

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ina Lenke, Sibylle Laurischk, Miriam Gruß, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/1461 –**

Die Forderung einzelner Mitglieder der Bundesregierung nach Einführung einer Kindergartenpflicht

Vorbemerkung der Fragesteller

Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen erfolgen bislang auf freiwilliger Basis. In der Bundesrepublik Deutschland besuchen ca. 90 Prozent aller Kinder im Kindergartenalter im letzten Jahr vor der Einschulung Kindertageseinrichtungen. Im Saarland und in Rheinland-Pfalz ist das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung beitragsfrei gestellt worden; das Land Berlin hat dies beschlossen.

Ende April hatte sich die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Dr. Ursula von der Leyen, dafür ausgesprochen, für das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung bundesweit eine Kindergartenpflicht einzuführen, um Ausländerkinder besser zu integrieren. Begründet wird dies vor allem mit Hinweis darauf, dass es wichtig sei, dass ausländische Kinder vor der Einschulung den Kindergarten besuchen, weil dies die Sprachkenntnis und das Gruppenverhalten verbessere.

1. Was spricht aus Sicht der Bundesregierung für die Einführung einer Kindergartenpflicht?

In Deutschland besuchen über 40 Prozent der Kinder im Alter von drei Jahren keinen Kindergarten. In der Altersgruppe der Vierjährigen sind es 14 Prozent und im letzten Jahr vor der Einschulung immerhin rund 8 Prozent der Kinder, die nicht an Angeboten institutioneller Erziehung, Bildung und Betreuung teilnehmen. Angesichts der großen Bedeutung des Kindergartens für die Entwicklung eines Kindes und seine (weitere) Bildungsbiographie sind diese Zahlen zu hoch. Die betroffenen Kinder dürften zu einem Teil aus sozial benachteiligten Familien kommen. Gerade aber für diese Kinder, die z. B. aus bildungsfernen Elternhäusern oder Migrantenfamilien kommen, sollte sichergestellt sein, dass sie eine frühe individuelle Förderung spätestens im Kindergarten erhalten, um Chancengerechtigkeit mit Blick auf den weiteren Weg in Schule, Ausbildung

und Berufsleben zu schaffen. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als in Deutschland, wie in kaum einem anderen Land, die soziale Herkunft über den Bildungserfolg entscheidet. Dies hält die Bundesregierung für nicht hinnehmbar. Die Einführung einer Kindergartenpflicht könnte dazu beitragen, dass gerade Kinder aus sozial benachteiligten Familien eine individuelle und frühe Förderung vor der Schule erhalten, und damit gesellschaftliche Integration und Chancengerechtigkeit für diese Kinder befördern. Die Einführung einer Kindergartenpflicht könnte zudem zu einer gesellschafts- und bildungspolitischen Aufwertung des Kindergartens als nach und neben dem Elternhaus wichtigstem Ort elementarer Erziehung, Bildung und Betreuung beitragen.

2. Welche rechtlichen Bedenken bestehen gegen die Einführung einer Pflicht zum Besuch des Kindergartens?
3. Soll die Kindergartenpflicht nur für das letzte Kindergartenjahr gelten oder auf die gesamte Kindergartenzeit erstreckt werden?
4. Soll die Kindergartenpflicht im letzten Jahr vor der Einschulung für einen Halbtags- oder Ganztagsplatz gelten?
5. Soll die Kindergartenpflicht gegebenenfalls im letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung für alle Kinder gelten, oder ist geplant, die Kindergartenpflicht von einem Förderbedarf abhängig zu machen, und falls ja, wie soll dieser festgestellt werden?
6. Falls die Kindergartenpflicht für alle Kinder gilt, wie soll diese durchgesetzt werden, wenn die Eltern der Verpflichtung nicht nachkommen?

Die Fragen 2 bis 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es kommen verschiedene Möglichkeiten in Betracht, um allen Kindern den Zugang zu institutioneller Erziehung, Bildung und Betreuung spätestens im letzten Kindergartenjahr zu ermöglichen. Dazu gehört die Einführung einer Kindergartenpflicht ebenso wie die Absenkung bzw. Abschaffung der Elternbeiträge. Um effektive Maßnahmen ergreifen zu können, müssen die Faktoren und Gründe, die für den Nichtbesuch des Kindergartens ausschlaggebend sind, genau bekannt sein. Über die Gründe, warum ein Kind den Kindergarten nicht besucht, liegen nur unzureichende Informationen vor. Die Bundesregierung wird deshalb zunächst diese Fragestellung differenziert untersuchen lassen. Damit greift die Bundesregierung auch eine Forderung der Sachverständigenkommission zum 12. Kinder- und Jugendbericht (Bundestagsdrucksache 15/6014, S. 196) auf. Auf der Basis der Erkenntnisse aus dieser Studie wird die Bundesregierung die Eignung in Betracht kommender Instrumente zur Steigerung der Teilnahmequote von Kindern an Angeboten institutioneller Erziehung, Bildung und Betreuung ggf. differenziert nach Altersgruppen prüfen. Im Rahmen dieser Prüfung müssten dann im Hinblick auf die Einführung einer Kindergartenpflicht insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, die in Bezug genommene Altersgruppe, der zeitliche Umfang des verpflichtenden Besuchs eines Kindergartens sowie Umsetzungs- und Finanzierungsmodalitäten zusammen mit den Ländern geklärt werden.

7. Hat die Bundesregierung bereits Gespräche mit den Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden zur Einführung einer Kindergartenpflicht geführt, und falls ja, mit welchem Ergebnis?

Die Umsetzung rechtlicher Vorgaben zur Kinderbetreuung und auch die Finanzierung obliegen nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes den Ländern und den kommunalen Gebietskörperschaften. Solange jedoch die Faktoren und Gründe für den Nichtbesuch des Kindergartens sowie (anschließend) die rechtlichen Fragen einer Kindergartenpflicht nicht geklärt sind, erscheint es nicht angezeigt, mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden über die Einführung einer Kindergartenpflicht Gespräche zu führen. Die Bundesregierung wird jedoch rechtlich zulässige und fachlich sinnvolle Konzepte zur Steigerung der Teilnahmequote von Kindern an Angeboten institutioneller Erziehung, Bildung und Betreuung nur in enger Abstimmung mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden entwickeln.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung Maßnahmen der Bundesländer, das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung beitragsfrei zu stellen, um die Quote bei dem Besuch der Kindergärten zu erhöhen?

Die Bundesregierung begrüßt alle Maßnahmen, die Kindern den Zugang zum Kindergarten und damit zu einer qualifizierten Förderung erleichtern und etwaige Hindernisse, z. B. in Form von Kostenbeiträgen der Eltern, beseitigen. Auch die Sachverständigenkommission zum 12. Kinder- und Jugendbericht spricht sich für eine grundsätzliche Beitragsfreiheit bei der Inanspruchnahme insbesondere auch frühzeitig einsetzender Kindertagesbetreuung aus (Bundestagsdrucksache 15/6014, S. 350). Ebenso hat die OECD in ihrer Untersuchung über das deutsche Kinderbetreuungssystem die Frage gestellt, ob angesichts der wachsenden Bedeutung des Kindergartens für die frühe Förderung die Elternbeiträge verringert oder ganz abgeschafft werden sollten, zumal dies in den meisten anderen europäischen Ländern für die Drei- bis Sechsjährigen der Fall sei. Die Bundesregierung hält es daher für ein wichtiges Signal, dass einige Länder die Gebührenbefreiung der Eltern im letzten Kindergartenjahr bereits umgesetzt haben bzw. vorsehen. Sie wird darüber hinaus auf der Grundlage einer von den Regierungsfractionen im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarung gemeinsam mit den Ländern nach Wegen suchen, die Gebührenbefreiung der Eltern im letzten Kindergartenjahr bundesweit zu realisieren. Oberste Priorität hat jedoch nach Ansicht der Bundesregierung der qualitätsorientierte und bedarfsgerechte Ausbau der Tagesbetreuung.

9. Welche Kosten werden durch die Kindergartenpflicht entstehen, und wer soll diese Kosten tragen?

Wenn eine Kindergartenpflicht für das letzte Kindergartenjahr eingeführt würde, hätte dies zur Konsequenz, dass keine Kindergartengebühren für dieses letzte Jahr erhoben würden und die Träger der freien Jugendhilfe nicht zu einem Eigenanteil verpflichtet werden könnten. Die Höhe der von den Kommunen eingenommenen Beiträge der Eltern im Jahre 2004 für alle Betreuungsformen und alle Altersgruppen (0 bis unter 3 Jahre, 3 Jahre bis zum Schuleintritt und Schuleintritt bis 10 Jahre) lag nach Schätzungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik sowie des Statistischen Bundesamtes bei ca. insgesamt 1,9 Mrd. Euro. Da in der amtlichen Statistik nur die Elternbeiträge für den Besuch von Kindertageseinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft erfasst werden, müssen hier die Elternbeiträge, die beim Besuch einer Einrichtung in freier Trägerschaft anfallen, geschätzt werden. Wenn die Gesamtsumme der Beiträge auf den Altersjahrgang der Fünfjährigen herunter gebrochen wird, ergibt sich,

dass bei einer Kindergartenpflicht für das letzte Kindergartenjahr mit Einnahmeausfällen hinsichtlich der Elternbeiträge von ca. 460 bis 520 Mio. Euro jährlich zu rechnen wäre. Bezüglich des Eigenanteils der Träger der freien Jugendhilfe für ihre eigenen Kindertageseinrichtungen gibt es weder eine offizielle Statistik noch gibt es betriebswirtschaftlich fundierte Nachweise der Träger selbst. Eine Abschätzung dieses Trägeranteils ist zurzeit mit erheblichen Unwägbarkeiten verbunden, so dass der Eigenanteil der Träger der freien Jugendhilfe nicht beziffert werden kann.

Vor dem Hintergrund der in der Antwort auf Frage 7 dargestellten Kompetenzverteilung wäre die Einführung einer Kindergartenpflicht mit Belastungen verbunden, die zunächst die Kommunen zu tragen hätten. Direkte Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen sind aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Der Bund ist also nicht befugt, die Kommunen durch Zuweisung finanzieller Mittel zu unterstützen. Ein Finanzierungskonzept könnte deshalb nur in enger Abstimmung mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden entwickelt werden und müsste von diesen mitgetragen werden.

10. In welchem Umfang tragen Länder und Kommunen die Kosten für die Kinderbetreuung (aufgeschlüsselt nach Bundesländern im Verhältnis zu den zu betreuenden Kindern)?

Im Rahmen des Nachweises der Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushaltes werden vom Statistischen Bundesamt in der Fachserie 14, Reihe 3.1 u. a. in einer zusammenfassenden Kategorie die Nettoausgaben sowie die unmittelbaren Einnahmen für Tageseinrichtungen für Kinder ausgewiesen (Nr. 1031 Tageseinrichtungen für Kinder; Tabelle 8, Zeile 2508). Diese Angaben werden dann wiederum in Ausgaben und Einnahmen auf den föderalen Ebenen Staat (Bundesländer) und Gemeinden (Kommunen) dargestellt. Bei diesem Nachweis zeigt sich allerdings, dass für das Jahr 2003 (letztes verfügbares Jahr) in mehreren Ländern gar keine Ausgaben auf der Landesebene angegeben werden, so z. B. in Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern. Für diese Länder ist bekannt, dass die Ausgaben des Landes für Kindertageseinrichtungen seit einigen Jahren nicht mehr direkt an die Kommunen bzw. freien Träger gezahlt werden, sondern in den kommunalen Finanzausgleich überführt wurden, so dass die Ausgaben des Landes nicht mehr nachgewiesen werden können. Darüber hinaus wurde bei Prüfungen der landesspezifischen Ausgaben immer wieder festgestellt, dass die zusammenfassende Kategorie 1031 (Tageseinrichtungen für Kinder) die Zahlungsströme nicht exakt wiedergibt. Somit steht keine valide Datenbasis zur Verfügung. Aus den Rechnungsergebnissen kann nur vorsichtig abgeleitet werden, dass sich in den Ländern, in denen noch direkte Zahlungen erfolgen, der Anteil der Landesfinanzierung an den gesamten Betriebskosten wahrscheinlich auf 25 bis 35 Prozent beläuft. Unter Berücksichtigung der Elternbeiträge, die im Durchschnitt bei ca. 15 Prozent der Betriebskosten liegen, ergibt sich ein Anteil der Kommunen von ca. 50 bis 60 Prozent.

11. Beabsichtigt die Bundesregierung, die Länder und Kommunen bei Einführung einer Kindergartenpflicht insbesondere finanziell zu unterstützen, und wenn ja, in welchem Umfang?

Dazu wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

12. Werden sich durch die Kindergartenpflicht die Anforderungen an die Erzieherinnen und Erzieher verändern, und falls ja, in welchem Umfang sind Fort- und Weiterbildungsangebote oder eine Reform der Ausbildung der Erzieherinnen und Erzieher erforderlich, und inwiefern wird der Bund die Bundesländer bei der Finanzierung gegebenenfalls unterstützen?

Eine Kindergartenpflicht würde die Anforderungen an Erzieherinnen und Erzieher grundsätzlich nicht verändern. Denn bereits seit 1973 gilt der Kindergarten als Elementarstufe des Bildungssystems. Gerade in den vergangenen Jahren hat es erhebliche Bemühungen gegeben, die Qualität der Arbeit in Kindergärten und anderen Tageseinrichtungen für Kinder zu sichern sowie weiterzuentwickeln. Den Bildungsplänen der Länder, dem gemeinsamen Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen, der „Nationalen Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder“ sowie den Qualitätsmanagementsystemen der freien Träger der Jugendhilfe kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Diese neuere Entwicklung würde durch eine Kindergartenpflicht noch verstärkt werden, da die Träger mehr noch als bisher den Nachweis einer erfolgreichen Förderung von Kindern zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt führen müssten. Auch die Ansprüche der Eltern an die Förderung ihrer Kinder würden wachsen. Daraus könnten sich neue Anforderungen an die Aus- und Fortbildung von Erzieherinnen und Erzieher ergeben. Eine Mitfinanzierung des Bundes scheidet dabei aus verfassungsrechtlichen Gründen aus, da Aus- und Fortbildung in die alleinige Zuständigkeit der Länder fallen.

13. Inwiefern werden Integrationsfragen und der Besuch des Kindergartens insbesondere für Kinder mit Migrationshintergrund Thema des Bündnisses für Erziehung sein?

Die wachsende kulturelle und religiöse Pluralität in unserer Gesellschaft stellt Eltern und alle anderen Personen, die für die Erziehung von Kindern Verantwortung tragen, vor neue Herausforderungen. Toleranz, wechselseitiger Respekt und Verständigung stellen sich nicht von selber ein, sondern müssen erlernt werden. Das Bündnis für Erziehung verfolgt vor diesem Hintergrund das Ziel, begleitend zum notwendigen Ausbau der Kindertagesbetreuung die Qualität von Erziehung, Bildung und Betreuung unter starker Berücksichtigung wertebezogener und religiöser Aspekte zu steigern. Kinder benötigen unabhängig von ihrer nationalen, kulturellen und religiösen Herkunft verbindliche Orientierung durch Werte und soziale Regeln. Nur so können sie die Grundfragen unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens begreifen und sich zu eigenständigen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten entwickeln. Ein wichtiges Handlungsfeld der Initiative ist in diesem Zusammenhang die Verbindung des interkulturellen Lernens mit dem interreligiösen Lernen. Kindertagesstätten sind hierbei auch unter dem Aspekt der Integration ein geeigneter institutioneller Ort für verschiedene Kommunikationsformen wie beispielsweise Elternforen, Supervision und Beratung.

14. Soll gegebenenfalls die Kindergartenpflicht für das letzte Kindergartenjahr bei Kindern mit Migrationshintergrund auch mit einer verstärkten Einbindung der Eltern, insbesondere der Mütter, etwa bei Förderung und Spracherwerb verbunden sein, und falls ja, wie soll diese finanziert werden?

Eine erfolgreiche Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist nur möglich, wenn eine enge Kooperation mit den Eltern erfolgt. Das gilt verstärkt für Kinder und Eltern mit Migrationshintergrund. Ziel muss es sein, die Bildungsprozesse der Kinder stärker in die Elternhäuser hineinzutragen, damit sie dort fortgeführt werden. Dies ist eine zentrale Aufgabe der Erzieherinnen und Erzieher, aber auch der Institutionen der Elternberatung und Elternbildung. Der Kindergarten kann damit eine wichtige integrationspolitische Funktion übernehmen.

Soweit spezielle Maßnahmen vorgesehen sind, fällt die Finanzierung in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung Überlegungen, mit den Migrantinnen und Migranten Integrationsvereinbarungen abzuschließen, die auch die Verpflichtung enthalten, dass die Kinder eine Kindertageseinrichtung besuchen?

Eine etwaige Kindergartenpflicht insbesondere für Migrantinnen und Migranten zum Gegenstand von Integrationsvereinbarungen zu machen, hält die Bundesregierung derzeit mangels gesetzlicher Grundlage nicht für zulässig. Die Integrationsvereinbarung ist eine freiwillige Vereinbarung, die der Zuwanderer oder die Zuwanderin im Rahmen der Betreuung durch die Wohlfahrtsverbände abschließt, ohne dass Sanktionen vorgesehen sind. Lediglich im Rahmen der Eingliederungsvereinbarung nach dem SGB II können integrationspolitische Maßnahmen, wie zum Beispiel der Besuch eines Sprachkurses, Gegenstand der Vereinbarung sein, die bei Nichteinhaltung mit finanziellen Einbußen belegt sind.

