

AUSARBEITUNG

Thema: **Fragen zu einem Kindergartenpflichtjahr**
- 2., erweiterte Fassung -

Fachbereich III Verfassung und Verwaltung
Tel.: [REDACTED]

Bearbeiter: [REDACTED]
Abschluss der Arbeit: 17. November 2005
Reg.-Nr.: WF III G - 296/05

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Zusammenfassung	3
2. Ist die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs – ähnlich der Schulpflicht – während des 5. Lebensjahres mit dem Grundgesetz vereinbar?	3
3. Bedarf die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs einer bundesgesetzlichen Regelung oder könnten einzelne Landesgesetzgeber ein entsprechendes Pflichtjahr einführen?	6
3.1. Gesetzgebungskompetenzen bei Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs	6
3.2. Exkurs: Vorverlegung der allgemeinen Schulpflicht als Alternative	7
4. Inwieweit müssten ggf. Bundesgesetze geändert werden, damit entsprechende Regelungen auf Landesebene getroffen werden könnten?	8
Literaturverzeichnis	9

1. Zusammenfassung

Die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs während des Jahres vor der Einschulung erscheint im Hinblick auf das elterliche Grundrecht auf Erziehung des Kindes gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) verfassungsrechtlich bedenklich. Das Kindergartenpflichtjahr lässt sich nicht mit der Schulpflicht vergleichen, zu deren Regelung der Staat durch Art. 7 Abs. 1 GG ermächtigt worden ist.

Ungeachtet der Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit würden die Kompetenzen für die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG beim Bund liegen. Die Regelungen zum Kindergarten gehören zum Bereich der öffentlichen Fürsorge; die bundesgesetzlichen Bestimmungen finden sich im Sozialgesetzbuch Achten Buch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII). Die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs könnte in §§ 22 f. SGB VIII geregelt werden.

2. Ist die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs – ähnlich der Schulpflicht – während des 5. Lebensjahres mit dem Grundgesetz vereinbar?

Die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs während des 5. Lebensjahres erscheint im Hinblick auf das elterliche Grundrecht auf Erziehung des Kindes verfassungsrechtlich bedenklich.

Gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz (GG) sind Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Daraus ergibt sich ein grundsätzlicher Vorrang ihres Erziehungsrechts gegenüber dem des Staates, dem nach Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG lediglich ein so genanntes Wächteramt zusteht.

Demgemäß hat der Staat aus Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG zwar die Pflicht und das Recht, die Erziehung und Bildung der Kinder zu fördern und zu unterstützen. In diesem Rahmen kann er Kindergärten zu Verfügung stellen und dort auch ein entsprechendes Bildungsprogramm anbieten, das beispielsweise fünfjährige Kinder besser auf die Grundschule vorbereitet.

Allerdings muss dieses staatliche Angebot hinter dem vorrangigen Erziehungsrecht der Eltern zurücktreten. Art. 6 Abs. 2 GG beinhaltet als individuelles Grundrecht ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in das Erziehungsgeschehen.¹ Die Pflicht für jedes Kind zum Besuch eines Kindergartens würde in erheblicher Weise das Recht der Eltern aus Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG beeinträchtigen, da ihnen nicht länger ein Wahlrecht zusteht, in welcher Weise sie ihr Kind vor Erreichen der Schulpflicht erziehen wollen. Vielmehr würden sie gezwungen sein, ihr Kind auch gegen ihren Willen (und abweichend von ggf. bevorzugten anderen Erziehungsmethoden) in einen Kindergarten zu schicken. Im Hinblick darauf, dass diese Pflicht für die Dauer von durchschnittlich etwa einem Lebensjahr pro Kind gelten würde, wäre dies auch ein mehr als nur unerheblicher Eingriff in das verfassungsrechtlich geschützte elterliche Erziehungsrecht.

Damit nicht vergleichbar ist die Regelung einer Schulpflicht, die gleichfalls in die Erziehungsrechte der Eltern eingreift.

Der staatliche Erziehungsauftrag in der Schule, der in Art. 7 Abs. 1 GG vorausgesetzt wird, ist in diesem besonderen Bereich dem elterlichen Erziehungsrecht nicht nach-, sondern gleichgeordnet.² Das elterliche Erziehungsrecht umfasst ein Bestimmungsrecht hinsichtlich des Bildungs- und Ausbildungswegs des Kindes und ein Wahlrecht im Hinblick auf die vom Staat bereitgestellten Schulen, nicht jedoch darüber hinaus ein Mitentscheidungsrecht über die Organisation und inhaltliche Ordnung des Schulwesens.³

Damit der Staat seinen Bildungsauftrag effektiv wahrnehmen kann, umfasst die Schulaufsicht auch die Befugnis, eine allgemeine Schulpflicht einzuführen.⁴

Diese besonderen Rechte des Staates gegenüber dem elterlichen Erziehungsrechts beschränken sich aber auf den durch Art. 7 GG geregelten Bereich des Schulwesens. Sie sind nicht auf außerschulische Bereiche übertragbar.

Ein Kindergarten gehört nicht zum Schulwesen,⁵ sondern als Teil der Kinder- und Jugendhilfe zum Bereich der öffentlichen Fürsorge. Demzufolge ist das Recht, eine Schulpflicht zu regeln, auch nicht auf den Kindergarten übertragbar.

1 Schmitt-Kammler in Sachs, Art. 6 Rn. 47.

2 Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) 98, S. 218, 244 f.

3 Badura in Maunz/Dürig, Art. 6 Rn. 130.

4 Geis in BK-GG, Art. 7, Rn. 21 m. w. Nachw. in Fußnote 69.

5 Geis in BK-GG, Art 7, Rn. 13; Robbers in v. Mangoldt, Art. 7 Rn. 54.

Im Ergebnis bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs für Fünfjährige.

Diese Einschätzung wird auch durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) geteilt. In der Stellungnahme der Parlamentarischen Staatssekretärin Riemann-Hanewinkel vom 26. Oktober 2005, die mit dem Bundesministerium der Justiz abgestimmt worden ist, wird die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs im Hinblick auf das elterliche Grundrecht auf Erziehung des Kindes nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG als verfassungswidrig bewertet.

Darüber hinaus weist das BMFSFJ in seiner Stellungnahme auf folgende fachliche Aspekte hin:

Der Kindergartenbesuch sei traditionell als Angebot an Kinder und Eltern ausgestaltet. Eine Unterteilung in eine freiwillige und pflichtige Phase würde das bisherige Kindergartenkonzept, das nicht mehr an Altersstufen orientiert ist, sondern sich an Kinder unterschiedlicher Altersjahrgänge wendet, konterkarieren. Entweder die einzelnen Kindergärten müssten – entgegen fachlicher Einsicht – jedenfalls für das letzte Jahr reine Jahrgangsguppen einführen oder aber in ein und derselben Gruppe würden Kinder gefördert, die, weil sie noch jünger sind, freiwillig anwesend sind, und solche Kinder, weil sie der letzten Jahrgangsguppe angehören, zum Besuch verpflichtet sind. Weder Eltern noch Kindern könnte dieser Unterschied plausibel gemacht werden.

Außerdem bestehen nach Ansicht des BMFSFJ auch erhebliche Zweifel, ob diejenigen Eltern, die ihr Kind bislang nicht in den Kindergarten schicken, durch eine gesetzliche Verpflichtung dazu motiviert werden könnten. Auch die Schulpflicht habe nicht dazu geführt, dass alle Kinder – insbesondere aus belasteten Familien – täglich die Schule besuchen. Vielmehr habe sich das „Schule schwänzen“ zu einem handfesten Problem entwickelt. Von daher bedarf es nach Einschätzung des BMFSFJ anderer methodischer Zugänge zu „Problem- und Unterschichtsfamilien“, um sie dazu zu motivieren, ihre Kinder in den Kindergarten zu schicken.

Hinzu kommt aus Sicht des BMFSFJ schließlich, dass der bloße Zwang, das Kind in den Kindergarten zu schicken, gerade in diesen Familien häufig wenig ausrichte, wenn das familiäre Umfeld (insbesondere die Eltern) nicht zur Mitarbeit in den Kindergarten bzw. zur sprachlichen kulturellen Integration bereit sei. Vielmehr erscheine es notwendig, auch Mütter (und Väter) von Kindern ausländischer Herkunft dafür zu motivieren, parallel zum Kindergartenbesuch ihrer Kinder selbst die deutsche Sprache zu erlernen. Dieser Ansatz dürfe sich daher nicht isoliert an das Kind wenden, sondern müsse seine

Lebenswelt mit einbeziehen. Aus diesem Grund habe auch die Jugendministerkonferenz die Einführung einer Kindergartenpflicht mit Beschluss vom 6./7. Juni 2002 abgelehnt, weil dadurch die bestehenden Probleme in der Bildungsvermittlung kaum gelöst werden könnten.

Die Stellungnahme des BMFSFJ ist der Ausarbeitung informatorisch als Anlage 1 beigelegt.

3. Bedarf die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs einer bundesgesetzlichen Regelung oder könnten einzelne Landesgesetzgeber ein entsprechendes Pflichtjahr einführen?

Unabhängig von der Frage, ob die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs überhaupt als verfassungsrechtlich zulässig angesehen wird, ergibt sich hinsichtlich der gesetzgeberischen Zuständigkeit Folgendes:

3.1. Gesetzgebungskompetenzen bei Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich der Regelungen für Kindergärten ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Danach besitzt der Bund im Wege der so genannten konkurrierenden Gesetzgebung die Zuständigkeit auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge. Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eine eigene Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Der Bund hat im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe – zu dem auch Kindergärten gehören – als Teil der öffentlichen Fürsorge von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und das Sozialgesetzbuch Aachtes Buch: Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) erlassen.⁶ Die Bestimmungen zu Kindergärten finden sich dort u. a. in §§ 22 f. SGB VIII. Dem entsprechend müsste auch die Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs vom Bundesgesetzgeber geregelt werden.

⁶ Sozialgesetzbuch Aachtes Buch: Kinder- und Jugendhilfe in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3546); zuletzt geändert durch Art. 1 Kinder- und Jugendhilfweiterentwicklungsgesetz vom 8. September 2005 (BGBl. I S. 2729).

Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn die Bundesländer jenseits von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG eigene Kompetenzen besitzen sollten. Die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Bildung liegt grundsätzlich bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG). Es ist anerkannt, dass in den Kindergärten die Kinder nicht nur betreut werden sollen, sondern auch ein Bildungsauftrag besteht (§ 22 Abs. 3 SGB VIII). Insoweit könnte daran zu denken sein, dass die Bundesländer im bildungsbezogenen Teilbereich des Kindergartenwesens das Recht haben, jenseits des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG eigene Regelungen zu treffen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) muss jedoch der Bereich der unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fallenden Kinder- und Jugendpflege weit interpretiert werden.⁷ Dabei hat das BVerfG betont, dass der Schwerpunkt des Kindergartenwesens nach wie vor eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und präventiver Konfliktvermeidung sei. Hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe stehe der vorschulische Bildungsauftrag zurück.⁸

Nach der Rechtsprechung des BVerfG liegt die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für Kindergärten insgesamt beim Bund. Im Rahmen des § 26 S. 1 SGB VIII wird dem Landesgesetzgeber lediglich die Möglichkeit eröffnet, Einzelheiten innerhalb der vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Bestimmungen eigenständig zu regeln. Eine so wesentliche Bestimmung wie das in das Grundrecht der Eltern eingreifende Kindergartenpflichtjahr müsste allerdings vom Bundesgesetzgeber selbst geregelt werden.

3.2. Exkurs: Vorverlegung der allgemeinen Schulpflicht als Alternative

Die derzeit in der Öffentlichkeit geführte Diskussion der Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs wird primär mit dem Ziel verbunden, die Bildung im Jahr vor der Einschulung nachhaltig zu verbessern und insbesondere die Sprachkenntnisse besser als bislang zu fördern, um die späteren schulischen Leistungen der Kinder zu steigern.

Das BMFSFJ hält es in seiner Stellungnahme vom 26. Oktober 2005 zumindest für denkbar, das bisherige letzte Kindergartenjahr auf das Schulwesen zu übertragen. In der

7 BVerfGE 97, 332 ff.

8 BVerfGE 97, 332, 342.

Praxis würde dies zu einer Vorverlagerung des Einschulungsalters führen (gegebenenfalls mit Ausnahmeregelungen für Kinder, die noch nicht die notwendige schulische Reife besitzen). Damit wäre der Bereich der allgemeinen Schulpflicht zugeordnet und nicht länger als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe geregelt.⁹

Eine solche Vorverlagerung der Einschulung wäre Sache der Länder im Rahmen ihrer Kompetenz zur Regelung des Schulwesens (Art. 7 Abs. 1 GG). Einer Änderung des SGB VIII bedürfte es dann nicht, weil dieses Gesetz den Besuch des Kindergartens nur bis zum Schuleintritt regelt (vgl. § 24 Abs. 1 S. 1 SGB VIII).¹⁰

4. Inwieweit müssten ggf. Bundesgesetze geändert werden, damit entsprechende Regelungen auf Landesebene getroffen werden könnten?

Entsprechend zu dem unter Punkt 3.1. Ausgeführten müsste bei der Einführung eines Kindergartenpflichtjahrs auf Bundesebene das SGB VIII geändert werden. Die bisherigen Regelungen zum Kindergarten sind im Dritten Abschnitt SGB VIII unter der Überschrift „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“ enthalten (§§ 22 ff. SGB VIII). In Betracht käme beispielsweise eine Änderung bzw. Ergänzung der Bestimmungen des § 22a „Förderung in Tageseinrichtungen“.

§ 26 S. 1 SGB VIII eröffnet dem Landesgesetzgeber sodann die Möglichkeit, innerhalb des vom Bundesgesetzgeber vorgegebenen Rahmens nähere Einzelheiten selbst bestimmen zu können.



9 Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen hier nicht, da die Erziehungsrechte der Eltern durch Art. 7 Abs. 1 GG eingeschränkt werden. – Auch in der Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1 des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V. wird ein aus dem Kindergarten gelöstes Vorschuljahr in der Kompetenz der Landesgesetzgeber für zulässig erachtet, JAmt 2004, 469, 471.

10 Stellungnahme der Ständigen Fachkonferenz 1 des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V., JAmt 2004, 469, 471.

Literaturverzeichnis

- **Frieauf**, Karl Heinrich / **Höfling**, Wolfram, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Band 1, Art. 1 – 19, 12. Lieferung V/05, Berlin 2005 (zit.: Bearbeiter in **BK-GG**).
- **Mangoldt**, Hermann von / **Klein**, Friedrich, Das Bonner Grundgesetz,-Kommentar, Band 1, Präambel, Art. 1 bis 19, 4. Auflage, München 1999 (zit.: Bearbeiter in v. Mangoldt).
- **Maunz**, Theodor / **Dürig**, Günter, Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Band II, Art. 6 – 16a, 44. Lieferung, München 2005 (zit.: Bearbeiter in Maunz/Dürig).
- **Sachs**, Michael, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage, München 2003 (zit.: Bearbeiter in Sachs).
- **Schoch**, Friedrich / **Wieland**, Joachim, Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, Monographie, Stuttgart 2004.
- **Ständige Fachkonferenz 1** „Grund- und Strukturfragen des Jugendrechts“ **des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht e. V.**, Bildung in der Kindertagesbetreuung – Gesetzgebungskompetenzen „zwischen“ Jugendhilfe und Schule, Stellungnahme der Fachkonferenz vom 24. September 2004, Das Jugendamt (JAmt) 2004, S. 469 ff.