck, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 20; Wrase, Einheitliche Qualitätskriterien für den Ganzttag im Grundschulalter. Möglichkeiten der bundesrechtlichen Umsetzung, Berlin 2019, S. 42.

<sup>32</sup> Wrase, Einheitliche Qualitätskriterien, 2019, S. 42 f.

<sup>33</sup> Grdl. zu den Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten BVerfGE 50, 290 (335); 95, 267 (314 f.); 113, 167 (234); ausf. zur Rspr. Bieback, Beobachtungs- und Evaluationsaufträge an den Gesetzgeber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZfRSoz 2018, 42 ff

<sup>34</sup> Vgl. Vgl. BVerfGE 106, 62 (159): Trotz fortbestehender Unsicherheiten muss die Datenlage ausreichen, „um das Konzept und die wesentlichen Annahmen des Bundesgesetzgebers verlässlich zu stützen.“

<sup>35</sup> BMBFSFJ, Monitoringbericht zum KiQuTG 2023, Berlin 2024, S. 746 ff.

auf die einzelnen Handlungsfelder des KiQuTG die Geeignet- und Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG plausibel darzulegen.

Vor diesem Hintergrund ist die Ankündigung im Koalitionsvertrag, das Regelungsmodell des KiQuTG durch ein neues QEG abzulösen, auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zu begrüßen.

### **b. Regelungen im SGB VIII mit unbestimmten Rechtsbegriffen**

Dem Bundesgesetzgeber ist es auch im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nicht verwehrt, mit auslegungsbedürftigen und unbestimmten Rechtsbegriffen zu operieren.<sup>36</sup> Anders als beim Inkrafttreten des SGB VIII im Jahr 1991 sind die Anforderungen an solche Regelungen mit Blick auf ihre Geeignet- und Erforderlichkeit durch den im Zuge der Verfassungsreform 1994 eingefügten Art. 72 Abs. 2 GG jedoch deutlich gestiegen.<sup>37</sup> So muss mit Blick auf verwendete allgemeine Tatbestandsmerkmale konkret dargelegt werden, inwieweit sie über die Regelungswirkung der bereits in den §§ 22 ff. SGB VIII bestehenden Vorgaben zur Kindertagesbetreuung hinausgehen und eine tatsächliche Konvergenz im Bundesgebiet im Sinne der beabsichtigten Qualitätsverbesserungen erwarten lassen.<sup>38</sup>

Unbestimmte Rechtsbegriffe, die aufgrund ihres offenen Wertungscharakters von den Ländern unterschiedlich verstanden und umgesetzt werden können, wie etwa eine „angemessene“ Personalausstattung oder Betreuungsrelation, sind gegebenenfalls nicht geeignet, die nach Art. 72 Abs. 2 GG erforderliche Vereinheitlichung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu erreichen. Allerdings kommt es auch hier auf die konkrete Vorschrift an und ob diese mittels Auslegung so weit konkretisiert werden kann, dass sie voraussichtlich die verfassungsrechtlich geforderte Vereinheitlichungswirkung erzielt.<sup>39</sup> Dies kann durch eine recht einfache ‚Negativprobe‘ festgestellt werden: So kann gefragt werden, ob und inwiefern die im Rahmen der Bundesgesetzgebung vorgesehene Norm eine Änderung und Anpassung der gesetzlichen bzw. untergesetzlichen rechtlichen Vorgaben in den Ländern notwendig

---

<sup>36</sup> Vgl. Schultze-Fielitz, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 133; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 83, jew. m.w.N. zur Rspr.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (144 ff.); 112, 226 (244 ff.); st. Rspr.; Wapler, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 52; Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 108. EL August 2025, GG Art. 72 Rn. 51 ff.; Wittreck, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 22, jew. m.w.N.

<sup>38</sup> Vgl. BVerfGE 106, 62 (154); 111, 226 (255); 112, 226 (245 ff.); st. Rspr.; zusammenfassend Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 10 ff. m.w.N.

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 48, 210 (221 f.); 87, 234 (263); 103, 332 (384); Schultze-Fielitz, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 135 m.w.N.

macht. Ist dies nicht der Fall, kommt es vielmehr zu divergierenden Landesvorschriften, fehlt es der Regelung an der nach Art. 72 Abs. 2 GG vorausgesetzten Erforderlichkeit.<sup>40</sup>

(1) Entscheidungsverlagerung auf die Jugendämter und hohe Divergenz der Rechtsanwendung im Bundesgebiet

Unbestimmte Rechtsbegriffe können die Flexibilität und Anpassung des Verwaltungshandelns an einen komplexen Sach- und Regelungsbereich ermöglichen und der Unterschiedlichkeit von Lebenssachverhalten Rechnung tragen.<sup>41</sup> Das 1991, mithin vor Einführung der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 Abs. 2 GG, in Kraft getretene SGB VIII verfolgt im Bereich der tatbestandlichen Voraussetzungen für das Handeln der Fachkräfte an mehreren Stellen einen programmatischen Ansatz.<sup>42</sup> Im Gegensatz zur Regelungstechnik in den meisten anderen Sozialgesetzbüchern, die sich, wie etwa das SGB II, III, V und IX, durch eine sehr hohe Regelungsichte und Detailliertheit auszeichnen, verwendet das SGB VIII vermehrt unbestimmte Rechtsbegriffe wie „geeignet“ (u.a. §§ 13, 19, 21, 23, 27, 79 SGB VIII), „erforderlich“ bzw. „notwendig“ (u.a. in §§ 11, 23, 27, 41, 79 SGB VIII), „bedarfsgerecht“ (§ 24 SGB VIII) oder „Wohl des Kindes“ (u.a. §§ 17, 20, 27, 37 ff. SGB VIII). Damit findet eine erhebliche Verantwortungsverlagerung auf die Fachlichkeit des Jugendamtes und weiterer Akteure der Jugendhilfe statt.<sup>43</sup> Dies lässt einerseits Raum für Einzelfallentscheidungen und eine Anpassung an örtliche Gegebenheiten, was auf der anderen Seite jedoch mit detaillierten und weit in die Verwaltungshoheit der Länder übergreifenden Vorgaben zur Einrichtung der Jugendämter und den Verwaltungsaufbau (§§ 69 ff. SGB VIII), zur Zusammenarbeit mit Trägern der freien Jugendhilfe (§§ 73 ff. SGB VIII) sowie der Ausgestaltung des Verfahrens (u.a. §§ 36 ff. SGB VIII) Hand in Hand geht.<sup>44</sup> Damit kommt es zugleich, wie empirische Erhebungen zeigen, zu einer Uneinheitlichkeit der Rechtsanwendung im Bundesgebiet mit erheblichen Divergenzen nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch einzelnen kommunalen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe.<sup>45</sup> Soweit im Rahmen der Festlegung von Qualitätskriterien für die frühkindliche Förderung eine Konvergenz in zentralen Qualitätsbereichen zur Herstellung gleichwertiger

---

<sup>40</sup> BVerfGE 110, 141 (176); Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 83, jew. m.w.N. zur Rspr.

<sup>41</sup> Schultze-Fielitz, in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 133.

<sup>42</sup> Meysen/Münder/Trenczek, in dies. SK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 36; Wapler, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 56.

<sup>43</sup> Vgl. Meysen/Münder/Trenczek, in dies. SK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 36; Wapler, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 56.

<sup>44</sup> Meysen/Münder/Trenczek, in dies. SK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 36: „Notwendigkeit geschuldet, sich auf die Individualität der Lebenswelten und Bedarfslagen ... einzulassen“.

<sup>45</sup> Vgl. Mühlmann, Regionale Unterschiede in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Zusatzanalyse zum „Monitor Hilfen zur Erziehung 2019“ zu erzieherischen Hilfen und Kinderschutzaufgaben der Jugendämter, Dortmund 2019; weitere Nachweise bei Scheiwe/Schröer/Wapler/Wrase, Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und Rechtsverwirklichung in der Kinder- und Jugendhilfe, Baden-Baden 2022, S. 7 f.

Lebensverhältnisse im Bundesgebiet nach Art. 72 Abs. 2 GG erreicht werden soll, erweist sich die Verwendung von unbestimmten und stark wertungsbezogenen Rechtsbegriffen daher als problematisch. Zudem ist der Grundsatz der Rechtsklarheit zu beachten.

## (2) Anforderungen an die Rechtsklarheit bei Festlegung von (Mindest-)Standards

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG folgende Grundsatz der Rechtsklarheit verlangt, dass gesetzliche Regelungen verständlich, widerspruchsfrei, praktikabel und tatbestandlich konsistent anwendbar sind, um auch für die Gerichte kontrollierbar zu sein.<sup>46</sup> Für die Regelung von Qualitätsaspekten in einem Gesetz bedeutet dies, „dass die qualitativen Anforderungen so präzisiert sein müssen, dass sie handlungsleitend werden können für diejenigen, die diesen Anforderungen nachkommen müssen, d.h. rechtlich so genau sein müssen, dass sie im Rahmen der anerkannten Methoden der Rechtsauslegung ausgelegt und präzisiert werden können.“<sup>47</sup>

Für die Festlegung von allgemeingültigen (Mindest-)Standards verlangt der Grundsatz der Rechtsklarheit demgemäß möglichst konkrete, zumindest durch Auslegung klar bestimmbare Regelungen. Unbestimmte Begriffe wie „hohe Qualität“, „schwierige Lebenslagen“, „bedarfsgerechte Sprachförderung“ können demgegenüber den Kernzweck von Standardsetzung, einer (Mindest-)Vereinheitlichung der fachlichen Praxis, nur bedingt erfüllen. Insofern sind auch in den §§ 22, 22a SGB VIII aktuell weitgehend keine Standards, sondern Aufträge und Ziele der Förderung formuliert.<sup>48</sup>

Soweit das Kinder- und Jugendhilferecht mit unbestimmten Rechtsbegriffen operiert, legt es die Verantwortung bewusst in die Hände der Jugendämter und ihrer fachlichen Expertise. Könnte dagegen jedes Bundesland für sich festlegen, was unter einer „guten Betreuungsrelation“ oder eine „angemessene Zeit“ für Fortbildungen oder Praxisanleitung von Fachkräften zu verstehen ist, so wäre zu befürchten, dass es zwischen den Ländern zu einer divergierenden Umsetzungspraxis kommt und die notwendige Rechtsklarheit auf Bundesebene fehlt. Dies gilt umso mehr, als Klärungen durch die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung im Kinder- und Jugendhilferecht selten sind.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Schultze-Fielitz in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 141 unter Verweis auf BVerfGE 113, 48 (74).

<sup>47</sup> Münder, Rechtliche Möglichkeiten zur Sicherung der Qualität der Förderung von Grundschulkindern, 2018, S. 14 unter Verweis auf BVerfGE 21, 73 (79).

<sup>48</sup> Vgl. Schweigler, in; Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 22 Rn. 19 ff.; Beckmann, in Meysen/Münder/Trenczek, in: dies. SK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 22, Rn. 5.

<sup>49</sup> Vgl. Scheiwe/Schröer/Wapler/Wrase, Rechtsdurchsetzung, Implementationsdefizite und Rechtswirklichkeit in der Kinder- und Jugendhilfe, Baden-Baden 2022, S. 7 f.

Das Gesagte kann am Beispiel des „individuellen Bedarfs“ in Bezug auf den Umfang der täglichen Förderung in Tageseinrichtungen nach § 24 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII verdeutlicht werden. Nach Unsicherheiten seit der Änderung 2013<sup>50</sup> und teilweise divergierenden Entscheidungen der Fachgerichte, konnte eine Klärung erst durch die höchstrichterliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts 2017 herbeigeführt werden, wonach primär der durch die Erziehungsberechtigten definierte individuelle Bedarf maßgeblich sein soll.<sup>51</sup> Hierbei ist zu berücksichtigen, dass § 24 SGB VIII konkrete Ansprüche, also subjektiv-rechtliche Normen enthält, die von den Erziehungsberechtigten vor Gericht eingeklagt werden können und auch regelmäßig eingeklagt werden.<sup>52</sup> Die beabsichtigten Regelungen im QEG sollen hingegen größtenteils als objektiv-rechtliche Vorschriften konzipiert werden, sodass es in der Regel an Klageberechtigten fehlt und eine gerichtliche Klärung von Unklarheiten bei der Auslegung noch viel seltener herbeigeführt werden kann.<sup>53</sup> Soweit daher im beabsichtigten Bundesgesetz weitgehend auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet werden sollen, wären ohne klärende höchstrichterliche Rechtsprechung für die Länder und Träger der öffentlichen Jugendhilfe divergierende Umsetzungspraktiken zu erwarten.

Zugleich verbleiben in diesem Fall erhebliche Finanzierungsunsicherheiten, insbesondere auf Seiten der Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Denn nur bei klaren gesetzlichen Handlungsvorgaben können die (zusätzlich) entstehenden Kosten genau abgeschätzt werden, so dass bereits im Vorhinein eine faire Kostenverteilung zwischen Bund, Ländern und den Städten und Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorgenommen werden kann. Die Erforderlichkeit konkretisierender Landesvorschriften schützt insbesondere auch die Kommunen, da die landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsvorschriften nach der Rechtsprechung nur greifen, wenn das jeweilige Land, nicht aber wenn unmittelbar der Bund bestehende Aufgaben, die nach Landesrecht kommunalen Trägern zugewiesen sind (vgl. § 69 SGB VIII), erweitert.<sup>54</sup>

Eine Möglichkeit, die notwendige Konvergenzwirkung auch bei der Verwendung allgemeiner Rechtsbegriffe zu gewährleisten, ist der Verweis auf außerrechtliche Standards, der aber schon aus Gründen der Rechtssicherheit konkret und verlässlich sein muss (z.B. durch

---

<sup>50</sup> Änderung durch Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz - KiföG) vom 10.12.2008, BGBl. I S. 2403.

<sup>51</sup> BVerwG, Urteil vom 26.10.2017 – 5 C 19/16, NJW 2018, 1489 (1493, Rn. 42); dazu Beckmann, in: Meysen/Münder/Trenczek, in: dies. SK-SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 24 Rn. 38; zur abweichenden Meinung und Rechtsprechung siehe Schweigler, in: Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 22, Rn. 28 m.w.N.

<sup>52</sup> Ausführlich Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 28 ff.

<sup>53</sup> Ausführlich Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 24 ff.

<sup>54</sup> BVerfG, Beschl. v. 7.7.2020 – 2 BvR 696/12, NVwZ 2020, 1342 (1348, Rn. 72).

Anerkennung oder Akkreditierung der regelsetzenden Organisation).<sup>55</sup> Dabei kann auch die Bezugnahme auf „fachlich anerkannten Standards“ die notwendige Rechtsklarheit herstellen, wenn beispielsweise in der Gesetzesbegründung genauer bestimmt wird, welche Richtlinien, Regelwerke oder sonstigen Veröffentlichungen hier konkret in Bezug genommen werden.<sup>56</sup> Auch könnten Bund und Länder durch Gesetz z.B. eine Kita-Qualitätskommission einsetzen, die verbindliche Standards formuliert, um allgemeine Rechtsbegriffe bundesweit zu konkretisieren.

Eine weitere Regelungstechnik, der sich der Gesetzgeber zur hinreichenden Konkretisierung bedienen kann (und auch häufiger bedient), liegt darin, genauere Erläuterungen eines Tatbestandsmerkmals – wie z.B. der „Angemessenheit“ – in die amtliche Begründung des Gesetzesentwurfs aufzunehmen. Denn mit der Verabschiedung eines Gesetzes, das insoweit dem eingebrachten Regierungsentwurf entspricht, macht sich das Parlament die beigefügte Begründung zu eigen.<sup>57</sup> Der amtlichen Begründung des Gesetzesentwurfs kommt infolgedessen im Rahmen der sogenannten historischen Auslegungsmethode nach herrschender wissenschaftlicher Meinung und auch Praxis eine besondere Bedeutung zu.<sup>58</sup> Die Problematik einer zu unbestimmten Regelung kann folglich zumindest teilweise dadurch „entschärft“ werden, dass die Gesetzesbegründung konkrete Erläuterungen und Verweise enthält, die eine hinreichende Konkretisierung in der Rechtsanwendung ermöglichen. Allerdings sind weder die rechtsumsetzenden Behörden noch die Gerichte an die Gesetzesbegründung gebunden. Es handelt sich lediglich um eine Auslegungshilfe, die herangezogen werden kann, um einen unbestimmten Rechtsbegriff sachgemäß zu interpretieren und damit die Schwelle der notwendigen Rechtsklarheit zu überschreiten.<sup>59</sup> Klare gesetzliche Regelungen sind daher immer vorzuzugewürdigt.

### **c. Konkrete Regelungen im SGB VIII**

Zunächst steht grundsätzlich außer Frage, dass der Bundesgesetzgeber im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 GG dazu befugt ist, (sehr) detaillierte Vorschriften zu erlassen, wie er dies in der Sozialgesetzgebung

---

<sup>55</sup> Schultze-Fielitz in Dreier, GG Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 143.

<sup>56</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 31. 5. 2011 – 1 BvR 857/07 NVwZ 2011, 1062 (1064, Rn. 70); Möllers, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2023, § 7, Rn. 40; Wapler, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 52.

<sup>57</sup> Wank, Juristische Methodenlehre, 2020, § 10 Rn. 17; Reimer, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 352.

<sup>58</sup> Reimer, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 352; Möllers, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2023, § 4, Rn. 166; Wank, Juristische Methodenlehre, 2020, § 10 Rn. 17.

<sup>59</sup> Ausf. Möllers, Juristische Methodenlehre, 5. Aufl. 2023, § 4, Rn. 165 ff.

weit überwiegend tut. Das Sozialrecht ist grundsätzlich „ein Rechtsgebiet mit einer überaus hohen Regelungsdichte“. <sup>60</sup> Oft verlangt Art. 72 Abs. 2 GG dies sogar, da der Bundesgesetzgeber seit der Verfassungsreform 1994 zur konkurrierenden Gesetzgebung nur befugt ist, soweit dies im Sinne der Bundeseinheitlichkeit mit Blick auf gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. <sup>61</sup> Dies impliziert, wie dargelegt, die Notwendigkeit vereinheitlichend wirkender bundesgesetzlicher Regelungen, was in der Regel nur durch möglichst konkrete Vorgaben erreicht werden kann.

#### (1) Einpassung in die Regelungssystematik des SGB VIII

Die Frage, ob detaillierte Vorschriften der besonderen Regelungstechnik des von der Struktur der anderen Sozialgesetzbücher abweichenden und (trotz der Erforderlichkeitsklausel) nach Art. 125a Abs. 2 GG fortgeltenden <sup>62</sup> SGB VIII widersprechen, ist demgegenüber von vornherein keine Frage der kompetenziellen Zulässigkeit, sondern lediglich eine Frage des *Regelungsortes* von bundesweiten Standards. Sollten derartige Vorschriften in die §§ 22 ff. SGB VIII integriert oder, wie es auch beim KiQuTG der Fall ist, in einem eigenständigen Gesetz geregelt werden? <sup>63</sup> Die Rechtsgutachter Münder und Wrase und im Anschluss daran die AG Frühe Bildung empfehlen eine Integration in das SGB VIII. Dafür sprechen die enge Verknüpfung von Qualitätsstandards mit dem Förderauftrag nach §§ 22 Abs. 3, 4, 22a SGB VIII sowie die Vermeidung von Rechtsunklarheiten im Zusammenspiel der verschiedenen gesetzlichen Regelungen. <sup>64</sup>

Dort, wo das SGB VIII einheitliche (Mindest-)Standards setzt, sind diese teilweise sehr konkret und präzise formuliert (z.B. §§ 43 Abs. 2, 44, 45 Abs. 3, 47 Abs. 2 SGB VIII). Dies schafft sowohl für die Jugendämter, die mit der Umsetzung beauftragt sind, als auch für die betroffenen Einrichtungen und Fachkräfte Klarheit und Rechtssicherheit. <sup>65</sup> Zudem können auch die Kosten der erforderlichen Verwaltungsleistungen genau bestimmt werden.

---

<sup>60</sup> Hänlein, in Knickrehm/Roßbach/Waltermann, Kommentar zum Sozialrecht, 9. Auflage 2025, SGB I §§ 1-10, Rn. 10.

<sup>61</sup> Wapler, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 52.

<sup>62</sup> Wapler, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 52, 56.

<sup>63</sup> Im Einzelnen Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 21 f.

<sup>64</sup> Ausf. Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 22 ff.

<sup>65</sup> Münder/Wrase, 1. Teilgutachten, 2022, S. 22 f.

## (2) Beispiele für detaillierte Vorgaben (bundesweite Standards) im SGB VIII

Das SGB VIII enthält an verschiedenen Stellen detaillierte Regelungen, die den Ländern nicht zuletzt mit Blick auf die Gewährleistung bundeseinheitlicher Standards klare Vorgaben machen.

Ein solche Vorschrift ist beispielsweise § 43 Abs. 3 S. 1-3 SGB VIII. Danach befugt die Erlaubnis zur Kindertagespflege zur Betreuung von bis zu fünf gleichzeitig anwesenden, fremden Kindern. Nur im Fall einer pädagogischen Ausbildung kann das Landesrecht vorsehen, dass eine Erlaubnis für die Betreuung von mehr als fünf gleichzeitig anwesenden Kindern erteilt werden kann. Die Norm regelt einen präventiven Erlaubnisvorbehalt zur Mindeststandardsicherung im Bereich der Kindertagespflege, wobei die Vorgaben eine ordnungsgemäße Betreuung der Kinder sicherstellen sollen.<sup>66</sup> Der Bundesgesetzgeber hat die Erlaubniserteilung hier vertieft ausgestaltet, um die Kindertagespflege als eigenständige Alternative zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen zu etablieren.<sup>67</sup> Zu diesem Zweck lag es in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die Qualitätssicherung gerade auch durch quantifizierbare Mindeststandards wie etwa den Betreuungsschlüssel zu garantieren. Der Gesetzgeber wies im Gesetzgebungsprozess auf das bestehende Gefälle in der Angebotsstruktur und den Nachholbedarf insbesondere westdeutscher Bundesländer bei der Kindertagesbetreuung hin, weshalb die Regelungen zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Abs. 2 GG als erforderlich angesehen werden konnten.<sup>68</sup>

Die Regelungen der §§ 54, 55 SGB VIII wiederum sehen eine Fallzahlobergrenze pro Fachkraft bei Pfleg- und Vormundschaften im Jugendamt bzw. bei Mitarbeitenden in Vormundschaftsvereinen vor. Demnach soll nach § 55 Abs. 3 SGB VIII eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft des Jugendamtes, die nur mit der Führung von Pflegschaften oder Vormundschaften betraut ist, höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Pflegschaften oder Vormundschaften führen. Für rechtsfähige Vereine setzt ihre Anerkennung nach § 54 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII voraus, dass die als Vereinspfleger oder Vereinsvormund bestellten Mitarbeiter höchstens 50 und bei gleichzeitiger Wahrnehmung anderer Aufgaben entsprechend weniger Pflegschaften oder Vormundschaften führen. Durch die Fallzahlobergrenze soll eine qualitativ gute Pflege und Erziehung des Mündels gewährleistet

---

<sup>66</sup> Smessaert, in Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurt Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 43 Rn. 3, 22 f.; Wiesner in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, Vor § 43 Rn. 3 f

<sup>67</sup> Smessaert, in Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurt Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 43 Rn. 2; BT-Drs. 16/9299, S. 10.

<sup>68</sup> BT-Drs. 16/9299, S. 10 f.

werden, die besonders durch den persönlichen Kontakt mit einer seinem Interesse und Wohl verpflichteten Fachkraft gefördert werden.<sup>69</sup> Diese Fallzahl entspricht einer Empfehlung der Arbeitsgruppe „Familiengerichtliche Maßnahmen bei Gefährdung des Kindeswohls – § 1666 BGB“, die sich wiederum bei ihren Untersuchungen auf eine Empfehlung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter stützte.<sup>70</sup>

Die überaus detaillierten Regelungen in den §§ 42a – f SGB VIII wurden durch das 2015 in Kraft getretene „Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher“<sup>71</sup> in das SGB VIII eingefügt, das als exemplarisch für die Neuregelung eines Teilbereichs im SGB VIII steht. Es wurde als Reaktion auf die gestiegene Zahl allein einreisender, größtenteils geflüchteter Kinder und Jugendlicher ohne Begleitung in den Jahren 2014 und 2015 erlassen.<sup>72</sup> Der Bund sah hier die Notwendigkeit eines landesinternen und bundesweiten Verteilungsverfahrens, um eine gleichmäßige Verteilung der eintreffenden Kinder und Jugendlichen zu erreichen und so eine angemessene und kindeswohlorientierte Unterbringung, Versorgung und Betreuung sicherzustellen. Hierfür wurde ergänzend zur regulären Inobhutnahme die „vorläufige Inobhutnahme“ nach § 42a SGB VIII eingeführt, die auf ausländische Kinder und Jugendliche nach unbegleiteter Einreise anwendbar ist. Ziel dieser vorgeschalteten Inobhutnahme ist die bundesweite Regelung der Erstaufnahme, Unterbringung und Verteilung junger, unbegleiteter Geflüchteter einschließlich detaillierter Vorschriften etwa zur Altersfeststellung und Identitätsklärung.<sup>73</sup> Insgesamt hat der Bund mit der vorläufigen Inobhutnahme ein neues Rechtsinstitut von erheblicher Regelungsdichte in der SGB VIII eingeführt und sich dabei auf seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Art. 72 Abs. 2 GG gestützt.<sup>74</sup> Die Aufnahme von geflüchteten Kindern und Jugendlichen wurde durch die Bezugnahme auf den Königsteiner Schlüssel in § 42c SGB VIII letztlich verbindlich beziffert und den Ländern in § 42c Abs. 1 S. 3 SGB VIII lediglich eine Übererfüllung der Aufnahmequote gestattet.

---

<sup>69</sup> Hoffmann, in Münder/Meysen/Trenczek, Frankfurt Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 55 Rn. 4; Walther, in Wiesner/Wapler, SGB VIII, 6. Aufl. 2022, § 55 Rn. 97.

<sup>70</sup> BT Drs. 17/3617, S. 8 mit Bezugnahme auf „Dresdner Erklärung“, in Der Amtsvormund 2000, 437.

<sup>71</sup> Gesetz vom 28.10.2015, BGBl. I 2015, Nr. 42, S. 1802.

<sup>72</sup> BT-Drs. 18/5921, S. BR-Drs. 349/15, S. 2; Steinbüchel, in Wiesner/Wapler, 6. Aufl. 2022, SGB VIII, Vor § 42a Rn. 1.

<sup>73</sup> Vgl. Trenczek, in Münder/Meysen/Trenczek/Smessaert, 9. Aufl. 2022, Frankfurt Kommentar SGB VIII, § 42a Rn. 1 ff.; Steinbüchel, in Wiesner/Wapler, 6. Aufl. 2022, SGB VIII, Vor § 42a.

<sup>74</sup> BT-Drs. 18/5921, S. 19 f.

### 3. Ergebnis

Bundesgesetzliche Vorgaben zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung sind nur dann gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG zulässig, wenn sie u.a. zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich sind. Dies setzt die Eignung der Bundesregelungen zur Herstellung von Konvergenz voraus.

Das kooperative Regelungsmodell des KiQuTG hat sich dabei mit Blick auf zentrale Qualitätsstandards zwar als wirksam mit Blick auf die Qualitätsentwicklung, jedoch als (bislang) nur eingeschränkt geeignet erwiesen, Konvergenz im Bundesgebiet herzustellen. Seine beabsichtigte Ablösung durch ein QEG ist daher verfassungsrechtlich zu begrüßen.

Art. 72 Abs. 2 GG verlangt in seiner seit 1994, d.h. vier Jahre nach Inkrafttreten des SGB VIII, geltenden Fassung möglichst konkrete Regelungen und Vorgaben, da nur durch sie die erforderliche Konvergenz im Bundesgebiet hergestellt werden kann.

Zwar kann sich der Bundesgesetzgeber auch unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen, um bundesweite Qualitätsmaßstäbe festzulegen. Diese müssen aber aus Gründen der Rechtsklarheit und Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG durch Auslegung in der Weise konkretisierbar sein, dass sie Handlungssicherheit und Konvergenz zwischen den Ländern zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gewährleisten können. Könnte man sich die geplanten Bundesnormen zu den bereits bestehenden bundesgesetzlichen Vorschriften ‚hinzudenken‘, ohne dass die landesrechtlichen Regelungen angepasst werden müssten, sind sie entbehrlich und daher nicht erforderlich im verfassungsrechtlichen Sinne.

## IV. Verwaltungshoheit der Länder nach Art. 83, 84 GG

Mit Blick auf die geplanten Vorgaben für Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege auf Bundesebene stellt sich des Weiteren die Frage, inwiefern diese gegebenenfalls in unzulässiger Weise in die Verwaltungshoheit der Länder eingreifen. Dies ist eine legitime Befürchtung, da Qualitätsstandards für die Kindertagesbetreuung in einem Bundesgesetz je nach Regelungsinhalt mit weitergehenden Fragen der verwaltungsmäßigen Umsetzung durch die Länder verbunden sein können.

### 1. Systematik der Verwaltungshoheit nach Art. 83, 84 GG

Art. 83 GG ist die zentrale Vorschrift für die Verteilung der Verwaltungskompetenzen nach dem Grundgesetz und normiert den landeseigenen Vollzug als Regeltypus für die Ausführung von Bundesgesetzen.<sup>75</sup> Eine Abweichung von diesem Regeltypus ist nur zulässig, soweit das

---

<sup>75</sup> Hermes, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 16; BVerfG-K, NVwZ-RR 2017, 169 (Rn. 16).

Grundgesetz dies bestimmt oder zulässt. Art. 84 GG gestaltet die Landeseigenverwaltung aus; hier wird die Kompetenz zur legislatorischen Ausgestaltung von Organisation und Verfahren als Teil der Verwaltungshoheit den Ländern zugeordnet.<sup>76</sup>

## **2. Bundesregelungen und Abweichungsrecht der Länder, Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG**

Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Hs. 1 GG eröffnet dem Bund grundsätzlich die Möglichkeit, in Bundesgesetzen Regelungen über die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu treffen. Zum Schutz ihrer Verwaltungshoheit verbleibt den Ländern jedoch gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Hs. 2 GG das Recht, von den vom Bund getroffenen Regelungen abzuweichen. Solches später erlassenes abweichendes Landesrecht führt nicht zur Unwirksamkeit des Bundesrechts, sondern genießt lediglich Anwendungsvorrang.<sup>77</sup> In Abweichung von Art. 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht“) gilt im Anwendungsbereich des Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG somit die Lex-Posterior-Regel.<sup>78</sup>

Hintergrund dieser Regelungsform ist ihre Entstehung im Rahmen der ersten Föderalismusreform. Nach Art. 84 Abs. 1 GG a.F. löste bis 2006 jegliche Bundesregelung von Behördeneinrichtung oder Verwaltungsverfahren die Zustimmungspflichtigkeit des jeweiligen Gesetzes im Bundesrat aus. Das führte zu einem sehr hohen Anteil an zustimmungsbedürftigen Bundesgesetzen, was nicht den Vorstellungen des Verfassungsgebers entsprach, wonach das nicht zustimmungspflichtige Gesetz die Regel darstellen sollte.<sup>79</sup> Die umfassenden Mitspracherechte des Bundesrats bargen ein „Blockadepotential“, das zu Verzögerungen im Gesetzgebungsprozess und zum Übergreifen des Mitspracherechts auf materiell-rechtliche Fragen führte, die von Art. 84 Abs. 1 GG nicht umfasst waren.<sup>80</sup> Daher wurde der Art. 84 Abs. 1 GG im Zuge der Föderalismusreform angepasst. Der Schutz der Verwaltungshoheit der Länder wird fortan primär durch das Abweichungsrecht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Hs. 2 GG gewährleistet.

---

<sup>76</sup> F. Kirchhof, in Dürig/Herzog/Scholz, 107. EL März 2025, GG Art. 84; Hermes, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 17.

<sup>77</sup> Vgl. BT-Drs. 16/813, 11 f.

<sup>78</sup> BVerwGE 150, 129 (Rn. 39) = NVwZ 2014, 1516 (1521).

<sup>79</sup> Schätzungen zufolge waren etwa 60% der Bundesgesetze vor der Föderalismusreform zustimmungspflichtige Gesetze, vgl. Suerbaum, in BeckOK GG, 63. Ed. 15.09.2025, GG Art. 84 Rn. 4.

<sup>80</sup> Hermes, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 49 f.; vgl. auch Schmidt-Jortzig, 2003, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, S. 6, [https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekol/bundesstaatskommission/drs/Kom-0006.pdf?\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/DE/plenum/themen/foekol/bundesstaatskommission/drs/Kom-0006.pdf?_blob=publicationFile&v=1) (zuletzt abgerufen 15.01. 2026).

### **3. Qualifizierter Regelungsvorbehalt zum Verwaltungsverfahren, Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG**

Nach Art. 84 Abs. 1 Sätze 5 und 6 GG können bundeseinheitliche Regelungen zum Verwaltungsverfahren – nicht jedoch solche zur Einrichtung von Behörden – auch ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder getroffen werden. Dies ist dem Bund durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz möglich, soweit ein besonderes Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung besteht. Die Frage, ob ein solches „besonderes Bedürfnis“ vorliegt, liegt dabei weitestgehend im Ermessen des Gesetzgebers.<sup>81</sup> Letztlich kann eine Mehrheitsentscheidung im Bundesrat somit dazu führen, dass eine bundeseinheitliche Regelung über Verwaltungsverfahren auch in Ländern verbindlich gilt, die der Regelung nicht zugestimmt haben.

Hieran zeigt sich, dass das Grundgesetz mindestens in Bezug auf das Verwaltungsverfahren keinen geschützten materiellrechtlichen ‚Kern‘ der Verwaltungshoheit kennt, den die Länder gegen den Bund verfassungsrechtlich in Stellung bringen können. Die Verwaltungshoheit wird vielmehr neben dem Abweichungsrecht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2, Hs. 2 GG durch das Zustimmungserfordernis des Bundesrats in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG geschützt.

### **4. Eingriff in die Verwaltungshoheit durch bundeseinheitliche Qualitätsstandards?**

#### **a. Ausführen von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheit gem. Art. 83, 84 Abs. 1 Satz 1 GG**

Unter „Ausführen“ i.S.d. Art. 83, 84 Abs. 1 GG versteht man den verwaltungsmäßigen Vollzug des Bundesrechts. Es liegt vor, wenn das Bundesrecht der Landesverwaltung eine Aufgabe stellt, die jene mit ihren eigenen Mitteln vollzieht. Die reine Beachtung von Bundesrecht bei der Tätigkeit der Landesverwaltung stellt kein „Ausführen“ von Bundesrecht dar.<sup>82</sup>

Das SGB VIII wird entsprechend dem Regelfall nach Art. 83 und 84 GG von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt. Konkrete Anforderungen an Kindertagesstätten werden derzeit von den Ländern im Rahmen der in §§ 22 ff. SGB VIII aufgestellten Vorgaben festgelegt und von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in ihren Einrichtungen sowie dem Betrieb von Einrichtungen freier Träger, vor allem durch Förderbedingungen und Leistungsvereinbarung, umgesetzt.

Dies würde auch für zusätzliche Qualitätsstandards im SGB VIII gelten. Es würde sich also weiterhin um ein „Ausführen“ von Bundesgesetzen in „eigener Angelegenheit“, nämlich durch

---

<sup>81</sup> Winkler, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 31; strenger etwa Hermes, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 64 f.

<sup>82</sup> Kirchhof, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, GG Art. 84 Rn. 52.

die Träger der öffentlichen Jugendhilfe als nach § 69 Abs. 1 SGB VIII zu bestimmende Landesbehörden, handeln.

Dies soll am Beispiel einer bestimmten bundesweiten Betreuungsrelation als Mindestanforderung verdeutlicht werden.<sup>83</sup> Das SGB VIII enthält derzeit keine Vorschrift über einen festen Fachkraft-Kind-Schlüssel. Die Länder regeln die Personalausstattung im Rahmen des in § 22 SGB VIII festgelegten, umfassenden Förderauftrags.<sup>84</sup> Aus dem geltenden § 22 SGB VIII kann sich zwar in Verbindung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Fachkraft-Kind-Relation ergeben, dass eine gewisse Personalausstattung gewahrt werden muss, um den Förderauftrag überhaupt erfüllen zu können; allerdings haben die Länder hier gem. § 26 SGB VIII einen erheblichen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum.<sup>85</sup> So konkretisieren die Länder die notwendige Personalausstattung landesspezifisch in gesetzlichen und untergesetzlichen Normen wie Kitagesetzen, Landesverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Die jeweilige Landesnorm wird zunächst im Genehmigungsverfahren für Kindertageseinrichtungen durch die Behörde geprüft, die für die Vergabe von Betriebserlaubnissen gem. § 45 SGB VIII zuständig ist. Für die Erteilung der Betriebserlaubnis ist notwendig, dass der Träger nach § 45 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 SGB VIII die „personellen Voraussetzungen“ gewährleistet. Welche Behörde für die Erteilung der Betriebserlaubnis zuständig ist, können die Länder bestimmen, wobei § 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII regelt, dass die Zuständigkeit beim überörtlichen Träger liegen muss. Daher sind die zuständigen Behörden meist die Landesjugendämter. Nach der Genehmigungserteilung nehmen dann die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Sicherung des Förderauftrags und der weiteren Anforderungen aus den §§ 22 ff. SGB VIII im Rahmen ihrer Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII sowie ihres daraus folgenden Auftrags zur Qualitätssicherung gem. § 79a SGB VIII wahr.<sup>86</sup> Nach § 22a Abs. 5 SGB VIII sollen sie die Realisierung des Förderauftrags in den Einrichtungen der freien Träger durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, wobei dies in der Regel durch Richtlinien und Vorschriften zu Standards bzw. Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen mit den Trägern geschieht.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> BMBFSFJ, Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit, 2024, S. 16 ff.

<sup>84</sup> Beckmann, in Meysen/Münder/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 22, Rn. 18.

<sup>85</sup> Beckmann, in Meysen/Münder/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 22, Rn. 27.

<sup>86</sup> Schön, in Wiesner/Wapler, 6. Aufl. 2022, SGB VIII, § 79 Rn. 11b; Tammen, Meysen/Münder/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 79, Rn. 24.

<sup>87</sup> Das Gesetz spricht nur von der Gewährleistung durch „geeignete Maßnahmen“ und überlässt den Jugendämtern einen erheblichen Spielraum in der Umsetzung. Ausführlich dazu Tammen, Meysen/Münder/Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, 9. Aufl. 2022, § 79a, Rn. 9 ff.

Als Mindestqualitätsstandard schlägt die AG Frühe Bildung in ihrem Bericht die Regelung eines verbindlichen Fachkraft-Kind-Relation in einem neu einzufügenden § 22b SGB VIII vor.<sup>88</sup> Damit würden Regelungen der Länder zum Personalschlüssel, die sich unterhalb des in SGB VIII normierten Qualitätsstandards bewegten, gem. Art. 31 GG unwirksam. Zugleich wären die Länder gehalten, nach § 26 SGB VIII ihre landesgesetzlichen Regelungen an die bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen.<sup>89</sup>

Gleichwohl bliebe der verwaltungsmäßige Vollzug der Vorgaben zur Sicherstellung der Fachkraft-Kind-Relation und damit das „Ausführen“ durch die Länder unverändert. Die Personalausstattung würde weiterhin im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 45 SGB VIII von den Landesjugendämtern geprüft und sodann von den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe gem. §§ 79, 79a SGB VIII durch „geeignete Maßnahmen“ in ihren Einrichtungen und mit den freien Trägern sichergestellt.

#### **b. „Einrichtung der Behörden“**

Gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG regeln die Länder bei der Ausführung von Bundesgesetzen die Einrichtung der Behörden. Unter „Einrichtung der Behörden“ wird in weiter Auslegung der Aufbau der Verwaltung in einem Land verstanden und die Aufgabenverteilung innerhalb der Landesbehörden beim Ausführen von Bundesrecht.<sup>90</sup>

Kindertageseinrichtungen i.S.d. § 22a SGB VIII sind, auch wenn sie vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder den Kommunen und Städten selbst betrieben werden, im Gegensatz zum Jugendamt keine Vollzugsbehörden i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG. Die Regelungen der §§ 22 ff. SGB VIII richten sich unmittelbar an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, deren Behördenstruktur in den §§ 69 ff. SGB VIII genauer festgelegt ist.

Die Tageseinrichtungen selbst sind nur Gegenstand materiellrechtlicher Regelungen. Dass mit konkreten, personell quantifizierten Vorgaben (wie bei Funktionsstelle, Leitungssockel oder Personal-Kind-Schlüssel) auch Änderungen der Personal- und Finanzierungssysteme in der Verwaltung einhergehen, stellt keinen Eingriff in die Organisationshoheit der Länder nach Art. 84 Abs. 1 GG dar, soweit die verwaltungsmäßige Umsetzung durch die Träger der öffentlichen Jugendhilfe als Vollzugsbehörden nicht vorgegeben wird.<sup>91</sup> Dass zur Umsetzung neuer

---

<sup>88</sup> § 22b Abs. 2 Nr. 1 SGB VIII Entwurf, BMBFSFJ, Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit, 2024, Anlage 1 S. 33 f.

<sup>89</sup> Siehe § 22b Abs. 8 SGB VIII Entwurf, BMBFSFJ, ebenda.

<sup>90</sup> Kirchhof in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, GG Art. 84 Rn. 57; Winkler, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 7.

<sup>91</sup> Vgl. BVerfGE 75, 108 (151 f.); 126, 77 (79); Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 84 Rn. 6 m.w.N.

bundesgesetzlicher Aufgaben z.B. Personal in den Jugendämtern eingestellt oder umgesetzt werden muss oder Finanzierungssysteme angepasst werden müssen, sind typische Folgen von materiellrechtlichen Neuregelungen. Soweit der Bundesgesetzgeber hier keine ausdrücklichen Vorgaben zum „Wer“ und „Wie“ der verwaltungsmäßigen Umsetzung macht, ist Art. 84 Abs. 1 GG nicht einschlägig.<sup>92</sup> Durch die Vorgaben zur Einrichtung der Jugendämter und ihre Ausgestaltung greifen die bestehenden Regelungen der §§ 69 ff. SGB VIII bereits jetzt tiefer in die Verwaltungshoheit der Länder ein, als materiellrechtliche Regelungen zu Qualitätsstandards in den §§ 22 ff. SGB VIII dies könnten.

### c. „Verwaltungsverfahren“

Ebenso wie die Behörden regeln die Länder gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG das Verwaltungsverfahren. Das Verwaltungsverfahren bezeichnet den Ablauf der verwaltungsmäßigen Ausführung von Bundesgesetzen durch ein Land, einschließlich der Fristen, Formen, Vorbereitungs-handlungen und der äußerlichen Gestaltung des Endproduktes der Verwaltung (z.B. Verwaltungsakt, Realakt, usw.).<sup>93</sup> Materiellrechtliche Regelungen wie Qualitätsstandards haben lediglich in der unter b. dargestellten vermittelten Form Einfluss auf das Verwaltungsverfahren. Solange den Ländern überlassen bleibt, wie sie neue Regelungen im Verwaltungsverfahren umsetzen, liegt kein Eingriff in die Verwaltungshoheit vor.

### d. Keine Umgehung des Abweichungsrechts, Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG

Selbst ungeachtet des fortbestehenden Abweichungsrechts würden die im Kompendium angeregten Qualitätsstandards den Tatbestand des Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG nicht erfüllen, da die Qualitätsstandards zwar als Teil der Bundesgesetze durch die Länder in eigener Angelegenheit ausgeführt, jedoch weder die Einrichtung von Behörden noch das Verwaltungsverfahren einer Regelung durch die Länder entzogen würden. Die Verwaltungshoheit der Länder wird seit der Föderalismusreform 2006, wie dargelegt, dadurch gesichert, dass den Ländern ein Abweichungsrecht von den Bundesregelungen zukommt.

Die Länder haben dementsprechend bei der Ausführung von Bundesgesetzen als eigene Angelegenheiten, wie beim SGB VIII, die Befugnis, die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren zu regeln (formelle Regelungen). Der Bund kann hierzu zwar gesetzliche Vorgaben machen, wie er dies in den §§ 69 ff. SGB VIII umfassend getan hat. Die Länder sind jedoch gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 2, 3 GG berechtigt, eigene, davon abweichende Regelungen

---

<sup>92</sup> Hermes, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 34; Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 6 f.

<sup>93</sup> Kirchhof in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 107. EL März 2025, GG Art. 84 Rn. 57; Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 7 ff.

zu treffen, soweit nicht im Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt ist. So haben Niedersachsen und Bremen Regelungen über die Gliederung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe getroffen, die von den §§ 69, 70 SGB VIII abweichen.<sup>94</sup> Dadurch behalten die Länder letztlich die Gestaltungsbefugnis im Bereich ihrer eigenen Verwaltung nach den Grundsätzen der Art. 83 und 84 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>95</sup>

Ausnahme davon bilden lediglich „doppelgesichtige“ Normen, die eine materiellrechtliche Regelung treffen, die eine zwangsläufige Festlegung eines bestimmten Verwaltungsverfahrens auf Landesebene bewirken.<sup>96</sup> In Bezug auf im SGB VIII zu regelnde Qualitätsstandards ist nicht ersichtlich, dass die im Kompendium vorgeschlagenen Regelungen ein bestimmtes Verwaltungsverfahren auf Länderebene zwingend erfordern würden. Das Abweichungsrecht der Länder gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 2, 3 GG würde also vollumfänglich bestehen bleiben.

## 5. Ergebnis

Im Rahmen des SGB VIII bzw. des vorgesehenen QEG führen die Länder gem. Art. 83, 84 GG die bundesgesetzlichen Regelungen als eigene Angelegenheiten aus. Dabei kann der Bund nach Art. 84 Abs. 1 GG auch Vorschriften über die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren erlassen. Die Verwaltungshoheit der Länder wird durch das Abweichungsrecht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2, HS. 2 GG sowie das Zustimmungserfordernis des Bundesrates in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG geschützt. Die vorgesehenen Regelungen über bundesweite Qualitäts(mindest)standards in den §§ 22 ff. SGB VIII sind demgegenüber rein materiellrechtlicher Natur. Kindertageseinrichtungen sind im Gegensatz zu den Jugendämtern keine Vollzugsbehörden i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG. Die Verwaltungshoheit der Länder wird somit durch das beabsichtigte QEG nicht berührt.

## V. Finanzhoheit der Länder

Die Einführung von Qualitätsstandards auf Bundesebene durch ein QEG würde zu erheblichen finanziellen Mehrbelastungen führen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie eine

---

<sup>94</sup> Niedersachsen – Abweichung von § 69 Abs. 3 SGB VIII durch § 9 Abs. 2 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHGAG ND) idF d. Art. 12 G v. 15.12.2006, GVBI Nds 2006, 597 mWv 1.1.2007 (vgl. BGBl I 2009, 463); Bremen - Abweichung von § 69 Abs. 3 SGB VIII durch § 1 Abs. 1 u. 2 Erstes Gesetz zur Ausführung des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes im Lande Bremen (BremAGKJHG) idF d. Art. 1 G v. 20.10.2015, Brem.GBl. S. 471 mWv 23.10.2015 (vgl. BGBl I 2016, 2195) sowie verschiedene weitere Abweichungen von § 70 SGB VIII.

<sup>95</sup> Winkler, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 20; Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 15 f.

<sup>96</sup> Winkler, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 21; Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 8 m.w.N.

solche bundesrechtliche Regelung in Hinsicht auf das Finanzverfassungsrecht, insbesondere den Schutz der Finanzhoheit der Bundesländer, einzuordnen und zu bewerten ist.

### **1. Grundsätzliche Verteilung finanzieller Lasten zwischen Bund und Ländern**

Für die Verteilung finanzieller Lasten zwischen Bund und Ländern gilt grundsätzlich das Prinzip der Konnexität zwischen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung.<sup>97</sup> Es sieht vor, dass Bund und Länder diejenigen Ausgaben tragen, die „bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben“ anfallen. Der Begriff der „Aufgaben“ bezieht sich dabei nach ständiger Rechtsprechung auf die jeweiligen, in den Art. 83 ff. GG geregelten Verwaltungskompetenzen von Bund und Ländern und umfasst sowohl die Ausführung von Gesetzen also auch die „gesetzesfreie“ Verwaltung.<sup>98</sup> Art. 104a Abs. 1 GG stellt klar, dass nur verfassungsrechtliche geregelte Ausnahmen von diesem Konnexitätsprinzip zulässig sind, wie sie etwa in Art. 104a Abs. 2 – 4 GG und andernorts im Grundgesetz normiert sind.

Das Konnexitätsprinzip gilt grundsätzlich für alle bei der Ausführung von Gesetzen anfallenden Kosten; dies umfasst Zweck- wie auch Verwaltungsausgaben.<sup>99</sup> Zweckausgaben sind die Kosten, die bei der Verwirklichung des Verwaltungszwecks entstehen, insbesondere durch die Bereitstellung der Verwaltungsleistung (hier Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 ff. SGB VIII) und durch finanzielle Zuwendungen des Staates an Dritte (etwa freie Träger) zur Erfüllung seiner Aufgaben.<sup>100</sup> Sie können einer Verwaltungsleistung direkt zugeordnet werden. Verwaltungsausgaben fallen für dasungsverfahren und den laufenden Betrieb der Behörden an, etwa für Räumlichkeiten, Personal und Sachmittel. Sie können der einzelnen Verwaltungsleistung dementsprechend nur indirekt zugeordnet werden.

Art. 104a Abs. 1 GG umfasst unmittelbar nur die Zweckausgaben.<sup>101</sup> Art. 104a Abs. 5 S. 1 GG konkretisiert das Konnexitätsprinzip noch einmal in Bezug auf Verwaltungsausgaben: Bund und Länder müssen diese für ihre jeweiligen Behörden tragen.<sup>102</sup> Die nicht immer trennscharfe

---

<sup>97</sup> Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12; Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 2.

<sup>98</sup> Vgl. BVerfGE 26, 338 (390); BVerwGE 44, 351 (365); 98, 18 (21 ff.); Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 13.

<sup>99</sup> Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 9; Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 35 f.

<sup>100</sup> Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 9 f.; Schwarz, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 104a Rn. 44

<sup>101</sup> Schwarz, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 104a Rn. 44.

<sup>102</sup> Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 89; Kment, in: Jarass/Piero, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 104a, Rn. 16.

Abgrenzung dieser Ausgabenarten kann dahinstehen, da die Sonderregelung für Verwaltungsausgaben in der Praxis lediglich normiert, dass Bund und Länder jeweils die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen behördlichen Kapazitäten schaffen müssen.<sup>103</sup> Ein nach Art. 104a Abs. 5 S. 2 GG vorgesehenes Bundesgesetz zur näheren Ausgestaltung wurde bisher nicht erlassen.<sup>104</sup>

Im Schrifttum wird mitunter, vor allem *de lege lata*, eine Durchbrechung des Konnexitätsprinzips zugunsten einer Anknüpfung des Aufgabenbegriffs an die Gesetzgebungstätigkeit diskutiert. Hierfür wird argumentiert, dass der Bundesgesetzgeber zunehmend detaillierte und auf individuelle Ansprüche gerichtete Normen erlasse.<sup>105</sup> Dies mache die Anknüpfung der Finanzierungsverantwortung an die Gesetzgebungstätigkeit aus rechtspolitischer Sicht sinnvoll, um Fragen der Kostentragung im Gesetzgebungsprozess nach dem „Veranlasserprinzip“ Raum zu geben.<sup>106</sup> Die Finanzordnung des Grundgesetzes kennt aber gerade kein solches „Veranlasserprinzip“.<sup>107</sup> Vielmehr widerspricht dies den historischen, systematischen und teleologischen Erwägungen hinter den Art. 104a ff. GG.<sup>108</sup> Zudem sieht Art. 104a Abs. 4 GG, zumindest in Bezug auf die oben erwähnten Zweckausgaben, die Zustimmungspflicht des Bundesrats für Bundesgesetze vor, die den Ländern neue Ausgaben übertragen.

Nach dem Konnexitätsprinzip ist die Ausführung des SGB VIII Aufgabe der Länder, wenn diese die Verwaltungskompetenz für das SGB VIII innehaben. Wie zuvor dargestellt, normiert Art. 83 GG die Landeseigenverwaltung als Regeltypus der Ausführung von Bundesgesetzen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Die zwei wichtigsten Ausnahmen von der in Art. 84 GG näher geregelten Landeseigenverwaltung sind Fälle der Bundesauftragsverwaltung sowie der bundeseigenen Verwaltung.<sup>109</sup> Beide liegen im Fall des Kinder- und Jugendhilferechts nach dem SGB VIII ersichtlich nicht vor.

Auch die Haushaltsautonomie der Länder wird insoweit nicht berührt. Sie umfasst nicht die Sachentscheidungen, die Geldzahlungen bewirken, sondern lediglich haushaltspolitische

---

<sup>103</sup> Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 93.

<sup>104</sup> Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 38; zu erwähnen wäre hier lediglich das Finanzanpassungsgesetz, das jedoch keine umfassende Regelung i.S.d. Art. 104a Abs. 5 Satz 2 GG darstellt.

<sup>105</sup> F. Kirchhof, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 83 Rn. 16; Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12.

<sup>106</sup> Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a Rn. 4.

<sup>107</sup> Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 15 m.w.N.

<sup>108</sup> Schwarz, in Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 104a Rn. 41; Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 12, jew. m.w.N.

<sup>109</sup> Ausführlich dazu Hermes, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 37 ff.

Entscheidungen.<sup>110</sup> Bei den erwogenen Änderungen im Sozialrecht handelt es sich jedoch um Sachentscheidungen, die zwar finanzielle Verpflichtungen der Länder nach sich ziehen, ihre Haushaltsaufstellung im Übrigen aber nicht determinieren.

## 2. Schutz durch das Zustimmungserfordernis nach Art. 104a Abs. 4 GG

Das Grundgesetz sieht aber eine wesentliche Absicherung der Länder gegen eine übermäßige Überlastung durch den Bund bei der Landeseigenverwaltung vor. Diese besteht in der Zustimmungspflicht des Bundesrats in Art. 104a Abs. 4 GG. Hiernach kann der Bund die Länder nicht zur Erbringung von Geldleistungen, geldwerten Sachleistungen oder vergleichbaren Dienstleistungen gegenüber Dritten verpflichten, ohne für ein entsprechendes Bundesgesetz die Zustimmung des Bundesrates nach Art. 77 Abs. 2a GG einzuholen. Dieses „Schutzrecht“ vor kostenbelastenden Bundesgesetzen wurde ebenfalls mit der Föderalismusreform 2006 eingeführt und stellte einen Ausgleich zugunsten der Länder angesichts der sonstigen Eindämmung der Zustimmungspflicht des Bundesrats dar.<sup>111</sup> Es greift auch, wenn der Bund durch bundesgesetzliche Qualitätsvorgaben für die Kindertagesbetreuung neue geldwerte Dienstleistungen gegenüber Dritten – vorliegend den Kindern und ihren Erziehungsberechtigten – vorsieht bzw. bestehende Leistungen in erheblicher Weise erweitert.<sup>112</sup>

Infolgedessen wird der Schutz der Finanzhoheit der Länder bei der Einführung von bundesweiten Qualitätsstandards für die frühkindliche Betreuung und Förderung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege dadurch gewährleistet, dass ein entsprechendes Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf.<sup>113</sup> Dies ist auch plausibel: Denn die Länder werden einem kostenintensiven Gesetz, wie dem beabsichtigten QEG, nur dann mehrheitlich ihre Zustimmung erteilen, wenn ihnen zugleich ein finanzieller Ausgleich seitens des Bundes – in der Regel durch die Umverteilung von Umsatzsteuerpunkten nach Art. 106 Abs. 3 GG i.V.m. dem Finanzausgleichsgesetz – zugesprochen wird.

## 3. Ergebnis

Für die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG das sogenannte Konnexitätsprinzip. Danach tragen die Länder alle Ausgaben, die mit

---

<sup>110</sup> Vgl. Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 109 Rn. 1; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 109, Rn. 1 m.w.N.

<sup>111</sup> Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a, Rn. 36; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 108. EL August 2025, Art. 104a Rn. 80; Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 31..

<sup>112</sup> Heun, in Dreier, GG, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 32 f.; Siekmann, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 104a, Rn. 36 ff.; Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 104a, Rn. 13 f.

<sup>113</sup> Die Zustimmungspflichtigkeit nach Art. 104a Abs. 4 GG dürfte außer Frage stehen, siehe bereits BT-Drs. 16/813, 18; statt vieler Kment, in Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 104a, Rn. 13.

der Ausführung des SGB VIII bzw. eines QEG verbunden sind. Ihre Finanz- und Haushaltshoheit wird dadurch nicht beeinträchtigt. Das Grundgesetz sieht vielmehr nach der gegenwärtigen Rechtslage als Schutz der Länder gegenüber finanziellen Lasten durch die Bundesgesetzgebung das Zustimmungserfordernis im Bundesrat nach Art. 104a Abs. 4 GG vor. Dieses ist auch im Falle des QEG einschlägig.

## VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

- 1) Bundesgesetzliche Vorgaben zur Qualitätsentwicklung in der Kindertagesbetreuung sind nur dann gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG zulässig, wenn sie u.a. zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich sind. Dies setzt die Eignung der Bundesregelungen zur Herstellung von Konvergenz voraus.
- 2) Das kooperative Regelungsmodell des KiQuTG hat sich mit Blick auf zentrale Qualitätsstandards zwar als wirksam mit Blick auf die Qualitätsentwicklung, jedoch als (bislang) nur eingeschränkt geeignet erwiesen, Konvergenz im Bundesgebiet herzustellen. Seine beabsichtigte Ablösung durch ein QEG ist daher verfassungsrechtlich zu begrüßen.
- 3) Art. 72 Abs. 2 GG verlangt in seiner seit 1994 geltenden Fassung möglichst konkrete Regelungen und Vorgaben, da nur durch sie die erforderliche Konvergenz im Bundesgebiet hergestellt werden kann.
- 4) Zwar kann sich der Bundesgesetzgeber auch unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen, um bundesweite Qualitätsmaßstäbe festzulegen. Diese müssen aber aus Gründen der Rechtsklarheit und Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG so präzise bzw. durch Auslegung konkretisierbar sein, dass sie Handlungssicherheit und Konvergenz zwischen den Ländern zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse gewährleisten können. Könnte man sich die geplanten Bundesnormen zu den bereits bestehenden bundesgesetzlichen Vorschriften ‚hinzudenken‘, ohne dass die landesrechtlichen Regelungen angepasst werden müssten, sind sie entbehrlich und daher nicht erforderlich im verfassungsrechtlichen Sinne.
- 5) Im Rahmen des SGB VIII bzw. des vorgesehenen QEG führen die Länder gem. Art. 83, 84 GG die bundesgesetzlichen Regelungen als eigene Angelegenheiten aus. Dabei kann der Bund nach Art. 84 Abs. 1 GG auch Vorschriften über die Einrichtung von Behörden und das Verwaltungsverfahren erlassen. Die Verwaltungshoheit der Länder wird durch das Abweichungsrecht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2, HS. 2 GG sowie das Zustimmungserfordernis des Bundesrates in Art. 84 Abs. 1 Satz 6 GG geschützt.

- 6) Die vorgesehenen Regelungen über bundesweite Qualitätsmindeststandards in den §§ 22 ff. SGB VIII sind rein materiellrechtlicher Natur. Kindertageseinrichtungen sind im Gegensatz zu den Jugendämtern keine Vollzugsbehörden i.S.d. Art. 84 Abs. 1 GG. Die Verwaltungshoheit der Länder wird somit durch das beabsichtigte QEG nicht berührt.
- 7) Für die Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund und Ländern gilt nach Art. 104a Abs. 1 GG das sogenannte Konnexitätsprinzip. Danach tragen die Länder alle Ausgaben, die mit der Ausführung des SGB VIII bzw. eines QEG verbunden sind. Ihre Finanz- und Haushaltshoheit wird dadurch nicht beeinträchtigt.
- 8) Das Grundgesetz sieht vielmehr nach der gegenwärtigen Rechtslage als Schutz der Länder gegenüber finanziellen Lasten durch die Bundesgesetzgebung das Zustimmungserfordernis im Bundesrat nach Art. 104a Abs. 4 GG vor. Dieses ist auch im Falle des QEG einschlägig.