

17 Seiten

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister

4000 Düsseldorf 1.
Horionplatz 1
Telefon (0211) 83703 · Durchwahl

31. August 1991

3534

An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Kinder, Jugend und Familie
Herrn Erich Heckelmann, MdL
Landtag NRW
Postfach 11 43

IV A 2 - 6001.20.3.

4000 Düsseldorf



Betr.: Gesetzentwürfe über Tageseinrichtungen für Kinder,
LT-Drucksachen 11/1640 und 11/1617

hier: Auswertung der Anhörung vom 8. Juli 1991

Anlg.: 26

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

beigefügt erhalten Sie eine Stellungnahme der Landesregierung zur
Anhörung vom 8. Juli 1991 nebst 25 Überdrucke.

Mit freundlichen Grüßen

Il
Kerstan Kerstan



- 1 -

**MINISTERIUM
FÜR ARBEIT, GESUNDHEIT UND SOZIALES
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN**

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Postfach 1134, 4000 Düsseldorf 1

Horionplatz 1, 4000 Düsseldorf 1

Düsseldorf im August 1991

Telefon (02 11) 837 03

Telex 8582 192 asnw

Telefax (02 11) 837-3683

Durchwahl Datum

837-

Aktenzeichen (Bei Antwort bitte angeben)

**Stellungnahme der Landesregierung
zur Anhörung
vom 8. August 1991
Zu den Gesetzentwürfen über Tageseinrichtungen
für Kinder (GTK)**

- LT-Drucksachen 11/1640 und 11/1617 -

Vorbemerkung

Die Stellungnahme der Landesregierung folgt in ihrem Aufbau der Auswertung des Landtags, die mit Schreiben vom 26. Juli 1991 übersandt wurde. Wegen der Darstellung der Position der angehörten Sachverständigen und Verbände wird auf das Protokoll der Anhörung und die genannte Auswertung Bezug genommen.

A. Gesetzentwurf der Landesregierung

Die Landesregierung weist darauf hin, daß "Substanz und Grundstruktur" des Kindergartengesetzes im Gesetzentwurf über Tages

einrichtungen für Kinder beibehalten wurden. Die Vorschriften wurden ihrem Sinn nach, zum Teil wörtlich, in das Gesetz über Tageseinrichtungen übernommen, sofern dies bei den Regelungsgegenständen sinnvoll und möglich war.

Eine Neuformulierung einzelner Abschnitte des Gesetzes ergibt sich bereits aus der von allen Seiten geforderten Einbeziehung der Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren und der für schulpflichtige Kinder sowie durch die Neustrukturierung der Finanzbeziehungen einschließlich einer notwendigen Sonderregelung für betriebliche Tageseinrichtungen.

Die verlangte Erhöhung der Planungsvorgabe für die Versorgungsquote im Bereich der Kindergärten von 75 auf 90 v.H. wird von der Landesregierung abgelehnt, da eine solche Planungsvorgabe einen Rückschritt hinter den Gesetzentwurf darstellt, der in § 10 Abs. 2 ein "dem Bedarf entsprechendes Angebot an Tageseinrichtungen für Kinder in zumutbarer Entfernung" vorsieht.

Kinder besuchen den Kindergarten in der Regel nicht ab dem 3. Geburtstag, sondern ab Beginn des nächsten Kindergartenjahres nach dem 3. Geburtstag. Dies ergibt sich daraus, daß die Kindergartenplätze im Regelfall einmal jährlich, bei der Einschulung, frei werden. Die Kinder besuchen den Kindergarten somit vom Beginn eines Kindergartenjahres bis zur Einschulung - drei Jahre später - und damit insgesamt drei Jahre lang. Ein Übergang auf 3,5 Jahrgänge würde nur dann sinnvoll, wenn die Kinder laufend während des Kindergartenjahres aufgenommen würden.

Die Landesregierung weist den Vorwurf der "unangemessenen Eile" im Gesetzgebungsverfahren zurück. Bereits im Oktober 1990 fand eine erste Diskussionsrunde mit den beteiligten Verbänden zu zentralen Elementen eines GTK statt. Bereits vor der Einbringung des Gesetzentwurfes in den Landtag wurden die Verbände durch die Landesregierung im März 1991 zum Referentenentwurf angehört. Eine Ver-

schiebung des Inkrafttretens macht keinen Sinn, da die Fach-diskussion mittlerweile abgeschlossen ist. Neue Ansätze oder gar völlig neue Argumente bei der Diskussion sind nicht mehr ersichtlich.

1. Umfang der gesetzlichen Regelung für Tageseinrichtungen für Kinder

Die Landesregierung sieht sich durch die Aussagen aller Sachverständigen darin bestätigt, die Förderung von Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahre und für schulpflichtige Kinder in das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder aufzunehmen. Es handelt sich um eine richtungsweisende Neuerung, die Planungs- und Finanzierungssicherheit für alle Bereiche der Tageseinrichtungen und gleichzeitig die notwendigen fachlichen Grundlagen schafft.

Die von einzelnen Verbänden angeregte Zusammenfassung der Begriffsbestimmungen und der Regelungen der Aufgaben von Kindertageseinrichtungen sollte aus der Sicht der Landesregierung nicht gefolgt werden, da der Kindergarten als Elementarbereich des Bildungssystems eine Sonderstellung einnimmt, und er bereits deshalb mit den sonstigen Tageseinrichtungen auch begrifflich nicht zusammengefaßt werden sollte.

Zum Vorschlag fast aller Verbände, den Vorrang des Schulkinderhauses in § 1 Abs. 2 zu streichen, gibt die Landesregierung zu bedenken, daß gerade für die Kinder im Grundschulalter ein besonderer Handlungsbedarf besteht. Mit dem Gesetzentwurf war keineswegs vorgesehen, den traditionellen Hort aufzugeben.

In diesem Zusammenhang ist die Anpassung des Hortalters an die Bestimmungen des KJHG (bis zum vollendeten 14. Lebensjahr) ebenfalls von Bedeutung, um Unklarheiten zu vermeiden.

Eine Änderung des Aufnahmealters in Einrichtungen für unter Dreijährige auf zwei Monate wird von der Landesregierung abge-

lehnt. Das Aufnahmealter in Tageseinrichtungen kann sich nicht an arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften, sondern muß sich am Wohl der Kinder orientieren. Eine Aufnahme mit zwei Monaten erscheint zudem auch angesichts der Regelungen des Gesetzes über den Erziehungsurlaub und das Erziehungsgeld unnötig.

Die Beibehaltung von Krippen und Krabbelstuben als selbständige Einrichtungen wird aus pädagogischen Gründen von der Landesregierung nicht befürwortet. Pädagogisch ist es gesichertes Erkenntnis, daß eine altershomogene Einrichtung für unter Dreijährige diesen Kindern nicht die möglichen und wünschenswerten, aber auch nicht die notwendigen Anregungen für ihre Entwicklung bietet. Darüber hinaus sind auch Betreuungsaspekte in einer altersgemischten Gruppe leichter und ohne frustrierende Wartezeiten für die Kinder abzuwickeln, da nicht alle Kinder gleichzeitig die gleichen Bedürfnisse haben.

Die Landesregierung sieht ihre Auffassung zur Integration behinderter Kinder von den angehörten Verbänden bestätigt. Die vereinzelt erhobenen Forderungen zur Sicherstellung der Finanzierung des behinderungsbedingten Mehraufwandes im GTK muß zurückgewiesen werden, da diese Regelungen bereits bundesgesetzlich durch das BSHG und § 10 KJHG erfolgt sind. Eine landesgesetzliche Zuständigkeit besteht insoweit nicht mehr.

Die Landesregierung sieht sich hinsichtlich ihres Konzeptes über betriebliche Tageseinrichtungsplätze durch die Anhörung weitgehend bestätigt.

Die insbesondere von den kommunalen Gleichstellungsstellen erhobene Forderung, die Tagespflege im Gesetz zu regeln, erscheint der Landesregierung nicht angemessen. Es handelt sich um ein Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder. Regelungen, die gleichzeitig auch die Tagespflege umfassen würden, bieten sich angesichts der grundsätzlichen Strukturunterschiede nicht an.

Eine Finanzierung der Tagespflege-Personen unter den vorgeschlagenen Bedingungen, insbesondere als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit, würde alleine die Kommunen treffen und wäre von diesen zur Zeit nicht zu finanzieren. Darauf hinzuweisen ist, daß eine Tagespflegeregelung, die diese nur in Form eines "Kleinstheimes" mit mindestens fünf Kindern ermöglicht, eher geeignet ist, die bestehenden Möglichkeiten der Tagespflege zu verhindern als zu fördern. Bevor ein Gesetz über die Tagespflege rechtlich bindende Rahmenbedingungen für diesen Bereich schafft, sollten erst in der Praxis Erfahrungen gesammelt werden. Die Landesregierung ist dabei, ein Rahmenkonzept in Abstimmung mit den Trägern zu erstellen.

Zu den verschiedenen vorgeschlagenen Ergänzungen der Erziehungs- und Bildungsziele des § 2 Abs. 2 weist die Landesregierung darauf hin, daß eine vollständige Aufzählung der Ziele nicht angestrebt ist; dies wird durch das einleitende Wort "insbesondere" zum Ausdruck gebracht.

2. Finanzierungskonzept - allgemein

Ein Rückzug des Landes aus der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder ist weder angestrebt noch dem Gesetzentwurf über Tageseinrichtungen für Kinder zu entnehmen. Ziel der Neuregelung der Finanzlasten ist es lediglich, diese gleichmäßiger zu verteilen und das Land nicht stärker als die Kommunen zu belasten. Da es sich bei den Tageseinrichtungen für Kinder um kommunale Pflichtaufgaben handelt, ist diese Zielsetzung durchaus legitim.

Investitionskostenförderung

Das oben genannte Ziel wurde in der Regelung über Investitionskostenförderungen konsequent umgesetzt. Das Land ist nach wie vor bereit, bis zu 50 % der Kosten zu übernehmen.

Das Land liegt bei der Finanzierung der Investitionskosten sowohl nach der bisherigen Regelung zum Kindergartengesetz, als auch nach der geplanten Neuregelung in der Spitze aller Flächenländer. Einzelne Bundesländer, wie z.B. Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, gewähren überhaupt keine Investitionskostenzuschüsse, andere nur sehr geringe Zuschüsse.

Angesichts der unterschiedlichen Baukosten in einzelnen Regionen können sich Mehr- oder Minderbelastungen für einzelne Kommunen ergeben. Dies ist unvermeidlich und ein Problem, das nicht durch ein "Jugendhilfegesetz" gelöst werden kann.

Da einerseits aber die Landesregierung das Ziel hat, möglichst effektiv und zügig neue Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder zu schaffen, steht sie den Änderungsvorschlägen, die dahingehen, die Finanzierungsregelung des Kindergartengesetzes im Investitionsbereich beizubehalten, nicht grundsätzlich negativ gegenüber.

Betriebskostenförderung

Bei der Beurteilung der Betriebskostenförderung ist auch wiederum auf den Ländervergleich hinzuweisen. In vielen Flächenländern erfolgt eine geringere Betriebskostenförderung als in Nordrhein-Westfalen. Gleichzeitig wird auch an dieser Stelle die Pflichtaufgabe der Kommunen unterstrichen.

Dem vielfach genannten "Restrisiko" der Finanzierung der Elternbeiträge steht die Möglichkeit eines Überschusses durch vermehrt eingehende Elternbeiträge gegenüber. Im Gesetz selbst ist in § 26 Abs. 1 Ziffer 3 festgehalten, daß im mehrjährigen Landesdurchschnitt 19 % der Gesamtkosten durch Elternbeiträge finanziert wird. Das Risiko von ausfallenden Elternbeiträgen kann somit nur einen geringen Teil der Kommunen (Jugendämter) treffen.

Die Bemessung der Personalkosten erfolgt aufgrund des bereits bisher geltenden Schlüssels, der bei den Personalnebenkosten leicht erhöht wurde. Von dem Begriff sind die tariflichen Aufwendungen für die Vergütung einschließlich der Altersversorgung und Sozialversicherung erfaßt.

Die Kritik an der Regelung des § 18 Abs. 6 ist unverständlich. Verhindert werden soll durch diese Regelung lediglich, daß ein gesetzlicher Anspruch auf Betriebskostenförderung ohne Zustimmung, z.B. in bereits voll versorgten Gebieten, entsteht.

Elternbeiträge

Die Landesregierung sieht ihre grundsätzliche Haltung zu den Elternbeiträgen bestätigt. Auch sie ist der Auffassung, daß ein Verzicht auf Elternbeiträge wünschenswert wäre. Solange jedoch aus finanzwirtschaftlichen Gründen Elternbeiträge notwendig sind, sind sie sozial zu staffeln.

Der Ganztagszuschlag ist wegen des erhöhten Betreuungsaufwandes notwendig und angemessen. Insbesondere ist hier zu berücksichtigen, daß die Ganztagsbetreuung auch im Kindergarten nicht als Strukturelement der Elementarstufe des Bildungssystems zu betrachten ist, sondern daß es sich hier um eine zusätzliche Dienstleistung handelt, die auch deshalb geringer subventioniert werden sollte.

Die Kritik an der Verlagerung des Einzugs der Elternbeiträge auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe wird zurückgewiesen.

Es handelt sich um eine Kritik der Kommunen, die einen Mehraufwand und damit einhergehende Verwaltungskosten befürchten. Dieser relativiert sich in der Praxis erheblich, da bei der Erhebung in der Regel von einem reinen Verbuchungsvorgang auszugehen ist. Die Landesregierung erörtert zur Zeit mit der kommunalen Seite effektive Verwaltungsverfahren. Die Kontrolle, die auch nach dem Kindergartengesetz nur die Jugendämter durch

führen können, kann als eine Stichprobenkontrolle durchgeführt werden; es muß keine vollständige Kontrolle aller Beitragszahler sein.

Eine Verlagerung des Einzugs und der Kontrolle auf die Träger würde von den Trägern nicht akzeptiert werden.

Darüber hinaus sind datenschutzrechtliche Aspekte zu beachten. Schon bei einem Einzug der Elternbeiträge würde den einzelnen Trägern zumindest die ungefähre Einkommenshöhe der Familie bekannt werden. Aus Gründen des Sozialdatenschutzes ist dies abzulehnen. Hierauf hat auch der Datenschutzbeauftragte des Landes hingewiesen.

Eine Trennung von Einzug und Kontrolle erscheint nicht praktikabel, da dann die Träger spätestens bei Nachforderungen etc. eingeschaltet werden müßten.

Auch wäre die ökonomische Ausgleichfunktion der Elternbeiträge innerhalb eines Jugendamtsbezirkes kaum noch zu realisieren.

3. Besondere Förderung von Elterninitiativen und finanzschwachen Trägern

Die vorgetragene Kritik an der materiellen Regelung wird von der Landesregierung nicht geteilt. Den finanzschwachen Trägern und Elterninitiativen stünde nach dem Gesetzentwurf ein gleichhoher Finanzrahmen zur Entlastung zur Verfügung, wie dies im Kindergartenbereich nach dem Kindergartengesetz der Fall ist. Allerdings teilen sich die Kommune und das Land aus den bereits oben dargelegten grundsätzlichen Erwägungen diese Aufwendungen. Da nach der vorgesehenen Regelung die Kommunen auch an der Finanzierung der finanzschwachen Träger beteiligt sind, ist es angemessen, sie auch an der Entscheidung, wer finanzschwacher Träger ist, zu beteiligen, zumal diese Frage auf örtlicher Ebene problemnah entschieden werden kann.

Gerade in Gebieten mit wenig finanzschwachen Trägern (einschließlich der Elterninitiativen) würde die vorgeschlagene Regelung das Engagement wesentlich verstärken, da die Träger in vielen Fällen mit einer im Vergleich zum Kindergartengesetz verbesserten Förderung rechnen könnten.

Eine vollständige Entlastung der Elterninitiativen vom Trägeranteil wird von der Landesregierung abgelehnt. Eine vollständige Freistellung der Elterninitiativen vom Trägeranteil ist nicht sachgerecht, da die Eltern einer Elterninitiative die Trägerfunktionen alleine wahrnehmen. Eine Ausübung aller Trägerrechte durch die Eltern ohne eine finanzielle Beteiligung am Trägeranteil, wäre nach Auffassung der Landesregierung systemwidrig.

Angesichts der Mißinterpretationen der Regelungen über finanzschwache Träger und Elterninitiativen, wie sie in der Öffentlichkeit entstanden sind und verbreitet wurden, erscheint eine Änderung in Richtung fester Förderquoten für finanzschwache Träger sinnvoll.

4. Rechtsanspruch und Bedarfsdeckung

Ein Rechtsanspruch auf einen Tageseinrichtungsplatz oder einen Kindergartenplatz wird von der Landesregierung als sehr kritisch beurteilt. Es besteht u.a. die Gefahr, daß sich einzelne Eltern in unterversorgten Gebieten unter Berufung auf einen Rechtsanspruch in eine Tageseinrichtung einklagen und somit die Relation zwischen Erzieher und Kinder sich nachteilig verändern würde. Im Interesse des Kindeswohls ist diese Konsequenz zu verhindern.

Hinzu kommt, daß sich ein Rechtsanspruch aus verfassungsrechtlichen Gründen voraussichtlich nur gegen die kommunalen Einrichtungen richten könnte und somit eine Ungleichbehandlung zwischen kommunalen Einrichtungen und Einrichtungen freier Träger vorauszusehen wäre.

Zu den alternativ vorgeschlagenen Versorgungsquoten wurde bereits oben Stellung genommen.

5. Elternmitwirkung und Öffnungszeiten

Sowohl bei der Elternmitwirkung als auch bei den Öffnungszeiten werden die Interessengegensätze der einzelnen Verbände und Gruppierungen besonders deutlich.

Kritik an den Regelungen erfolgte aus teilweise entgegengesetzten Positionen heraus, da die vorgeschlagenen Bestimmungen als zu weitgehend oder als nicht weitgehend genug angesehen wurden.

Durch eine Kritik, die auf so unterschiedlichen Interessen und Argumentationsansätzen basiert, fühlt sich die Landesregierung bestätigt, einen sinnvollen und vertretbaren Mittelweg bei den genannten Fragen gefunden zu haben. Im Detail sind einzelne Ausgestaltungen durchaus denkbar. Die vorgesehenen Regelungen wurden im Hinblick auf die Praktikabilität unter besonderer Berücksichtigung der Trägerautonomie und der Kirchenverfassung vorgeschlagen. Aus diesen Gründen sind Erweiterungen der Mitwirkungsrechte, wie eine Schlichtungsstelle, weitere Sanktionen etc., kaum denkbar bzw. rechtlich nicht haltbar.

Gegen die Forderung nach kommunalen und Landeselternräten spricht aus Sicht der Landesregierung deren fehlende Funktion, da die Elternvertreter aus Einrichtungen in unterschiedlicher Trägerschaft zusammenarbeiten müßten.

Eine Zusammenfassung der Vorschriften zur Öffnungszeit und Öffnungsdauer wird von der Landesregierung abgelehnt. Durch die Trennung der Vorschriften wird auch deren inhaltlich unterschiedliche Wertigkeit verdeutlicht. Bei § 19 handelt es sich um die Voraussetzungen, unter denen die öffentlichen Träger der Jugendhilfe bereit sind, Subventionen zu leisten, wohingegen § 9 die Festsetzung der Öffnungszeit der einzelnen Einrichtung betrifft. Die Landesregierung sieht sich durch die Aussagen der

Sachverständigen zu den Mindestöffnungszeiten, die als wesentliche Verbesserung angesehen werden, in ihrer Einschätzung der Lebensbedingungen der Familien, insbesondere der Familien mit Kindern und der Situation der berufstätigen Frauen, bestätigt.

Einen Eingriff in die Trägerautonomie stellen diese Regelungen dagegen nicht dar, weil es den Trägern überlassen bleibt, von der Regelöffnungsdauer abzuweichen.

Die im Zusammenhang mit den Öffnungszeiten stehende Diskussion über die Personalstandards innerhalb der Einrichtung kann durch eine gesetzliche Regelung nach Auffassung der Landesregierung nicht gelöst werden. Das KJHG sieht als Bundesgesetz eine Vereinbarung zwischen dem Land und den Trägern über die Standards vor. Eine einseitige Festsetzung von Personalstandards würde darüber hinaus einen verfassungsrechtlich unzulässigen Eingriff in die Organisationshoheit der Kirchen, die zuletzt durch das sogenannte Krankenhausurteil bestätigt wurde, bedeuten.

Bestärkt sieht sich die Landesregierung in ihrer Auffassung, aus Gründen des Kindeswohls eine Öffnung der Einrichtungen vor 7.00 und nach 18.00 Uhr nur als Ausnahmetatbestand zu ermöglichen.

Die Landesregierung ist sich durchaus bewußt, daß die Betreuungszeit für einzelne Berufsgruppen nicht ausreichend ist. Hier sind aber im Regelfall andere Betreuungsmöglichkeiten zu wählen. Eine institutionelle Betreuung nach 18.00 Uhr sollte nicht die Regel sein.

Die Kritik an der Funktion des Jugendhilfeausschusses bei unterschiedlichen Auffassungen von Trägern und Elternrat zur Öffnungszeit kann von der Landesregierung nicht nachvollzogen werden. Nach den Regelungen des Kindergartengesetzes hatte der Jugendhilfeausschuß die Öffnungszeiten in jedem Fall, und nicht nur im Einzelfall, festzusetzen.

6. Sonstiges

Zuständigkeit § 25

Die Kritik des DGB an der Kommunalisierung der Zuständigkeiten geht nach Auffassung der Landesregierung fehl. Tageseinrichtungen für Kinder sind eine kommunale Aufgabe. Eine "Hauptverantwortung" des Landes besteht nicht und hat auch nicht bestanden.

Durchführungsvorschriften § 26

Der Erlaß von Rechtsvorschriften im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung sollte nicht durch die Beteiligung zu vieler Stellen erschwert werden. Den zuständigen Landtagsausschuß zu beteiligen ist durchaus zu erwägen.

B. Gesetzentwurf der Fraktion DIE GRÜNEN

Die Landesregierung schließt sich den finanziellen Bedenken des Landschaftsverbandes Rheinland an.

Zum Rechtsanspruch wird auf die oben gemachten Ausführungen verwiesen.

Die §§ 12 bis 14 werden als Verstoß gegen Art. 140 Grundgesetz in Verbindung mit Art. 137 Weimarer Reichsverfassung angesehen und daher abgelehnt.

Zusammenfassung

Die Landesregierung ist der Auffassung, daß der von ihr dem Landtag zugeleitete Entwurf eines Gesetzes über Tageseinrichtungen für

11/706

Kinder - ggf. unter Einbeziehung einzelner Klarstellungen und Änderungen - eine solide Grundlage für die Lösung der sich aus den geänderten gesellschaftlichen Verhältnissen gebenden Problematik der Tageseinrichtungen für Kinder darstellt. Damit würde auch die Basis für einen zügigen Ausbau mit Tageseinrichtungsplätzen in unserem Land geschaffen.