

14. Wahlperiode

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Gesetz zur Einführung des beitragsfreien Kindergartens in Baden-Württemberg (Kindergartenbeitragsfreiheitsgesetz)

A. Zielsetzung

Zur Stärkung der Bedeutung des Kindergartens als Bildungseinrichtung für alle Kinder, zum Abbau von finanziellen Hemmnissen, die dem Kindergartenbesuch entgegen stehen und zur finanziellen Entlastung der Familien in Baden-Württemberg wird in Baden-Württemberg schrittweise, beginnend mit dem letzten Kindergartenjahr vor der Einschulung, die Beitragsfreiheit für den Kindergarten eingeführt. Damit werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass möglichst alle Kinder vor der Schule eine Kindertageseinrichtung besuchen und durch den Kindergarten eine optimale Förderung und frühkindliche Bildung erhalten.

B. Wesentlicher Inhalt

Durch eine Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes wird schrittweise die Beitragsfreiheit in Kindergärten bis zum Jahr 2010/11 eingeführt und die Einnahmeausfälle der Träger der Kindergärten sowie die damit verbundenen konnexitätsrelevanten Mehrausgaben der Gemeinden durch Landesmittel ausgeglichen.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen unbefriedigenden Rechtszustandes.

D. Kosten

Durch den Wegfall der Elternbeiträge entstehen den kommunalen und freien Kindergartenträgern Mehrkosten. Die Mehrkosten belaufen sich im Jahr 2008 auf 107 Millionen Euro und steigen bis zum Jahr 2010 auf 250 Millionen Euro. Diese Mehrkosten werden vom Land durch Zuweisungen ausgeglichen. Mit dem Kindergartenbeitragsfreiheitsgesetz überträgt das Land den Kommunen eine neue Aufgabe, sodass eine Ausgleichsverpflichtung des Landes für die dadurch entstehenden Mehrausgaben nach Art. 71 Abs. 3 der Landesverfassung entsteht.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Einführung des beitragsfreien Kindergartens in Baden-Württemberg (Kindergartenbeitragsfreiheitsgesetz)

Artikel 1: Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes

Das Gesetz über die Betreuung und Förderung von Kindern in Kindergärten, anderen Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege (Kindertagesbetreuungsgesetz - KiTaG) in der Fassung vom 9. April 2003 (GBl. S. 164), zuletzt geändert durch § 47 KommunalabgabenG v. 17.3.2005 (GBl. S. 206) und ÄndG v. 14.2.2006 (GBl. S. 30), wird wie folgt geändert:

Nach § 6 wird folgender neuer § 6a eingefügt:

„§ 6a Beitragsfreier Kindergarten

- (1) Ab dem 1. September 2008 ist der Besuch des Kindergartens für Kinder beitragsfrei, die im Jahr 2008 das fünfte Lebensjahr vollendet haben oder älter sind. Für Kinder, die im Schuljahr 2009/2010 vorzeitig in die Schule aufgenommen werden und die nicht unter die Beitragsfreiheit nach Satz 1 fallen, wird der Beitrag für das Jahr, welches ihrer Schulaufnahme unmittelbar vorausging, erstattet.
- (2) Ab dem 1. September 2009 ist der Besuch des Kindergartens für Kinder beitragsfrei, die im Jahr 2009 das vierte Lebensjahr vollendet haben. Ab dem 1. September 2010 ist der Besuch des Kindergartens für Kinder beitragsfrei, die im Jahr 2010 das dritte Lebensjahr vollendet haben.“

Artikel 2: Änderung des Finanzausgleichsgesetzes

Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung vom 1. Januar 2000, zuletzt geändert durch Art. 3 Haushaltsstrukturgesetz 2007 vom 12.02.2007 (GBl. S. 105) wird wie folgt geändert:

Nach § 29b wird folgender neuer § 29c eingefügt:

„29c Finanzausgleich für den Beitragsfreien Kindergarten

- (1) Die Gemeinden erhalten zum Ausgleich der durch die Einführung des beitragsfreien Kindergartens entstehenden Mehrkosten pauschale Zuweisungen. Die Zuweisungen betragen im Jahr 2008 107 Millionen Euro, im Jahr 2009 178,5 Millionen Euro und ab dem Jahr 2010 250 Millionen Euro.
- (2) Das Nähere zur Aufteilung der Zuweisungen an die Gemeinden und die Weiterleitung an die freien Träger der Jugendhilfe wird durch eine Rechtsverordnung des Kultusministeriums geregelt.“

Artikel 3: Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. § 6a Satz 1 KiTaG tritt am 1. September 2008 in Kraft.

Stuttgart, 14. August 2008

Schmiedel, Mentrup, Marianne Wonnay und Fraktion der SPD

Begründung:

Allgemein

Kindergärten und andere Kindertageseinrichtungen leisten familienergänzend eine wichtige Bildungs- und Erziehungsarbeit. Sie unterstützen Eltern in ihrer Erziehungsverantwortung und arbeiten mit diesen zusammen, um den Kindern gute Startchancen und damit verbunden positive Lebensbedingungen zu ermöglichen. Wissenschaftliche Studien belegen eindrucksvoll, dass gerade der frühkindlichen Bildung eine besondere Bedeutung im Hinblick auf den weiteren Lebensweg zukommt. In den ersten Lebensjahren werden grundlegende Voraussetzungen für die nachfolgenden Lern- und Bildungsprozesse junger Menschen geschaffen. Deshalb ist eine nachhaltige Stärkung des Bildungs- und Erziehungsauftrags von Kindertageseinrichtungen erforderlich. Der Besuch des Kindergartens und anderer Kindertageseinrichtungen hat nachweislich positive Auswirkungen auf die Bildungsbiografie von Kindern. Je länger Kinder beispielsweise den Kindergarten besuchen, desto besser ist die Sprachkompetenz bei der Einschulung.

Neben der qualitativen Verbesserung des Angebotes durch kleinere Gruppen, eine bessere Ausstattung mit Personal und besseren Fort- und Weiterbildungsangeboten für die Fachkräfte kommt der Einführung der Beitragsfreiheit bei der Stärkung des Bildungs- und Erziehungsauftrages eine große Bedeutung zu. Im Gegensatz zur Schule ist der Besuch des Kindergartens für die Eltern bisher nicht kostenfrei. Die Höhe der Elternbeiträge variiert dabei je nach der Gemeinde und der Art des Betreuungsangebotes. Obwohl es Regelungen für sozial bedürftige Familien gibt, stellen die Kindergartenbeiträge immer noch eine der wichtigsten Hürden dar, die einem Kindergartenbesuch entgegen stehen.

Trotz eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz und trotz des unbestritten positiven Einflusses des Kindergartenbesuches auf die spätere Bildungsbiografie besuchen in Baden-Württemberg nicht alle Kinder den Kindergarten. Vor allem Kinder mit Migrationshintergrund sowie Kinder aus bildungsfernen Haushalten gehen seltener in den Kindergarten. Nach den Daten des Bildungsberichts 2007 des Landesinstituts für Schulentwicklung und des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg errechnet sich für die Drei- bis Sechsjährigen – bezogen auf die Zahl aller Kinder dieser Altersgruppe – eine landesweite Besuchsquote von 93 %, die in

den einzelnen Altersjahren jedoch differiert. Während bei den Dreijährigen rund 11 % keine Tageseinrichtung besuchen, trifft dies bei den Vier- und Fünfjährigen nur noch auf rund 5 % dieser Kinder zu. Bei den Sechsjährigen zeigt die Besuchsquote von rund 49 %, dass rund die Hälfte dieses Jahrgangs bereits die Schule besucht.

Nach einer Erhebung, die die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft zusammen mit der Zeitschrift Eltern in diesem Jahr durchgeführt hat, bewegt sich der Elternbeitrag für ein vierjähriges Einzelkind für eine Familie mit einem Bruttojahreseinkommen in Höhe von 25.000 Euro pro Jahr zwischen 430 Euro (Ulm) und 888 Euro (Heidelberg). Bei zwei im Kindergarten betreuten Kindern fallen pro Jahr Elternbeiträge an, die zwischen 548 Euro (Ulm) und 1.332 Euro (Heidelberg) liegen. Bei einem Bruttojahreseinkommen in Höhe von 45.000 Euro pro Jahr bewegt sich der jährliche Elternbeitrag für ein vierjähriges Einzelkind zwischen 418 Euro (Mannheim) und 1.224 Euro (Reutlingen). Bei zwei im Kindergarten betreuten Kindern fallen jährlich Elternbeiträge an, die zwischen 539 Euro (Mannheim) und 1.936 Euro (Pforzheim) liegen. Bisher haben nur sehr wenige Städte und Gemeinden den Kindergartenbesuchs beitragsfrei gestellt (z.B. Heilbronn und Oberkochen).

Der beitragsfreie Kindergarten ist somit ein wichtiger Beitrag zur Erhöhung der Kindergarten-Besuchsquote. Hinzu kommt, dass durch die Beitragsfreiheit der Kindergarten als Bildungseinrichtung mit der Schule gleichgestellt wird. Für die Schulen ist in der Landesverfassung geregelt, dass der Unterricht und die Lernmittel unentgeltlich sind. Das Kindergartenbeitragsfreiheitsgesetz stellt somit durch die Einführung der Beitragsfreiheit Kindergärten und Schulen als Bildungseinrichtungen gleich.

Kosten:

In Baden-Württemberg gibt es im Gegensatz zu anderen Bundesländern keine landesrechtlichen Regelungen über die Höhe der Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen. Die Höhe der Elternbeiträge variiert deshalb stark. Verlässliche statistische Daten über die tatsächliche Höhe der Elternbeiträge existieren derzeit nicht, sodass man zur Abschätzung der durch den Wegfall der Elternbeiträge entstehenden Mehrkosten für die Kindergartenträger auf Schätzungen angewiesen ist.

Im Jahr 2005 hat die Landesregierung die Betriebskosten für die Kindergärten in Baden-Württemberg auf insgesamt rd. 1,5 Milliarden Euro jährlich geschätzt (vgl. Drs. 13/3770). Diese Kosten wurden nach Angaben der Landesregierung zu 80 % von den Gemeinden, zu 7 % durch Eigenmittel der Träger und zu 13 % durch Elternbeiträge aufgebracht. Nach dieser Schätzung beliefen sich die Elternbeiträge im Kindergarten insgesamt auf 195 Millionen Euro.

Der baden-württembergische Städtetag hat basierend auf einer Umfrage unter 103 seiner Mitgliedstädte im Jahr 2006 die Gesamtkosten des beitragsfreien Kindergartens auf 292 Millionen Euro geschätzt. Für das letzte Kindergartenjahr veranschlagt der Städtetag Kosten in Höhe von rund 90 Millionen Euro.

Die von Trägerverbänden der kirchlichen Kindergartenträger zusammen mit dem Gemeindetag und dem Städtetag Baden-Württemberg herausgegebenen Gemeinsamen Empfehlungen zur Höhe der Elternbeiträge in Kindergärten geben als

Zielgröße an, dass über die Elternbeiträge ein Deckungsgrad von 20 % der Betriebsausgaben erreicht werden soll.

Die Ausgaben der öffentlichen Träger der Jugendhilfe für Tageseinrichtungen für Kinder beliefen sich nach Angaben des Statistischen Landesamtes im Jahr 2006 auf insgesamt 1,478 Milliarden Euro. Davon waren rund 46,7 Millionen Euro investive Ausgaben, sodass die laufenden Ausgaben bei rund 1,43 Milliarden Euro lagen.

Die Kinder- und Jugendhilfestatistik erfasst nur die Einnahmen öffentlicher Träger durch Gebühren und Entgelte, nicht jedoch die Einnahmen, die freie Träger durch Gebühren und Entgelte erzielen. Von den insgesamt rund 787 Millionen Euro der laufenden Ausgaben öffentlicher Träger für Kindertageseinrichtungen wurden 135,9 Millionen Euro durch Gebühren und Entgelte refinanziert. Dies entspricht einem Gebührenanteil von 17,27 % an den Gesamtausgaben (vgl. folgende Tabelle).

	Einrichtungen öffentlicher Träger
Laufende Ausgaben für Kindertageseinrichtungen	787.137.884
Einnahmen durch Gebühren und Entgelte	135.930.959
Gebührenanteil in %	17,27 %

Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe haben im Jahr 2006 für Tageseinrichtungen freier Träger laufende Zuschüsse in Höhe von rund 644,3 Millionen Euro aufgewendet. Legt man für die kirchlichen und anderen freien Träger ebenfalls einen Gebührenanteil in Höhe von 17,27 % zugrunde und berücksichtigt man, dass schätzungsweise im Schnitt 10 % der Betriebsausgaben freier Träger durch Eigenmittel der Träger aufgebracht werden, dann decken diese Zuschüsse der öffentlichen Träger 72,76 % der Betriebsausgaben der freien Träger ab. Aus diesen Zahlen kann auch die Höhe der Elternbeiträge in Tageseinrichtungen freier Träger hochgerechnet werden. (vgl. folgende Tabelle):

	Einrichtungen freier Träger
Zuschüsse öffentlicher Träger (durchschnittlich 72,76 % der Betriebsausgaben)	644.299.654
Eigenmittel der Träger (durchschnittlich 10 % der Betriebsausgaben)	88.551.354
Elternbeiträge (durchschnittlich 17,27 % der Betriebsausgaben)	152.662.535
Gesamt	885.513.543

Anmerkung: Die *kursiv* gedruckten Zahlenangaben beruhen auf Schätzungen.

Demnach ergibt sich, dass schätzungsweise rund 152,7 Mio. Euro der laufenden Ausgaben der Kindertageseinrichtungen freier Träger durch Elternbeiträge refinanziert werden. Daraus ergibt sich folgende Abschätzung der Gesamthöhe der Elternbeiträge:

Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen öffentlicher Träger	135.930.959
Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen öffentlicher Träger	152.662.535
Gesamt	288.593.494

Anmerkung: Die *kursiv* gedruckten Zahlenangaben beruhen auf Schätzungen.

Nach dieser Modellrechnung belaufen sich die Elternbeiträge der Kindertageseinrichtungen öffentlicher und freier Träger zusammen auf rund 288,6 Millionen Euro. In dieser Zahl sind allerdings auch die Beiträge enthalten, die Eltern für die Betreuung ihrer Kinder in Krippen und Horten sowie für die Betreuung ihrer Kinder bis zum Alter von drei Jahren in altersgemischten Gruppen entrichten.

Im März 2007 wurden nach Angaben des Statistischen Landesamtes in baden-württembergischen Tageseinrichtungen knapp 380.000 Kinder betreut. Davon waren 329.000 Kinder im „Kindergartenalter“ zwischen 3 und 7 Jahren. Dies entspricht einem Anteil der Kindergartenkinder an allen in Tageseinrichtungen betreuten Kindern in Höhe von 86,6 %.

Nimmt man an, dass der Anteil der Elternbeiträge für Kindergartenkinder an den Gesamtelternbeiträgen ebenfalls 86,6 % beträgt, ergibt sich ein Betrag in Höhe von rund 250 Millionen Euro, den die Eltern zurzeit in Baden-Württemberg für die Betreuung im Kindergarten aufbringen. Dies bedeutet, dass die Eltern in Baden-Württemberg im Durchschnitt pro Jahr und Kind rund 760 Euro an Kindergartengebühren entrichten.

Für diesen Gesetzentwurf werden deshalb die Gesamtkosten für den beitragsfreien Kindergarten auf 250 Millionen Euro geschätzt. Diese Schätzung liegt deutlich über den Angaben, die die Landesregierung im Jahr 2005 über die Höhe der Elternbeiträge gemacht hat (195 Millionen Euro), sie fällt aber geringer aus als die Kostenschätzung des Städtetages (292 Millionen Euro).

Legt man zugrunde, dass vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 3,5 Altersjahrgänge den Kindergarten besuchen, ergibt sich für das erste Jahr der Einführung, dass rund 1,5 Altersjahrgänge (alle Fünfjährigen und alle Sechsjährigen, die noch nicht eingeschult sind) von der Beitragsfreiheit profitieren. Für die Kindergartenträger ergeben sich im ersten Jahr geschätzte Mehrkosten in Höhe von 107 Millionen Euro. Für die beiden folgenden Jahre ergeben sich jeweils Mehrkosten in Höhe von 71,5 Millionen Euro pro Jahr.

	2008/09	2009/10	2010/11
Mehrkosten kumuliert	107 Mio. Euro	178,5 Mio. Euro	250 Mio. Euro
Beitragsfreiheit für	ca. 1,5 Altersjahrgänge vor Beginn der Schulpflicht (Fünf- und Sechsjährige)	Vierjährige	Dreijährige

Finanzierung

Die SPD hat in den Haushaltsberatungen der letzten Jahre wiederholt dargelegt, dass im Landeshaushalt Spielräume für Investitionen für eine bessere Bildung und Betreuung unserer Kinder bestehen. Die Mehrkosten in Höhe von 250 Millionen ab dem Jahr 2010 sind vor diesem Hintergrund durch eine zukunftsgerechte Haushaltspolitik finanzierbar, die auf drei Säulen ruht:

1. Nutzung der sich durch die Steuermehreinnahmen ergebenden Haushaltsspielräume für Investitionen in Bildung und Betreuung.
2. Zinseinsparungen durch Schuldentilgung nach Auflösung von Rücklagen im Landeshaushalt.
3. Gezielte Umschichtungen im Landeshaushalt.

Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Kindertagesbetreuungsgesetzes)

§ 6a Abs.1 legt fest, dass ab dem 1. September 2008 der Besuch des Kindergartens für Kinder beitragsfrei ist, die im Jahr 2008 das fünfte Lebensjahr vollendet haben oder älter sind. Ergänzend legt diese Vorschrift fest, dass diejenigen Kinder die im Schuljahr 2009/2010 vorzeitig in die Schule aufgenommen werden und die nicht unter die Beitragsfreiheit nach Satz 1 fallen, für das Jahr, welches der Einschulung vorausgeht, von den Trägern kein Elternbeitrag mehr erhoben wird. Diese Vorschrift stellt somit sicher, dass ab dem Kindergartenjahr 2008/09 alle Fünfjährigen und alle Kinder im letzten Jahr vor der Einschulung von Kindergartenbeiträgen befreit sind.

Zur Abschätzung der Zahl der Kinder, die von der Beitragsfreiheit betroffen sind, kann auf die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückgegriffen werden. Danach stellten sich die altersspezifischen Betreuungsquoten im März 2007 wie folgt dar:

Alter von ... bis unter ... Jahre	betreute Kinder	Betreuungsquote in %
3 - 4	88.650	90,1
4 - 5	95.638	94,9
5 - 6	97.127	94,0
6 - 7	47.829	44,1

Von dem ersten Schritt der Beitragsfreiheit sind also alle Kinder betroffen, die im Kindergartenjahr 2008/2009 zwischen 5 und 6 bzw. zwischen 6 und 7 Jahre alt sind und für die zum Schuljahr 2009/2010 die Schulpflicht beginnt bzw. die die Möglichkeit zur Einschulung haben. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass rund anderthalb Altersjahrgänge unter die Regelungen der Beitragsfreiheit nach § 6a Abs. 1 fallen.

Die Regelungen zur Beitragsfreiheit gelten auch für vom Schulbesuch zurückgestellte Kinder, die ein weiteres Jahr im Kindergarten verbleiben. Ebenfalls erstattet wird der Elternbeitrag für Kinder, die früher eingeschult werden. Da die Entscheidung über die Einschulung dieser Kinder erst im Laufe des für sie letzten Kindergartenjahres fällt, werden die bereits gezahlten Beiträge erstattet.

Abs. 2 regelt die weiteren Schritte zur Einführung des beitragsfreien Kindergartens.

Zu Artikel 2 (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes)

In der allgemeinen Begründung wurde im Abschnitt zu den Kosten dargelegt, dass die Mehraufwendungen für die Kommunen und freie Träger durch den Wegfall der Elternbeiträge auf 250 Millionen geschätzt werden können. § 29c regelt den Finanzausgleich für den beitragsfreien Kindergarten. Er sieht vor, dass die Gemeinden zum Ausgleich der durch die Einführung des beitragsfreien Kindergartens entstehenden Mehrkosten vom Land pauschale Zuweisungen erhalten. Die Zuweisungen betragen im Jahr 2008 107 Millionen Euro, im Jahr 2009 178,5 Millionen Euro und ab dem Jahr 2010 250 Millionen Euro.

Angesichts der Tatsache, dass zurzeit verlässlichen statistischen Daten über die Höhe der Elternbeiträge in den einzelnen Gemeinden nicht vorhanden sind, ist es sachgerecht, das Nähere zur Aufteilung der Zuweisungen an die Gemeinden und zur Weiterleitung an die freien Träger der Jugendhilfe durch eine Rechtsverordnung des Kultusministeriums zu regeln.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Damit der erste Schritt zur Einführung des beitragsfreien Kindergartens bereits im Kindergartenjahr 2008/2009 vollzogen wird, ist vorgesehen, dass § 6a Satz 1 KiTaG bereits am 1. September 2008 in Kraft tritt.