

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundeserziehungsgeldgesetzes

A. Zielsetzung

Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz wird gemäß § 24 SGB VIII i. V. mit Artikel 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes (SFHG) zum 1. Januar 1996 rechtswirksam.

Für einige Länder ist die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz aufgrund ihres niedrigen Versorgungsgrades im Kindergartenbereich bis zum 1. Januar 1996 nicht leistbar. Insbesondere die Kommunen, die die Hauptlastträger der Investitions- und Betriebskosten sind, sind weder finanziell, personell noch organisatorisch in der Lage, das Defizit in der gesetzten Frist abzudecken.

B. Lösung

Durch Änderung des § 24 SGB VIII und des § 15 Abs. 1 BErzGG wird der Rechtsanspruch dahin gehend modifiziert, daß ein Kind, das bis zum 31. Juli eines Jahres das dritte Lebensjahr vollendet hat, vom folgenden 1. August an bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf einen Kindergartenplatz hat. Damit reduziert sich die Zahl der anspruchsberechtigten Kinder entsprechend. Durch die Einfügung eines Vorbehalts zugunsten des Landesgesetzgebers wird die Bedarfsdeckung in den Ländern, in denen die Umsetzung des Rechtsanspruchs bereits leistbar ist, weiterhin offengehalten.

Die Anerkennung von pädagogisch gleichwertigen Förderangeboten wie Vorklassen und qualifizierte Tagespflege erleichtert die fristgemäße Umsetzung des Rechtsanspruchs.

Zu den Folgen wird auf die Begründung zu den Gesetzesänderungen verwiesen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Der Gesetzentwurf trägt zu einer Entlastung der Haushalte der Länder und Kommunen bei.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (332) – 280 00 – Er 8/95

Bonn, den 1. September 1995

An die Präsidentin
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 687. Sitzung am 14. Juli 1995 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundeserziehungsgeldgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundeserziehungsgeldgesetzes

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

Artikel 1**Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch**

§ 24 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 1993, BGBl. I S. 637), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 13. Juni 1994 (BGBl. I S. 1229), wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Ein Kind, das bis zum 31. Juli eines Jahres das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat vom 1. August desselben Jahres bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens. Für alle anderen Kinder sind nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen und, soweit für das Wohl des Kindes erforderlich, Tagespflegeplätze vorzuhalten. Weitergehende landesrechtliche Regelungen bleiben davon unberührt.“

2. Nach Absatz 1 wird ein neuer Absatz 2 eingefügt:

„(2) Der Anspruch nach Absatz 1 Satz 1 kann auch durch ein gleichwertiges Förderungsangebot erfüllt werden.“

3. Der bisherige Absatz 2 wird zu Absatz 3.

4. Der neue Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 erhält folgende Fassung:

„1. für jedes Kind nach Maßgabe des Absatzes 1 Satz 1 ein Platz zur Verfügung steht,“.

Artikel 2**Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes**

In § 15 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bunderziehungsgeldgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Januar 1994 (BGBl. I S. 180) werden die Worte „bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres eines Kindes, das nach dem 31. Dezember 1991 geboren ist,“ durch die Worte „bis ein Kind einen Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens nach § 24 Abs. 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch erlangt,“ ersetzt.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung**A. Allgemeines**

Der Bund hat mit § 24 SGB VIII i. V. mit Artikel 5 SFHG eine Gesetzesgrundlage geschaffen, nach der alle Kinder nach Vollendung des dritten Lebensjahres bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz haben, ohne bei den hohen finanziellen Auswirkungen eine Beteiligung des Bundes bei den Investitions- und Betriebskosten festzulegen. Da die Bundesregierung weiterhin eine Mitfinanzierung verweigert, ist die Umsetzung des Rechtsanspruchs zum 1. Januar 1996 für einige Länder nicht leistbar. Daher soll eine Möglichkeit zur Modifizierung des Rechtsanspruchs geschaffen werden, ohne den Ländern, die bereits über einen entsprechenden Versorgungsgrad an Tageseinrichtungen verfügen, die Möglichkeit zur Vorhaltung der bestehenden Einrichtungen zu nehmen.

B. Zu den Vorschriften im einzelnen**Zu Artikel 1****Zu Nummer 1 (§ 24 Abs. 1)**

Bei der Einführung einer Stichtagsregelung wird auf den Schuljahresbeginn abgestellt. Zum Schuljahresbeginn (1. August eines Jahres) findet in der Regel der allgemeine Wechsel auch in den Kindergärten statt. Die frei werdenden Plätze werden mit den Kindern besetzt, die am 31. Juli des Jahres das dritte Lebensjahr vollendet haben. Mit der Einführung der Stichtagsregelung entfällt der sofortige Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bei Vollendung des dritten Lebensjahres. Werden jedoch im Laufe eines Jahres Plätze in der Einrichtung frei, z. B. durch Umzug, werden diese Plätze aus Kostengründen sofort wieder belegt, so daß Kinder, die zwischenzeitlich das dritte Lebensjahr vollendet haben, nachrücken können.

Eine Stichtagsregelung bedeutet für die Länder und Kommunen die Einsparung von Kosten für Kinder-

gartenplätze eines halben Jahrganges. Mit der Einfügung eines Vorbehalts zugunsten des Landesgesetzgebers soll die Bedarfsdeckung in den Ländern, die bereits über einen entsprechenden Versorgungsgrad an Tageseinrichtungen verfügen, weiterhin gewährleistet werden.

Zu Nummer 2 (§ 24 Abs. 2 – neu –)

Es gibt bisher keine Legaldefinition für einen Kindergartenplatz, die den zeitlichen Umfang und die Inhalte der Betreuung und Förderung festlegt. Die Einbeziehung anderer Förderangebote wie Vorklassen und Tagespflegestellen bedeutet ebenfalls eine finanzielle Entlastung bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs. Darüber hinaus helfen Tagespflegestellen Belegungsspitzen abzubauen. So kann auch vermieden werden, daß Überkapazitäten geschaffen werden.

Bei der Einbeziehung anderer Förderangebote muß die pädagogische Gleichwertigkeit mit dem Angebot im Kindergarten sichergestellt sein. Dies soll entsprechend § 26 SGB VIII durch die Länder geregelt werden.

Zu Artikel 2

Die Anpassung des Erziehungsurlaubs an die Stichtagsregelung nach Artikel 1 soll verhindern, daß evtl. Lücken bei der Betreuung von Kindern zwischen der Beendigung eines Erziehungsurlaubs und der Betreuung in einem Kindergarten entstehen. Somit wird eine ausreichende soziale Begleitung im Sinne des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes sichergestellt.

Der Ausschußtermin 31. Dezember 1991 ist durch Zeitablauf überholt.

Zu Artikel 3

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch und des Bundeserziehungsgeldgesetzes – Gesetzentwurf des Bundesrates – wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Die Initiative des Bundesrates zur Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch ist notwendig geworden, weil der im Schwangeren- und Familienhilfegesetz vorgesehene Termin für das Inkrafttreten des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz nicht realisierbar erscheint. Die Regelung in diesem Gesetz geht auf eine Initiative aus der Mitte des Deutschen Bundestages zurück, der der Bundesrat seinerzeit zugestimmt hat. Die Länder sind der daraus erwachsenen Verpflichtung, für den bedarfs- und fristgerechten Ausbau des Kindergartens Sorge zu tragen, nicht nachgekommen. Darüber hinaus macht das noch immer vorhandene, erhebliche Versorgungsdefizit deutlich, daß in der Zeit vor dem Erlass des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes von seiten der Länder nicht genügend Anstrengungen zum Ausbau des Angebots an Kindergartenplätzen unternommen worden sind. In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung die Auffassung des Bundesrates, sie verweigere weiterhin eine Mitfinanzierung, zurück.

Der Bundesrat hat am 10. Juli 1992 im Blick auf die finanziellen Folgen des vom Deutschen Bundestag am 25. Juni 1992 beschlossenen Schwangeren- und Familienhilfegesetzes festgestellt, daß der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer zu Lasten des Bundes erhöht werden müsse. Im März/April 1993 sind die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern bzw. Gemeinden im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms für die Jahre ab 1995 grundlegend neu geordnet worden.

Diese Vereinbarung ist von den Beteiligten unter Berücksichtigung aller damals bekannten Belastungen der Ebenen getroffen worden. Dabei hat der Bund einen sehr erheblichen Teil der Lasten übernommen. So wurde der Anteil der Länder an der Umsatzsteuer von 37 % auf 44 % erhöht. Die Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden ist damit gesetzlich so geregelt, daß Länder und Gemeinden ihren Verpflichtungen nachkommen können.

Wenn sich die Bundesregierung der Gesetzesinitiative der Länder einer einlösbaren Ausgestaltung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz nicht verschließt, dann geschieht dies vor allem, um das Vertrauen der Bürger in die Realisierung rechtlicher Ansprüche nicht weiter zu enttäuschen.

II. Zu Artikel 1 (Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch)**1. Zu Nummer 1 (§ 24 Abs. 1 – Stichtagsregelung)**

Die Bundesregierung trägt deshalb eine Regelung mit, die für eine Übergangszeit den Zugang zum Kindergarten auf einen oder mehrere jährliche Aufnahmetermine begrenzt. Demgegenüber sieht der Entwurf des Bundesrates – im Gegensatz zur Begründung des antragstellenden Landes Schleswig-Holstein – die bundesrechtliche Einführung einer Stichtagsregelung auf Dauer vor, von der nur kraft ausdrücklicher landesrechtlicher Regelung abgewichen werden kann. Diese Lösung lehnt die Bundesregierung aus folgenden Gründen ab:

- a) Der Kindergarten ist ein eigenständiges Förderungsangebot für Kinder im Alter von drei Jahren bis zur Schulpflicht, das Erziehung, Bildung und Betreuung umfaßt (§ 22 SGB VIII). Auch wenn das soziale Lernen in der Gruppe von wesentlicher Bedeutung für die Förderung der Kinder dieser Altersgruppe ist, so steht im Kindergarten – anders als in der Schule – nicht der geschlossene Gruppenverband im Vordergrund. Vielmehr ist die Förderung jedes Kindes individuell im Kontext der jeweiligen Lebens- und Familiensituation auszugestalten. Die individuelle Aufnahme von Kindern in Kindergartengruppen, wie sie in den neuen Bundesländern die Regel, aber auch in manchen Regionen in Westdeutschland verbreitet ist, wirkt sich nicht negativ auf die Förderung von Kindern aus, sondern erweitert die Möglichkeiten zur Aufnahme neuer Kontakte mit anderen Kindern und wirkt sich damit positiv auf die Entwicklung aus.
- b) Qualifizierte Kinderbetreuung ist eine wesentliche Voraussetzung für die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Dieser Aspekt stand auch bei der Einfügung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Rahmen des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes im Vordergrund, um Müttern in Not-situationen das Austragen ihres Kindes zu erleichtern und eine dem individuellen Bedarf entsprechende Versorgung mit Kindergartenplätzen zu ermöglichen. Eine starre Aufnahme-regelung widerspricht dieser Zielsetzung. Vor dem Besuch des Kindergartens werden die meisten Kinder von einem Elternteil (in der Regel der Mutter) im Rahmen des Erziehungsurlaubs betreut. Dieser endet jedoch mit dem dritten Geburtstag des Kindes. Der Entwurf des Bundesrates versucht, Betreuungslücken, die mit der Einführung einer Stichtagsregelung entstehen, durch eine individuelle Verlängerung des

Erziehungsurlaubs zu schließen. Diese Lösung begegnet jedoch erheblichen frauen- und beschäftigungspolitischen Bedenken (siehe dazu die Ausführungen unter III. Zu Artikel 2 – Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes). Der andere Teil der Kinder kommt weitgehend aus öffentlich geförderten Betreuungsformen (insbesondere Krippen), die ihrerseits Kinder nach dem individuellen Bedarf aufnehmen.

Die Einführung einer Stichtagsregelung führt deshalb zu Betreuungslücken, die je nach dem Geburtstag des Kindes bis zu einem ganzen Jahr betragen können. Eine Stichtagsregelung auf Dauer wird deshalb aus kinder-, frauen- und familienpolitischen Gründen abgelehnt.

- c) Die Einführung einer Stichtagsregelung als Dauerregelung ist auch deshalb verzichtbar, weil der dafür ausschlaggebende Grund – nämlich aktuelle Kapazitätsengpässe – in wenigen Jahren entfällt. Wie die Bevölkerungsstatistik und die Vorausschätzungen über die Geburtenentwicklung zeigen, sinkt die Zahl der Geburten ab dem Jahre 1994 kontinuierlich, so daß bereits ab dem Jahre 1997 mit einem kontinuierlichen Rückgang des Bedarfs an Kindergartenplätzen zu rechnen ist. Bereits in wenigen Jahren wird sich deshalb die Nachfrage so entspannen, daß aus Kapazitätsgründen keine Stichtagsregelung mehr erforderlich ist.
- d) Den erörterten Bedenken gegen eine Stichtagsregelung kann aus der Sicht der Bundesregierung nur dadurch Rechnung getragen werden, daß das Bundesrecht an der individuellen Inanspruchnahme des Kindergartens als Regel festhält, den Ländern jedoch die Möglichkeit eröffnet, in einer Übergangszeit bis zum Ende des Jahres 1999 den Zugang zum Kindergarten auf einen oder mehrere Aufnahme Termine zu beschränken. Die Bundesregierung lehnt deshalb die bundesrechtliche Einführung einer Stichtagsregelung ab und spricht sich für einen Landesrechtsvorbehalt aus.

2. Zu Nummer 2 (§ 24 Abs. 2 – neu – Erfüllung des Rechtsanspruchs durch gleichwertige Angebote)

Die Bundesregierung verschließt sich auch nicht dem Anliegen des Bundesrates, die Erfüllung des Rechtsanspruchs durch gleichwertige Angebote zu ermöglichen. Auch diese Gesetzesänderung wird vom Bundesrat mit den Kapazitätsengpässen ab 1. Januar 1996 begründet. Dafür ist jedoch keine Dauerregelung erforderlich. Die Bundesregierung spricht sich deshalb für eine Übergangsregelung aus. In den ersten Jahren, in denen besondere Versorgungsdefizite bestehen, kann damit der Druck auf die Inanspruchnahme von Kindergartenplätzen gedämpft werden. Seit der Bildungsdiskussion in den 70er Jahren besteht jedoch ein genereller Konsens dahin gehend, daß aufgrund veränderter Lebenslagen alle Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt ein qualifiziertes Förderungsangebot erhalten sollen, wie es sich im Kindergarten, in altersgemischten

Gruppen oder in Ganztageseinrichtungen entwickelt hat. Mit gleichwertigen Angeboten meint der Gesetzentwurf des Bundesrates jedoch nicht Einrichtungen dieser Art, sondern – so die Begründung – Vorklassen und Tagespflegestellen. Während Vorklassen aus der Sicht des Bundes die Anforderungen an die Gleichwertigkeit erfüllen und seit Jahren in einzelnen Bundesländern dazu beitragen, den Bedarf an Kindergartenplätzen zu verringern, gilt dies aus der Sicht des Bundes nicht für die verschiedenen Formen der Tagespflege sowie die in einzelnen Ländern auch üblichen Formen der Spielkreise. Da der Gesetzentwurf des Bundesrates es vermeidet, Kriterien für die Gleichwertigkeit vorzugeben, ist zu erwarten, daß diese Kriterien von den Ländern autonom geregelt werden und auch solche Angebote einbezogen werden, die aus der Sicht des Bundes nicht als gleichwertig anzusehen sind. Die verschiedenen Formen der Tagespflege oder die sog. Spielkreise, deren Bedeutung im differenzierten Betreuungsangebot für Kinder aus der Sicht des Bundes nicht verkannt wird, können jedoch – jedenfalls auf Dauer – nicht als Äquivalente zum Kindergarten gesehen werden. Deshalb können sie auch nur für eine bestimmte Übergangszeit als Surrogate für einen Kindergartenplatz angesehen werden. Gemeinsames Ziel von Bund, Ländern und Gemeinden muß es sein, allen Kindern und Jugendlichen mittelfristig ein Betreuungsangebot zur Verfügung zu stellen, das den Standards des Kindergartens entspricht.

III. Zu Artikel 2 (Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes)

Die Bundesregierung lehnt die in Artikel 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes ab. Die Verlängerung des Erziehungsurlaubs von derzeit drei Jahren um bis zu zwölf Monate begegnet frauen- und beschäftigungspolitischen Bedenken; sie ist im Zusammenhang mit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Einschränkung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz kein geeignetes Instrument, das ab dem 1. Januar 1996 bestehende Defizit an Kindergartenplätzen abzubauen, und erscheint aus folgenden Gründen unverhältnismäßig:

Die Verlängerung des Erziehungsurlaubs – im Extremfall bis zu einem Jahr – dürfte nur einen begrenzten Personenkreis betreffen; es kann aber nicht ausgeschlossen werden, daß dies auf Seiten der Arbeitgeber als eine generelle Ausdehnung des Erziehungsurlaubs auf vier Jahre gewertet wird und ihr Einstellungsverhalten beeinflusst. Dieses zusätzliche Risiko für alle arbeitsplatzsuchenden Frauen einzugehen, erscheint nicht verantwortbar, zumal jungen Eltern in den neuen Bundesländern und auch in Teilen des alten Bundesgebiets bereits heute ausreichende Kindergartenplätze angeboten werden können und das Angebot kontinuierlich ausgebaut wird.

Des weiteren kommt die Verlängerung des Erziehungsurlaubs bis zum jährlichen Aufnahmetermine des Kindergartens nur jenen Eltern zugute, die sich für einen längeren ununterbrochenen Erziehungs-

urlaub von über drei – u. U. bis zu vier – Jahren entscheiden.

Die Verlängerung des Erziehungsurlaubs kommt dagegen den jungen Eltern nicht zugute, die die Erwerbstätigkeit nicht länger als drei Jahre oder nur für die Dauer des Erziehungsgeldbezugs von zwei Jahren unterbrechen können oder wollen. Soweit diese Eltern nach Beendigung des Erziehungsurlaubs einen Kindergartenplatz für ihr Kind benötigen, kann die Verlängerung des Erziehungsurlaubs die Betreuungslücke nicht schließen.

Darüber hinaus begegnet die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung des Erziehungsurlaubs

auch insofern Bedenken, als die Verlängerung auch Eltern zugute kommen soll, die sich bereits im Erziehungsurlaub befinden. Denn die in § 16 des Bundeserziehungsgeldgesetzes eingeräumte Sicherheit des Arbeitgebers in bezug auf seine Dispositionsfreiheit würde in nicht vertretbarer Weise eingeschränkt. Die Verlängerung des Erziehungsurlaubs wäre daher allenfalls für später, etwa ab 1. Januar 1996, geborene Kinder in Betracht zu ziehen. Damit würde sich die Verlängerung erstmals ab 1. Januar 1999 auswirken, also zu einem Zeitpunkt, zu dem die größten Übergangsschwierigkeiten bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz ab der Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes behoben sein dürften.