

Düsseldorf, den 28. Oktober 1993

## Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung :

### Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder

"Der rechte Glaube öffnet oft Kindergarten-Türen" - so konnte man am 5. September 1993 in der Welt am Sonntag lesen. Diese Schlagzeile gibt eine Stimmung wieder, die in den letzten Wochen durch Veröffentlichungen in der Presse aufgekommen ist. Es wird der Eindruck erweckt, die Katholische Kirche reagiere auf den Druck, der angesichts des Ausbauprogrammes der Landesregierung und im Vorfeld der Bemühungen um die Realisierung des Rechtsanspruches auf sie ausgeübt wird, mit verschärften Aufnahmekriterien. Überhaupt ließe ihr Engagement im Kindergartenbereich zu wünschen übrig. Auch habe es in jüngster Zeit einen Kurswechsel in der Kindergartenpolitik der Katholischen Kirche gegeben. Dieses entspricht jedoch nicht den Tatsachen. Sowohl beim Ausbau ihres Angebotes als auch bei der Aufnahme von Kindern verfolgt die Katholische Kirche eine seit Jahrzehnten unveränderte Praxis.

Wenngleich die rechtlichen Rahmenbedingungen dies zuließen, schließt die Katholische Kirche die nicht-katholischen und nicht-christlichen Kinder nicht aus ihren Tageseinrichtungen aus. Die Deutsche Bischofskonferenz hat bereits in ihrer Stellungnahme zur Verantwortung der Kirche im Kindergartenbereich vom 8. September 1975 formuliert und dies in ihrer pastoralen Handreichung "Christen und Muslime in Deutschland" vom 4. März 1993 noch einmal bestätigt, daß sich die katholische Kindertageseinrichtung bemühen müsse, "die pädagogischen und sozialen Anforderungen zu erfüllen, die an einen guten Kindergarten zu stellen sind." Deshalb "sollten in katholischen Kindergärten vorrangig jene Kinder berücksichtigt werden, die einer Förderung dringlich bedürfen. Das sind erfahrungsgemäß meist Kinder aus sozial schwachen Familien, Kinder ausländischer Arbeitnehmer und Kinder aus Familien, die ihrem Erziehungsauftrag nicht hinreichend nachkommen können. ... Es kann dem katholischen Kindergartenträger nicht gleichgültig sein, in welcher Weise Kleinkinder aus nicht-katholischen und nicht-christlichen Familien versorgt werden. Er hat vielmehr bedarfsgerecht zu prüfen, welche Möglichkeiten eines angemessenen Angebots sich für ihn aus seiner Funktion als Kindergartenträger im Wohnbereich ergeben."

Diesem Anspruch werden kirchliche Träger in Nordrhein-Westfalen in vollem Umfang gerecht. Etwa 30 % der Kinder in unseren Tageseinrichtungen sind nicht-katholisch. Rund die Hälfte dieser Kinder ist ausländischer Nationalität und zum Teil muslimischen Glaubens. Zudem muß einmal deutlich gesagt werden, daß jedes Kind, das in einer katholischen Tageseinrichtung

Aufnahme findet - und dies gilt selbstverständlich auch für katholische Kinder - alle anderen Einrichtungen entlastet. Selbst wenn katholische Träger daher ihr Angebot auf bestimmte Kinder beschränken würden, würden sie dennoch ihrer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe gerecht, zur Schaffung eines pluralen Angebotes im Sinne des Kinder- und Jugendhilfegesetzes beizutragen. Dabei sehen wir uns schon heute mit Kirchenaustrittsdrohungen katholischer Eltern konfrontiert, deren Kinder wegen Überfüllung keine Aufnahme in einem katholischen Kindergarten finden.

Statt diejenigen, die bisher wenig oder gar nichts zur Schaffung von Kindertagesplätzen beigetragen haben, zu drängen, nun endlich mehr zu tun, werden die beiden Kirchen kritisiert, die seit Jahrzehnten mit etwa 70 % die größten Anbieter von Kindergartenplätzen in Nordrhein-Westfalen sind. In Wahrheit gibt etwa die Katholische Kirche für die Altersgruppe der 3 bis 6 jährigen Kinder mehr Geld aus, als für jede andere Altersgruppe. Landesweit werden mindestens 11 % des Haushaltsvolumens der Bistümer ausschließlich für den Kindergartenbereich verwandt. Das Erzbistum Köln beispielsweise wendet für den Kindergartenbereich mehr Haushaltsmittel auf als für die Besoldung des Seelsorgepersonals aller seiner Kirchengemeinden. Die zum Teil sehr erheblichen Leistungen der Kirchengemeinden vor Ort kommen noch hinzu.

Im übrigen gilt für die Haushalte der Kirchen gleiches wie für die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden. Auch die Kirchen haben mit erheblichen Ausfällen bei den Kirchensteuereinnahmen zu kämpfen. In dieser Situation sind die Kirchen ebenso wie alle anderen freien Träger auf eine unbedingt verlässliche Finanzplanung angewiesen. Mit großer Sorge verfolgen wir daher das laute Nachdenken über eine sogenannte "Kommunalisierung des Kindergartenwesens". Das in der Diskussion befindliche Konzept sieht nämlich vor, daß sich das Land an der Finanzierung der Betriebskosten lediglich im Rahmen der jährlichen Zuwendungen aus dem allgemeinen Steuerverbund beteiligt. Damit würde die alleinige Regelungskompetenz für die Betriebskostenförderung den Kommunen zufallen mit der Folge, daß in jeder Stadt, in jedem Kreis und in jeder Gemeinde mit eigenem Jugendamt eine unterschiedliche Bezuschussungspraxis mindestens möglich wäre und mit großer Wahrscheinlichkeit auch zu erwarten ist. Zugleich geriete damit jede öffentliche Kostenbeteiligung in Abhängigkeit von der jeweiligen Haushaltslage der betroffenen Kommune. Investitions- und Betriebskostenförderung stünden unter Haushaltsvorbehalt; ein Rechtsanspruch freier Träger auf anteilige Refinanzierung bestünde nicht mehr. Die freien Träger wären gezwungen, sachkundige Vertreter in jeden einzelnen Jugendhilfeausschuß im Lande zu entsenden, die mit den Vertretern der anderen Trägergruppen bei der Verteilung öffentlicher Gelder in Konkurrenz träten. Die Schaffung einer Konkurrenzsituation zwischen den Kirchen und den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege würden wir jedoch als einen unerträglichen Vorgang bewerten.

Einer verlässlichen Finanzplanung wäre mit einer Kommunalisierung des Kindergartenwesens jegliche Grundlage entzogen. Mit aller Deutlichkeit müssen wir daher darauf hinweisen, daß eine Kommunalisierung für die Katholische Kirche und wohl auch für die übrigen freien Träger

eine Situation schaffen würde, die den heftigsten Widerstand hervorrufen und das Verhältnis zwischen Land und Trägern auf das Schwerste belasten müßte. Zwangsläufig würde es dazu kommen, daß bei ungekürztem Einsatz von Kirchensteuermitteln eine erhebliche Anzahl katholischer Tageseinrichtungen für Kinder aufgegeben werden müßte.

Es ist ein schwacher Trost, wenn von Seiten des MAGS in der Anhörung am 6. August das Bekenntnis erfolgt, daß die Kommunalisierung für das Fachministerium in dieser Legislaturperiode kein Thema sei. Dürfen wir also damit rechnen, daß nach den nächsten Landtagswahlen dem massiven Druck aus den Kommunen, dem Innen- und dem Finanzministerium nachgegeben wird ?

Vor diesem Hintergrund sehen wir die nun anstehende Novellierung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder und fragen uns natürlich, ob alle Anstrengungen und Überlegungen der vergangenen Monate bis in die letzten Tage hinein schon in Kürze Makulatur sein werden.

Kernpunkt der Novellierung ist § 16 Abs. 3 GTK mit einer Abkoppelung der Sachkosten von den Personalkosten. Die Bezuschussung der Sachkosten soll zukünftig aufgrund von Pauschalen erfolgen, die nach Gruppenart, Gruppenzahl sowie nach Miete und Eigentum festgesetzt werden. Näheres hierzu soll in der Betriebskostenverordnung geregelt werden. Die Novellierung des Gesetzes kann jedoch nicht losgelöst von der parallel erfolgenden Neufassung eben dieser Betriebskostenverordnung gesehen werden. Wir kritisieren daher mit Nachdruck, daß die parlamentarischen Beratungsverfahren zum GTK und zur zustimmungsbedürftigen BKVO auseinanderdividiert werden.

Die Novellierung geht zudem davon aus, daß die derzeitige Bemessung der Sachkostenpauschale den freien Trägern zu Unrecht einen Gewinn verschafft. Diese Bewertung ist falsch. Das derzeit geltende Recht sieht eine - wenn auch freiwillige - Rücklagenbildung vor, der Kabinettsentwurf begründet eine Verpflichtung hierzu. Diese Regelung ist sinnvoll und notwendig. Sie zeigt aber auch, daß das gesetzliche Finanzierungssystem selbst von einem gewissen notwendigen Überschuß ausgeht, der der Rücklagenbildung zuzuführen ist. Von einer ungerechtfertigten Bereicherung der freien Träger kann daher keine Rede sein.

Die Landesregierung spricht in der Einführung zu ihrem Gesetzentwurf davon, durch die Neufassung des GTK sei "ein Gesamteinsparvolumen von etwa 54 Mio. DM zu erwarten." 27 Mio. DM seien zu erzielen durch Mehreinnahmen bei den Elternbeiträgen. Weitere 27 Mio. DM würden durch die Abkoppelung der Sachkosten-Förderung von den Personalkosten erzielt. Die Landesregierung hat es in den bisher geführten Gesprächen nicht vermocht, überzeugend darzulegen, wie sie zu diesen Zahlen kommt. Die auf der Grundlage des von der Landesregierung vorgelegten Entwurfes einer Betriebskostenverordnung unabhängig voneinander durchgeführten Berechnungen aller freien Träger sprechen eine andere Sprache : Danach ist nämlich pro Gruppe und Jahr mit Zuschußminderungen von mindestens 7.000,- DM zu rechnen. Geht man davon aus, daß derzeit im Lande Nordrhein-Westfalen etwa 23.300 Gruppen in Tageseinrich-

tungen für Kinder geführt werden, errechnet sich - ausgehend von der derzeit praktizierten Sachkostenrefinanzierung - für die öffentliche Hand ein Einsparungspotential von über 163 Mio. DM. Mehreinnahmen bei den Elternbeiträgen in Höhe von 27 Mio. DM kommen noch hinzu. Eine Zuschußminderung an Träger von Tageseinrichtungen für Kinder in dieser Größenordnung kann nicht durch veränderte Argumentationsansätze und strategische Rechenoperationen ausgeglichen werden. Einnahmeminderungen von 163 Mio. DM sind von den Trägern nicht aufzufangen. Wegen der gebotenen ganzheitlichen Betrachtung müssen wir daher sowohl den Entwurf der BKVO als auch die beabsichtigte Neuregelung des § 16 Abs. 3 GTK strikt ablehnen. Es ist schon jetzt absehbar, daß die beabsichtigte Neuregelung eine erhebliche Erhöhung des Verwaltungsaufwandes mit sich bringen und die öffentlichen Kassen zusätzlich belasten würde. Auch bei den freien Trägern entstünden erhebliche zusätzliche Verwaltungskosten, für die Refinanzierungsleistungen von vornherein ausgeschlossen wären.

Bei Schaffung des GTK hat sich der Gesetzgeber bewußt für eine Regelung entschieden, die eine regelmäßige Anpassung der Sachkosten an steigende Preise sicherstellt, gleichzeitig aber auch auf eine so klare Bezugsgröße abgestellt, daß eine Berechnung der Sachkostenzuschussung denkbar einfach gestaltet und der Verwaltungsaufwand minimiert wird. Es gibt kein sachliches Argument, diese Grundsatzentscheidung heute rückgängig zu machen.

Der Gesetzgeber ging 1991 bei der Formulierung des § 18 Abs. 2 GTK davon aus, daß der Anteil der Sachkosten an den Gesamtbetriebskosten etwa 20 % betragen würde. Im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens wurden die parallel laufenden Verhandlungen über die "Vereinbarung über die in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte" jedoch nicht berücksichtigt. Es blieb daher unbeachtet, daß infolge einer politisch gewollten Verbesserung der Personalausstattung die Personalkosten spürbar ansteigen und daher auch die Sachkostenpauschalen in die Höhe getrieben werden würden. Heutige Berechnungen zeigen - und dies wird auch von uns durchaus eingeräumt - daß das Verhältnis Personalkosten : Sachkosten nicht 80 : 20, sondern etwa 85 : 15 beträgt.

Damit ist die Fehlerquelle sehr deutlich markiert, die dazu geführt hat, daß wir heute von einem überproportionalen Anstieg der Sachkostenpauschalen sprechen müssen. Es wird aber zugleich deutlich, daß es keinen Grund gibt, das Pauschalierungssystem als solches aufzugeben. Nach den Angaben aller freier Träger ist die Personalvereinbarung weitestgehend umgesetzt. Ein weiterer Stellenausbau und eine damit verbunden unverhältnismäßige Personalkostensteigerung ist aus diesem Grunde nicht mehr zu erwarten. Eine Korrektur der Fehlentscheidung des Jahres 1991 ist daher auf eine sehr einfache Weise möglich. Es bedarf lediglich einer Korrektur des fehlerhaften Ankoppelungssatzes für die Ermittlung der Sachkostenpauschalen.

Zwischen den Vertretern der freien Träger, des zuständigen Fachministeriums, der Landesjugendämter und den Vertretern einzelner Kommunen hat am Montag dieser Woche ein Gespräch stattgefunden, bei dem all diese Fragen erneut umfassend erörtert wurden. Die freien

Träger erkennen die Tatsache an, daß die derzeitige Form der Sachkostenrefinanzierung die Haushalte der öffentlichen Hand in hohem Maße belastet. Sie sind bereit, ihren Teil zu notwendigen Sparmaßnahmen beizutragen. Die freien Träger haben daher einen Lösungsvorschlag erarbeitet, der im Grundsatz die Zustimmung aller Gesprächsteilnehmer gefunden hat.

Die Katholische Kirche in Nordrhein-Westfalen schlägt daher vor, den § 16 Abs. 3 GTK in seiner jetzigen Form beizubehalten. Statt dessen ist § 18 Abs. 2 GTK dahingehend zu ändern, daß der Zuschuß zu den Personalkosten zum Ausgleich der Sachkosten statt wie bisher um ein Viertel nurmehr um ein Fünftel erhöht wird. Für solche Träger, die ihre Tageseinrichtung in angemieteten Räumen betreiben, verringert sich dieser Sachkostenzuschuß um einen weiteren Prozentpunkt auf 19 % der anerkannten Personalkosten. Für Eigentümer erfolgt wegen des dort bestehenden Mehraufwandes für die Erhaltung des Gebäudes eine Anhebung auf 22 %. Bei einem Verhältnis Mieter : Eigentümer von 1 : 7 entspricht dies einer durchschnittlichen Sachkostenpauschale in Höhe von 21,6 % der anerkannten Personalkosten. Die Kommunen erhalten die Möglichkeit, die ordnungsgemäße Verwendung von Sachkostenzuschüssen und die Bildung von Rücklagen bei solchen Trägern zu überprüfen, bei denen es aufgrund besonderer Bedingungen möglich erscheint, daß eine Überfinanzierung stattfindet. Die Bewilligungsbehörden können so in bestimmten Einzelfällen überprüfen, ob der Träger tatsächlich den vom Gesetz geforderten Eigenanteil an der Finanzierung erbringt.

Eine Neufassung der Betriebskostenverordnung wird mit Realisierung dieses Vorschlages entbehrlich. Hierin sehen wir nicht zuletzt auch deshalb einen großen Vorteil, weil der von der Landesregierung vorgelegte Entwurf der BKVO Vorschriften enthält, die nach unserer Auffassung das in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV verbürgte Selbstbestimmungsrecht der Kirchen in unzulässiger Weise beeinträchtigen und somit neue Streitigkeiten provozieren würden.

Wir appellieren an die politisch Verantwortlichen, diesen Vorschlag der freien Träger, die ja immerhin deutlich mehr als zwei Drittel aller Tageseinrichtung bereitstellen, sehr ernst zu nehmen und zur Grundlage ihrer diesbezüglichen Entscheidung zu machen. Wir erwarten, daß unser Lösungsvorschlag aufgegriffen wird und Eingang findet in eine Neuformulierung des vorgelegten Entwurfes zur Änderung des GTK.

Im übrigen möchten wir zum vorgelegten Gesetzentwurf wie folgt Stellung nehmen :

Es ist zu bemängeln, daß die Kosten für den hauswirtschaftlichen Aufwand gem. § 16 Abs. 3 des Entwurfs in den Bereich der Sachkosten einbezogen werden sollen. Kosten für hauswirtschaftliche Kräfte, Anlagenpflege und Reinigungspersonal sind als Personalkosten zu qualifizieren und daher auch als solche zu refinanzieren. Es gibt keinen sachlichen Grund, warum die Löhne und Gehälter dieser Personengruppe unter den Begriff "Sachkosten" subsumiert werden sollten.

Ferner sieht der Gesetzentwurf in § 16 Abs. 3 eine verpflichtende Rücklagenbildung vor, die aus der Sachkostenpauschale zu bestreiten ist. Dem Finanzierungssystem des GTK in seiner heutigen Fassung ist die Bildung von Rücklagen nicht fremd. Durch die Neuregelung wird nunmehr eine wünschenswerte Klarstellung erreicht. In der Vergangenheit haben es einzelne Kommunen bei der freiwilligen Übernahme von Trägeranteilen abgelehnt, auch den auf die Rücklagenbildung entfallenden Trägeranteil zu finanzieren. Zukünftig werden auch diese Beträge im Rahmen der Gewährung freiwilliger Zuschüsse erstattet werden müssen. Sollte allerdings der bislang vorgelegten BKVO-Entwurf geltendes Recht werden, wird man sich die Frage stellen müssen, aus welchen Mitteln denn überhaupt noch Rücklagen gebildet werden sollen.

Der Gesetzentwurf enthält in § 17 wichtige Neuregelungen zur Frage der Elternbeiträge. Wir begrüßen ausdrücklich, daß zukünftig das Kindergeld dem Elterneinkommen nicht hinzuge-rechnet werden soll. Auch die Berücksichtigung des einkommensteuerlichen Kinderfreibetrages bewerten wir positiv. Den besonderen Belastungen kinderreicher Familien wird hierdurch Rechnung getragen.

Bereits in den Anhörungen am 4. Februar sowie am 6. August diesen Jahres hatten wir weiteren Regelungsbedarf deutlich gemacht, ohne daß dies im Entwurf der Landesregierung auch nur annähernd Berücksichtigung gefunden hätte. Wir nehmen hierauf noch einmal ausdrücklich Bezug und bringen in Erinnerung :

- Die unflexible Regelung der Öffnungszeiten bzw. der Öffnungsdauer in den §§ 9 und 19 GTK verursacht vermeidbare Kosten.
- Schließlich müssen wir auch erneut darauf hinweisen, daß derzeit bei Neubauten nicht die tatsächlichen Baukosten als förderungswürdig anerkannt werden. Eine Festbetragsfinanzierung, die sich nicht in hinreichendem Maße an den realen Baukosten orientiert, schafft Finanzierungslücken, die durch eine entsprechende Minderung der Ausführungsqualität ausgeglichen werden müssen. Diese wiederum bedingt einen erhöhten Erhaltungs- bzw. Sanierungsaufwand und trägt somit in erheblichem Maße zur Kostensteigerung bei. Auch sehen wir die Gefahr, daß in Nordrhein-Westfalen sehr viele Kindergartenplätze verloren gehen, wenn nicht die Erhaltung der alten Gebäudesubstanz gewährleistet ist.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, in der Diskussion um eine notwendige Neuordnung der Kindergartenfinanzierung und in dem Bemühen, möglichst effiziente Einsparungsmöglichkeiten zu erschließen, wird allzuoft das Heil in einer Kürzung von Standards nach dem Rasenmäherprinzip gesucht. Dieses ist jedoch mit Sicherheit der falsche Weg. Wir dürfen nicht aus dem Auge verlieren, daß die Kindertageseinrichtung einen elementaren Bildungsauftrag erfüllt, der in unserer Gesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnt. Kindertageseinrichtungen dürfen daher - bei aller Notwendigkeit des Sparens - nicht zu bloßen Verwahranstalten verkom-

men. Damit die Tageseinrichtungen ihrem pädagogischen Auftrag gerecht werden können, bedarf es gewisser Mindestvoraussetzungen, die nicht unterschritten werden dürfen.

Die Katholische Kirche nimmt ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag im Kindergarten sehr ernst. Wir werden daher immer Bedürfnisse der Kinder und ihrer Familien in den Vordergrund unserer Politik stellen und die pädagogische Qualität unserer Einrichtungen sichern. Dies bedeutet, daß wir in Zukunft unser Engagement auch in finanzieller Hinsicht nicht verringern werden. Sollten die finanziellen Lasten jedoch weiterhin in erheblichem Maße allein auf die Träger abgewälzt werden, kann dies nicht ohne Folgen auf die Quantität unseres Angebotes bleiben.