

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 06 20

An die Damen und Herren
Mitglieder des Ausschusses
für Jugend und Familie des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

Köln-Mertenburg. 10.06.1991 /lk

Lindenallee 13-17 4/61-17

Ruf (02 21) 37 710 Durchwahl 37 71 2 95^{E 2923}
Fernschreiber 8 882617

Sparkasse der Stadt Köln 30202 154
BLZ 370 50 198

Telefax (02 21) 3771128

Nachrichtlich

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Mannesmann-Ufer 1a, 4000 Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen
Horionplatz 1, 4000 Düsseldorf

Innenministerium des Landes
Nordrhein-Westfalen
Haroldstraße 5, 4000 Düsseldorf

Finanzministerium des Landes
Nordrhein-Westfalen
Jägerhofstraße 6, 4000 Düsseldorf

Kultusministerium des Landes
Nordrhein-Westfalen
Völklinger Str. 49, 4000 Düsseldorf

Datenschutzbeauftragter
des Landes Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege des Landes NRW
Am Porscheplatz 1, 4300 Essen

Landschaftsverband Rheinland - Landesjugendamt -
Landeshaus, 5000 Köln 21

Landschaftsverband Westfalen-Lippe
- Landesjugendamt, Landeshaus, 4400 Münster

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/724

Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts

- Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK -

Sehr geehrte Damen und Herren,

die kommunalen Spitzenverbände unterstützen grundsätzlich die Bestrebungen des Landes, die §§ 24 und 26 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) durch eine gesetzliche Neuregelung der Aufgaben und Leistungen zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen auszufüllen.

Vor Eintritt in eine Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder im einzelnen seien jedoch einige grundsätzliche Bemerkungen sowohl zum Gesetzgebungsverfahren als auch zur Regelungssystematik des Gesetzesentwurfs gestattet.

Teil A

1. Gesetzgebungsverfahren

Der in der zweiten März-Hälfte vorgelegte Referentenentwurf zum GTK ist nach verschiedenen Änderungen im Kabinett verabschiedet und am 3. Mai 1991 in erster Lesung im Landtag behandelt worden. Das GTK soll zum 1. Januar 1992 in Kraft treten.

Die Landesregierung setzt mit diesem Zeitplan sich selbst, das federführende Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales aber auch alle an einem solchen Gesetzgebungsvor-

haben zu beteiligenden Verbände und Organisationen der Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe unter einen nicht zumutbaren, nicht akzeptablen, aber auch nicht notwendigen Zeitdruck.

Das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder wird voraussichtlich das wichtigste Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz werden. Es hat erhebliche jugendpolitische, kommunalpolitische und finanzpolitische Bedeutung. Es wird nach seiner derzeitigen Fassung das Verhältnis zwischen freien und öffentlichen Trägern der Jugendhilfe tiefgreifend verändern. Die Städte, Kreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ebenso wie die freien Träger der Jugendhilfe durften erwarten, daß ihnen angesichts der Bedeutung dieses Gesetzgebungsverfahrens ausreichend Gelegenheit gegeben werden würde, ihre Erfahrungen aus 20jähriger Arbeit mit dem geltenden Kindergartengesetz aber auch ihre Vorstellung zur Neugestaltung des Bereichs der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Dies ist bis zur ersten Lesung des Gesetzes nicht geschehen.

Mit Schreiben vom 12.03.1991 - eingegangen am 19.03.1991 - hat das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales den kommunalen Spitzenverbänden den Referentenentwurf des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder zugesandt und zugleich zu einer Besprechung über den Entwurf auf den 8. April 1991 eingeladen. Auf die dringlichen Vorstellungen sowohl der kommunalen Spitzenverbände als auch der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, diesen "Anhörungstermin" um mindestens drei Wochen hinauszuschieben, verbunden mit dem Hinweis, daß der Entwurf eine ganze Reihe von Problemen aufzeige, die einer Erörterung innerhalb der Verbände und mit der kommunalen Praxis bedürften, wurde der Besprechungstermin im März schließlich um eine Woche verschoben.

Diese völlig unzumutbare, in die Osterferien fallende Terminierung der Diskussion über den Gesetzentwurf machte eine sinnvolle Meinungsbildung unter Beteiligung der Praxis und der Gremien unmöglich.

Die Chance, über eine ausreichende Diskussion des Referententwurfs in vielen grundsätzlichen Fragen, aber auch bei Regelungen im Detail zu einem weitgehenden Einvernehmen zu gelangen und damit einen bereits weitgehend akzeptierten Regierungsentwurf vorlegen zu können, wurde ver-
tan.

Das Verfahren belastet die bisher ausgezeichnete Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Jugendhilfe und der obersten Landesbehörde. Es schadet aber auch der Sache selbst.

Die unangemessene Eile, in der dieses Gesetzgebungsvorhaben "durchgepeitscht" wird, läßt den Verdacht entstehen, daß Meinungsäußerungen der Träger von Tageseinrichtungen für Kinder im Vorfeld der parlamentarischen Beratung nicht erwünscht waren. Die Verlagerung der gesamten Diskussion um das Gesetzgebungsvorhaben in den parlamentarischen Raum wird zeigen, welche Chancen grundsätzliche Bedenken gegen die Konzeption des Gesetzes ebenso wie Änderungs- und Ergänzungsvorschläge im einzelnen haben werden, in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens noch berücksichtigt zu werden.

Der Zeitdruck, unter dem das GTK behandelt wird, ist unnötig. Tageseinrichtungen für Kinder befinden sich nicht in einem rechtsfreien Raum. Es besteht vielmehr ein durchaus zufriedenstellendes Förderungssystem. Vor diesem Hintergrund wäre es kein Mangel, wenn ein Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz über Tageseinrichtungen für Kinder statt zum 01.01.1992 erst am 01.01.1993 in Kraft träte.

Es dient auch nicht der Sache, bewährte Regelungen des Kindergartengesetzes ohne fundierte Fachdiskussion zu ersetzen. Der vorgelegte Entwurf ist nicht ausgereift. Das zeigt sich bereits an der Vielzahl von Änderungen, die schon seit der Vorstellung des Referentenentwurfs bis zur Kabinettsvorlage vorgenommen wurden, ohne daß eine Fachdiskussion mit den Trägern stattgefunden hat.

Die von der Landesregierung bekundete Absicht, in den nächsten fünf Jahren mindestens 100 000 zusätzliche Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder schaffen zu wollen, wird sich nur verwirklichen lassen, wenn dieses Programm durch gesetzliche Regelungen gestützt wird, die es den öffentlichen wie den freien Trägern der Jugendhilfe ermöglichen, sowohl im Investitions- als auch im Betriebskostenbereich zusätzliche Plätze zu finanzieren.

Eine wie auch immer geartete gesetzliche Regelung über Tageseinrichtungen für Kinder kann nur mit den Trägern der Jugendhilfe, nicht gegen sie, verwirklicht werden.

2. Zur Konzeption eines Zweiten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes

Das Kindergartengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21. Dezember 1971 stellte bei seinem Inkrafttreten eine richtungsweisende und beispielgebende Regelung des Kindergartenbereichs dar. Das Kindergartengesetz NW ist auch heute noch eine bewährte und im Vergleich zu anderen Bundesländern akzeptable Rechtsgrundlage.

Unbestritten ist zwar, daß sich im Laufe der Jahre für Teilbereiche des Gesetzes Novellierungsbedarf ergeben hat. Die Grundzüge des Kindergartengesetzes, insbesondere im Bereich der Elternmitwirkung und der Finanzierung, sind jedoch nach wie vor so tragfähig, daß dem Anliegen der Landesregierung, in den nächsten fünf Jahren zusätzliche

mindestens 100 000 Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder zu schaffen, besser dadurch Rechnung getragen worden wäre, das geltende Kindergartengesetz zu novellieren und zu komplettieren, seine Substanz und Grundstruktur aber unverändert zu lassen.

Dazu wäre lediglich erforderlich,

- die Planungsvorgabe für Kindergärten (§ 6) von bisher 75 % auf ca. 90 % der Kinder der entsprechenden Altersjahrgänge (Rechnungsgrundlage sind dreieinhalb Jahrgänge) anzuheben,
- Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren und schulpflichtige Kinder - altersgemischte Gruppen (auch Krippen und Krabbelstuben) und Horte - in das Gesetz einzu beziehen,
- eine besondere Förderung zur Integration behinderter Kinder in Kindergärten zu konzipieren,
- die Elternbeiträge angemessen zu erhöhen und die dadurch erreichten Mehreinnahmen gleichmäßig zur Entlastung der Träger, der Kommunen und des Landes zu verwenden,
- zu Tageseinrichtungen für Betriebe eine Sonderregelung zu schaffen.

Es ist allgemeine Meinung, daß das Kindergartengesetz sich bewährt hat und es wert wäre, als Zweites Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - Gesetz zur Förderung von Tageseinrichtungen für Kinder - fortzubestehen.

3. Zur Konzeption des Entwurfs eines "Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder"

Die folgenden allgemeinen Überlegungen zur Regelungssystematik des Gesetzes beschränken sich auf wesentliche Schwerpunkte. Vorschläge zu den Einzelbestimmungen des Gesetzentwurfs werden in der paragraphenbezogenen Stellungnahme (Teil B) vorgetragen.

3.1 Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen es, daß der Entwurf des "Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder" sich klar als Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes versteht und sich damit ebenso klar den Interessen der Kinder verpflichtet. Positiv hervorzuheben ist auch, daß der Gesetzgeber nicht der Versuchung erlegen ist, die weitgehend unter jugendhilfesachfremden Erwägungen geführte Diskussion um den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz aufzugreifen. Er erspart damit öffentlichen wie freien Trägern der Jugendhilfe, zahllose Folgeprobleme bewältigen zu müssen, die mit der Einführung eines Rechtsanspruchs einhergehen, durch den mittelfristig nicht ein Platz in einer Tageseinrichtung mehr geschaffen wird. Eine ausgewogene Landesförderung sowohl im Investitionskosten- als auch im Betriebskostenbereich erreicht letztlich ohne zusätzliche Schwierigkeiten dasselbe Ziel, wie der massive Ausbau der Tageseinrichtungen gerade in jüngster Zeit zeigt.

Konsequent und richtig ist es demgegenüber, die bisher nur für den Kindergarten geltende Förderung nunmehr auch auf die Altersgruppen der unter Dreijährigen und der schulpflichtigen Kinder auszudehnen.

3.2 Trotz der genannten positiven Ansätze des Entwurfs eines Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder sehen sich die kommunalen Spitzenverbände im übrigen wegen schwerwiegender Bedenken gegen weite Regelungsbereiche nicht in der Lage, dem Gesetzentwurf in seiner derzeitigen Fassung zuzustimmen. Unsere Kritik richtet sich dabei insbesondere gegen:

- die Regelungen über die Finanzierung,
- die Vorschriften über die Elternbeiträge und die Einziehung der Elternbeiträge,
- Verstöße gegen das Gebot der Pluralität und das Wahlrecht des Hilfesuchenden.

3.21 Die Finanzierung von Tageseinrichtungen nach dem GTK-Entwurf

Bereits in der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 15.08.1990 war angekündigt, daß in einer neuen gesetzlichen Regelung über Tageseinrichtungen für Kinder die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und die Eltern stärker "Verantwortung tragen" sollten. Die Begründung des GTK-E (S. 25) zeigt nunmehr, daß die Übernahme "stärkerer Verantwortung" nichts anderes heißt als "die Neuordnung der Finanzierungsbeiträge der einzelnen Kostenträger", im Ergebnis eine massive Mehrbelastung der kommunalen Haushalte. Die vorgesehenen Investitions- und Betriebskostenfinanzierungsregelungen führen nicht nur zu einer Mehrbelastung der Eltern, sondern insbesondere zu einer massiven Mehrbelastung der kommunalen Haushalte.

Diese Lastenverschiebung zugunsten des Landes auf Kosten der örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe wird mehrfach damit begründet, die Einrichtung von Tageseinrichtungen für Kinder sei kommunale Aufgabe (z. B. Vorblatt des Gesetzes A - Problem).

In der Tat ist die Jugendhilfe nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz, wie bereits unter der Geltung des Jugendwohlfahrtsgesetzes, kommunale Selbstverwaltungspflichtaufgabe. Der Landesgesetzgeber sollte sich hieran erinnern, wenn es um andere Regelungsbereiche als um die der Finanzierung geht.

Diese Argumentation übersieht die Förderungsverpflichtung des Landes nach § 82 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Die Länder haben hiernach im Interesse einer möglichst großen Chancengleichheit aller Kinder und Jugendlichen auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter

bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

Selbst ohne die Förderungsverpflichtung nach § 82 KJHG ist es widersprüchlich, sich aus der bisherigen Finanzierungsverteilung mit dem Hinweis auf den Pflichtaufgabencharakter zurückzuziehen, andererseits aber durch politische Erklärungen (Regierungserklärung) eine Erwartungshaltung in der Bevölkerung zu erzeugen, der sich kein Träger der Jugendhilfe vor Ort entziehen kann.

Der Hinweis auf den Selbstverwaltungspflichtaufgabencharakter der Tageseinrichtungen für Kinder beschreibt die Finanzierungsverantwortung auch nur zum Teil. Die in den letzten Jahren zunehmend wachsende Nachfrage nach Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder, und zwar neben dem Kindergarten auch nach Einrichtungen für unter Dreijährige und für schulpflichtige Kinder, hat ihre Hauptursache nicht etwa in der Notwendigkeit immer stärkerer Bildungs- und Entwicklungsförderung von Kindern, sondern in gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen, die insbesondere durch die frauenpolitische Diskussion über die "Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit" veranlaßt sind. Es geht nicht an, die finanzwirtschaftlichen Folgen einer solchen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung dadurch zu kommunalisieren, daß man sie mit dem Etikett "Jugendhilfe" versieht und damit dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltungspflichtaufgaben zuweist. Gerade wegen des gesamtgesellschaftlichen Interesses sind die Länder über ihre jugendhilfespezifische Förderungsverpflichtung nach § 82 KJHG hinaus zu einer Mitfinanzierung der Folgekosten dieser Entwicklung verpflichtet. Im Gegensatz zu der Begründung des GTK-E, "da es sich beim Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder um eine kommunale Aufgabe handele, sei es angemessen, daß der Landeszuschuß den kommunalen Zuschuß nicht übersteige", ist es durchaus vertretbar, den Landesfinanzierungsanteil an

Tageseinrichtungen für Kinder höher zu bemessen als den der anderen Finanzierungsbeteiligten. Demgegenüber ist es völlig unvertretbar, sich wie beabsichtigt sowohl im Investitions- als auch im Betriebskostenbereich zu Lasten der öffentlichen Träger der Jugendhilfe aus einer Mitfinanzierung zurückzuziehen.

Die im GTK-E vorgesehenen Finanzierungsregelungen sind geeignet, die Erklärung der Landesregierung, in den nächsten fünf Jahren mindestens 100 000 zusätzliche Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder schaffen zu wollen, zu konterkarieren. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden angesichts der erheblichen Mehrbelastungen, die ihnen die neue gesetzliche Regelung bringen wird, kaum in der Lage sein, die nötigen Finanzmittel aufzubringen, um eine solch große Zahl von Tageseinrichtungsplätzen zu schaffen. Dies gilt umso mehr, als auch die freien Träger der Jugendhilfe - insbesondere die sog. armen Träger - nicht bereit und in der Lage sein werden, sich auf diesem Feld in wesentlich größerem Maße als bisher zu engagieren.

Investitionskostenfinanzierung

Das Land will sich nach dem GTK-E zukünftig an den Investitionskosten nur noch in der Höhe der Hälfte des vom öffentlichen Träger einem freien Träger gewährten Zuschusses bzw. an den vom öffentlichen Träger für eigene Einrichtungen aufgewendeten Kosten beteiligen (§ 13). Der Landeszuschuß wird begrenzt auf höchstens 50 vom Hundert der im Landesdurchschnitt je Platz entstehenden Kosten einer entsprechenden Tageseinrichtung.

Ein 50 %iger Landeszuschuß bei der Förderung von Neubauten und Ersatzbauten eines freien Trägers ist mithin (theoretisch) zukünftig nur noch erzielbar, wenn auf

eine Eigenleistung des freien Trägers vollständig verzichtet wird. Im Gegensatz zum geltenden Recht (§ 10 Abs. 3 KGG) müßte der Zuschuß des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe (Jugendamt) um 25 % auf ebenfalls 50 % erhöht werden. Selbst wenn es bei der bisherigen Eigenleistung freier Träger in Höhe von 25 % der Neubau- und Ersteinrichtungskosten bleibt, muß der öffentliche Träger der Jugendhilfe in jedem Fall 37,5 % statt bisher 25 % der Kosten tragen.

Gegenüber der im KGG geregelten Förderung ergibt sich nach dem GTK-E mithin eine Mehrbelastung der Jugendämter von 12,5 % (bei Neubauten). Bei durchschnittlichen Baukosten pro Platz von ca. 18 500 DM ergibt sich bei 100 000 Plätzen eine zusätzliche Mehrbelastung der kommunalen Haushalte von ca. 230 Mio DM, wenn alle Plätze durch freie Träger errichtet werden.

Eine Erhöhung des Zuschusses zu den Bau- und Einrichtungskosten für Einrichtungen in sozialen Brennpunkten sowie für sog. arme Träger findet nicht mehr statt. Träger, die nicht über eigene (Kirchen)-Steuereinnahmen verfügen, werden damit zukünftig nicht mehr in der Lage sein, bei einem weiterhin unterstellten Eigenanteil von 25 % der Bau- und Einrichtungskosten eigene Einrichtungen zu errichten, es sei denn, der örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe ist bereit, auf eine Eigenleistung zu verzichten. In diesem Fall müßte er 50 % statt bisher 25 % der Bau- und Einrichtungskosten selbst tragen.

Die Begrenzung des Landeszuschusses durch die landesdurchschnittlichen Baukosten verlagert das Baukostenrisiko allein auf die öffentlichen Träger der Jugendhilfe. Die schon bisher geltende Regelung der Begrenzung des Landeszuschusses durch die landesdurchschnittlichen Baukosten sollte differenziert werden. Insbesondere solche Träger, die durch ihre topographische Lage hohe

Erschließungskosten haben und die Träger in Ballungsräumen, in denen die Baukosten in der Regel erheblich höher liegen als im ländlichen Bereich, sind durch die Bemessung an den landesdurchschnittlichen Baukosten benachteiligt. In den Ballungsräumen ist gleichzeitig auch das größere Bedarfsdeckungsdefizit zu verzeichnen und damit der größere Investitionsbedarf. Hierdurch entsteht eine Addition der Belastungen.

Betriebskostenfinanzierung

Die bisher geltende Regelung über die Aufbringung der Betriebskosten (§ 14 Abs. 6 KGG) - nach Abzug der Elternbeiträge verbleibende Betriebskosten werden vom Träger zu 36 %, vom Jugendamt und vom Land zu je 32 % getragen - wird von § 18 GTK-E geändert. Die Betriebskosten werden zukünftig zu gleichen Teilen zwischen Träger, Jugendamt und Land aufgeteilt werden. Ein Vorwegabzug der Elternbeiträge von der Summe der Betriebskosten findet nur mehr verdeckt statt (19 %).

Das Land zieht sich aus der direkten Förderung der Tageseinrichtungen für Kinder zurück. Kein Träger hat mehr einen direkten Förderungsanspruch auf Landesmittel.

Die Träger der freien Jugendhilfe haben demgegenüber einen Förderungsanspruch in Höhe von 73 v.H. der Personalkosten gegen den örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe (§ 18 Abs. 2 Satz 1 GTK-E), dem das Land seinerseits einen Zuschuß von 27 % der Personalkosten der Einrichtungen seines Bezirks gewährt (§ 18 Abs. 3 Satz 1). Diese Vorfinanzierung des Landeszuschusses bedeutet eine weitere Belastung der kommunalen Haushalte. In beiden Fällen liegen dem Zuschuß fiktive Einnahmen aus Elternbeiträgen in Höhe von 19 % der Personalkosten zugrunde, die bei dem Zuschuß an freie Träger hinzurechnet, bei dem Zuschuß des Landes an den öffent-

lichen Träger bereits abgerechnet sind. Das Risiko der Refinanzierung aus Elternbeiträgen liegt allein beim öffentlichen Träger der Jugendhilfe.

Es ist höchst zweifelhaft, ob im Regelfall 19 % der Personalkosten durch Elternbeiträge gedeckt werden können. Auch wenn diesem Prozentsatz ein mehrjähriges Mittel zugrunde liegt (vgl. S. 42 der Begründung), ist entscheidend für die Beitragseinnahmen im Zuständigkeitsbereich eines örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe die soziale Struktur der Bevölkerung. Es ist zu befürchten, daß insbesondere im großstädtischen Bereich die Summe der Elternbeiträge in der Regel den Anteil von 19 % der Personalkosten nicht erreichen, in einigen Fällen sogar ganz erheblich unterschreiten wird. Die Ausfälle an Elternbeiträgen gehen dann ausschließlich zu Lasten des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe.

Nach § 18 Abs. 4 gewährt das Land zur Förderung sog. armer Träger und zum Betrieb von Einrichtungen in sozialen Brennpunkten dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen pauschalen Zuschuß in Höhe von 5 v. H. der Summe der Landeszuschüsse nach § 18 Abs. 3 Satz 1 und 2. Durch die Vorgabe, daß der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für den gleichen Zweck einen zumindest gleich hohen Betrag zu gewähren hat (§ 18 Abs. 4 letzter Satz), werden die kommunalen Haushalte ein weiteres Mal belastet, der erhöhte Zuschuß für "arme Träger" und für Einrichtungen in sozialen Brennpunkten wurde bisher ausschließlich aus Landesmitteln gewährt.

3.22 Einzug der Elternbeiträge

Die Übertragung des Einzugs der Elternbeiträge auf den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist ein Verstoß gegen die Autonomie freier Träger (§ 4 Abs. 1

KJHG). Der zentralisierte Einzug ist im übrigen in hohem Maße verwaltungsaufwendig und voraussichtlich auch nicht praktikabel.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 KJHG schreibt vor, daß die öffentliche Jugendhilfe die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten hat. Es steht dem Landesgesetzgeber nicht zu, in dieser Weise in das Verhältnis zwischen den freien Trägern von Tageseinrichtungen für Kinder und den Benutzern dieser Einrichtungen einzugreifen. Es muß den freien Trägern überlassen bleiben, darüber zu entscheiden, wie sie mit den Eltern der von ihnen betreuten Kinder das Benutzungsverhältnis gestalten wollen.

Die Zentralisierung des Einzugs der Elternbeiträge bei den örtlichen öffentlichen Trägern der Jugendhilfe einzig zu dem Zweck, um "Beitragsehrlichkeit" zu sichern, verursacht Verwaltungskosten, die in keinem Verhältnis zu den dadurch erzielbaren Mehreinnahmen stehen.

Nach § 17 Abs. 3 haben die Personensorgeberechtigten dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe jährlich bis zum 1. September schriftlich anzugeben, welche Einkommensgruppe ihren Elternbeiträgen zugrunde zu legen ist. Angesichts des komplizierten Einkommensbegriffs und der Bedrohung unrichtiger oder unvollständiger Angaben mit einer Geldbuße bis 10 000 Deutsche Mark (§ 27 Abs. 2 GTK-E), wird auf die Jugendämter in erheblichem Umfang Beratungsarbeit zukommen. Nicht wenige Eltern werden sich vom Jugendamt ihren Beitrag ausrechnen lassen. In jedem Fall müssen für die Gesamtheit aller Plätze im Zuständigkeitsbereich des örtlichen

öffentlichen Trägers der Jugendhilfe alle Beitragsbescheide anhand der Angaben der Eltern überprüft und ggf. (neu) festgesetzt werden. Wenn man davon ausgeht, daß für etwa 1 000 Elternbeitragsfälle eine Sachbearbeiterstelle (BAT VII) erforderlich wird, in größeren Städten zusätzlich im Bereich der Stadtkasse und der Vollstreckungsabteilung der Stadtkasse Personal verstärkt werden muß, ist leicht abzusehen, daß hohe Teile des erwarteten zusätzlichen Beitragsaufkommens durch Verwaltungskosten aufgezehrt werden.

Der angestrebte Effekt der Beitragsehrlichkeit wäre wesentlich einfacher und kostengünstiger dadurch zu erreichen, daß an der Bußgeldbewehrung falscher Angaben zur Einkommenshöhe festgehalten und dem örtlichen öffentlichen Träger die Möglichkeit eingeräumt wird, die Angaben zur Einkommenshöhe zu überprüfen (z. B. durch eine Stichprobe bei den Eltern aller Tageseinrichtungen im Zuständigkeitsbereich). Im übrigen könnte es dann bei der Einziehung der Elternbeiträge durch die Träger verbleiben.

Die Einziehung aller Elternbeiträge durch den örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe - im Zweifel das Jugendamt - ist im übrigen kaum praktikabel. Allein in der Stadt Köln müßten zum Beispiel bei einer Fallzahl/Fachkraft-Relation von 1 000 Fällen pro Sachbearbeiter mehr als 25 neue Sachbearbeiterstellen eingerichtet und zusätzlich die Stadtkasse und die Vollstreckungsabteilung verstärkt werden. Personal mit einer entsprechenden Qualifikation ist jedoch derzeit am Arbeitsmarkt nicht in dem Umfang vorhanden, wie es benötigt würde, wenn die vorgesehene gesetzliche Regelung für den gesamten Bereich Nordrhein-Westfalens zum Tragen käme.

Höhe der Elternbeiträge

Im Grundsatz ist der Anhebung der Elternbeiträge zuzu-

stimmen. Die Anhebung geht davon aus, daß derjenige, der staatliche Leistungen in Anspruch nimmt, zu den Kosten dieser Leistungen in angemessenem Umfang beitragen muß, wenn er hierzu wirtschaftlich in der Lage ist.

Ob und ggf. bis zu welcher Größenordnung die aus der Anlage zu § 17 Abs. 3 GTK-E ersichtlichen Elternbeiträge von der Bevölkerung akzeptiert werden, wird sich zeigen. Insbesondere die Beiträge über der vierten Einkommensstaffel werden voraussichtlich verstärkt dazu führen, daß institutionelle Angebote der Tagesbetreuung von Kindern nicht mehr nachgefragt, sondern verstärkt private Arrangements gesucht werden.

3.23 Elternmitwirkung

Es wird dringend empfohlen, die bisher nach dem Kindergartengesetz geltenden Regelungen der Elternmitwirkung nicht zu verändern, sondern sie lediglich nach Umfang und Inhalt auf Einrichtungen für unter Dreijährige und für schulpflichtige Kinder zu übertragen. Im Bereich des Hortes kann eine Mitwirkung entsprechend den Regelungen im Bereich der Schule sinnvoll sein.

Die Regierungsvorlage des GTK-E enthält in diesem Bereich bereits wesentlich zurückhaltendere Regelungen als sie der Referentenentwurf noch vorsah. Alle weitergehenden Regelungen berühren bei Einrichtungen freier Träger die Trägerautonomie.

Im übrigen sollte die Elternmitwirkung so einfach geregelt sein wie möglich. Je komplizierter die Bestimmungen sind, um so mehr werden sie dazu beitragen, die Bereitschaft der Eltern zu dämpfen, sich an der Arbeit der Tageseinrichtung zu beteiligen.

3.24 "Schulkinderhäuser"

§ 1 Nr. 2 GTK-E definiert den Hort als Tageseinrichtung für schulpflichtige Kinder im Grundschulalter und präferiert zugleich die Errichtung der Horte vorrangig an Grundschulen.

Es wird damit eine neue Art von Hort geschaffen, und betont in die Nähe der Schule gestellt.

Es ist zu fragen, warum das Land Nordrhein-Westfalen einen wissenschaftlich begleiteten Modellversuch "Hort in der Schule" durchführt und, bevor erste Ergebnisse aus dieser wissenschaftlichen Begleitung vorliegen, eine gesetzliche Regelung dieser Art vornimmt und damit allen denkbaren Versuchsergebnissen vorgreift.

Es ist keineswegs erwiesen, daß der Hort in der Schule die bessere Form des Hortes gegenüber der herkömmlichen Art ist. Als sicher darf angesehen werden, daß die seit vielen Jahrzehnten bewährten Horte in kombinierten Einrichtungen durch die Präferenz der Schulkinderhäuser bedroht werden. Eine Einrichtung, die so eng an die Schule angebunden ist, wie dies offenbar mit den Schulkinderhäusern beabsichtigt ist (Mitwirkung der Schule, der Vertretungen bei den Öffnungszeiten, der Schulverwaltungsämter im Bereich der Planung etc.), verläßt zunehmend den Boden des Jugendhilferechts. Sie kann schon durch ihre Konstruktion den Grundsätzen der Pluralität des Angebots und des Wahlrechts des Hilfesuchenden nicht mehr gerecht werden.

Daran ändert auch nichts der ausdrückliche gesetzliche Hinweis, daß Horte in der Form der Schulkinderhäuser keine Schule im Sinne des Schulgesetzes seien.

4. Zusammenfassung

4.1 Der vorliegende Entwurf des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder hätte zahlreiche negative Auswirkungen auf die Jugendhilfelandchaft im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder:

- Das Land zieht sich aus der politischen Verantwortung für den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder zurück. Das Land tritt im Reigen der an der Finanzierung von Tageseinrichtungen Beteiligten nicht mehr in Erscheinung. Es refinanziert lediglich noch zu bestimmten Prozentsätzen die Aufwendungen der Städte, Kreise und Gemeinden als örtliche öffentliche Träger der Jugendhilfe für den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder. Diese als sog. "Kommunalisierung der Finanzierung" vorgenommene Strukturveränderung verlagert die gesamte politische Diskussion um den Ausbau der Tageseinrichtungen von der Landes- auf die Ortsebene. Die Landesregierung verkündet ihre Absicht, mindestens 100 000 zusätzliche Plätze in Tageseinrichtungen für Kinder in den nächsten fünf Jahren schaffen zu wollen, die Diskussionen um die Möglichkeiten aber auch Unmöglichkeiten der Umsetzung dieser politischen Willenserklärung finden auf der Ortsebene statt.

- Die massive Einschränkung der Landesförderung insbesondere bei den Investitions- aber auch bei den Betriebskosten und die damit verbundenen zusätzlichen Belastungen der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden spürbare Auswirkungen auf den Ausbau des Platzangebots haben. Die Städte, Kreise und Gemeinden als Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind nicht in der Lage, die ausfallenden Finanzierungsanteile des Landes zu übernehmen, zumal die Investitionskostenfinanzierung durch die Einstellung in das Gemeindefinanzierungsgesetz ohnehin schon zu Lasten der Kommunen geht.

- Das Fehlen einer ausreichenden und für die Träger berechenbaren Förderung für "arme Träger" wird bestehende Einrichtungen gefährden und die Schaffung weiterer Plätze durch "arme Träger" verhindern. Es wirkt darüber hinaus einer pluralen Angebotsstruktur entgegen und höhlt das Recht der Personensorgeberechtigten aus, zwischen Einrichtungen verschiedener Träger zu wählen.

 - Der Entwurf unterläuft die Bemühungen der Jugendhilfrechtsreform, die öffentliche Jugendhilfe vom Image der staatlichen Hoheitsverwaltung zu entkleiden und von ihr das Bild einer helfenden Leistungsverwaltung zu vermitteln, wenn freie Träger Leistungen der Tagesbetreuung erbringen, den Jugendämtern aber die Aufgabe der Einziehung der Elternbeiträge und ihrer Kontrolle zugewiesen wird. Der Entwurf berührt damit auch das Selbstverständnis der Träger der freien Jugendhilfe, zu deren autonomer Aufgabenwahrnehmung es auch gehört, das Rechtsverhältnis zwischen ihnen als Trägern und den Eltern der in ihren Einrichtungen betreuten Kindern selbst zu gestalten.

 - Der Entwurf belastet letztlich das Verhältnis zwischen Trägern der freien Jugendhilfe und Trägern der öffentlichen Jugendhilfe durch zahlreiche Abhängigkeiten, die, beginnend bei den Öffnungszeiten bis hin zur Definition von "armen Trägern", geschaffen werden.
- 4.2 Die Regelungen des geltenden Kindergartengesetzes waren zum Zeitpunkt des Inkrafttretens 1971 vorbildhaft für die gesamte Bundesrepublik. Die Finanzierungsfragen waren für alle Beteiligten akzeptabel geregelt. Diese Einschätzung gilt mit wenigen Einschränkungen grundsätzlich noch heute.

Die kommunalen Spitzenverbände bitten deshalb den Ausschuß für Jugend und Familie um Unterstützung in ihrer Forderung, die Landesregierung möge ein Zweites Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz vorlegen, das die Systematik und die Grundsätze des geltenden Kindergartengesetzes beibehält und lediglich den Novellierungsbedarf aufgreift, nämlich

- die Einbeziehung der 0- bis 3jährigen und der schulpflichtigen Kinder in das Angebot der Tageseinrichtungen,
- die Anerkennung und Förderung integrativer Konzepte,
- eine Regelung zu Tageseinrichtungen für Betriebe,
- die Erhöhung der Elternbeiträge sowie ein praktikables Verfahren ihrer Einziehung und Kontrolle,
- die allgemeine Harmonisierung des Kindergartengesetzes mit dem KJHG.

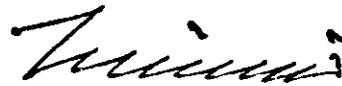
Die kommunalen Spitzenverbände appellieren an den Ausschuß für Jugend und Familie, nicht an dem Ziel festzuhalten, das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder bereits am 01.01.1992 in Kraft setzen zu wollen. Die im Rahmen der parlamentarischen Beratung verbleibende Zeit reicht nicht aus, das Gesetz unter Einbeziehung der Belange der Praxis so umzugestalten, daß es für das nächste Jahrzehnt eine tragfähige und von allen Beteiligten akzeptierte Grundlage für die Förderung der Tageseinrichtungen für Kinder sein kann.

Wegen der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit war es nicht möglich, die Beschlußgremien mit dem Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder zu befassen. Die kommunalen Spitzenverbände behalten sich deshalb weitere Stellungnahmen vor.

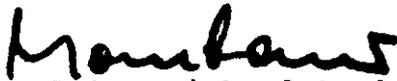
Mit freundlichen Grüßen



Jochen Dieckmann
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Adalbert Leidinger
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Landkreistag Nordrhein-Westfalen



Dr. Peter Michael Mombaur
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen

AG der kommunalen Spitzenverbände NW 5000 Köln 51 Postfach 51 08 20

Köln-Merlenburg, 12.06.1991 /lk
Lindenallee 13-17
4/61-17

Ruf (02 21) 37 71 0 Durchwahl 37 71 2 95
Fernschreiber 8 882617
Sparkasse der Stadt Köln 30202 154 E 2924
BLZ 370 50 198
Telefax (02 21) 3771128

Stellungnahme zum Zweiten Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK -

Teil B

Die nachfolgende Stellungnahme zu den Einzelbestimmungen des Entwurfs eines Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) versteht sich hilfsweise zu den Vorschlägen im Allgemeinen Teil (Teil A). Auf die Ausführungen zur Konzeption eines Zweiten Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Nr. 2 Seite 5 ff) sowie die Vorschläge in der Zusammenfassung (Nr. 4 Seite 18 ff) wird ausdrücklich hingewiesen.

Vorbemerkung

Zu A - Problem

Es ist zu begrüßen, wenn der Gesetzgeber die Handlungsmöglichkeiten der Jugendämter als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe stärken will, um eine angemessene Versorgung mit Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder zu erreichen.

Die Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten läuft jedoch leer, wenn den Städten, Kreisen und Gemeinden durch die "Neuordnung der Finanzbeteiligung" gleichzeitig die finanziellen Möglichkeiten geschmälert werden, von ihren erweiterten Handlungsspielräumen auch Gebrauch zu machen. Auf die Ausführungen zur Finanzierung von Tageseinrichtungen nach dem GTK-Entwurf im Allgemeinen Teil der Stellungnahme (3.21) wird insoweit verwiesen.

Die Verschiebung der Finanzbeteiligung des Landes zu Lasten der Gemeinden kann nicht darauf gestützt werden, die Versorgung mit Tageseinrichtungen für Kinder sei nach dem SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfegesetz - Aufgabe der öffentlichen Träger der Jugendhilfe.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung (§ 79 Abs. 1 KJHG). Sie sollen gewährleisten, daß die zur Erfüllung der Aufgaben erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (§ 79 Abs. 2 Satz 1 KJHG).

Nach § 24 KJHG sollen alle Kinder, zu deren Wohl eine Förderung in Tageseinrichtungen erforderlich ist, eine entsprechende Hilfe erhalten. Die Verwirklichung dieses Grundsatzes sollen die Länder durch Landesrecht regeln und zugleich für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge tragen.

Darüber hinaus bestimmt § 82 Abs. 2 KJHG, daß die Länder auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken und die Jugendämter bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen haben.

Auf dem Hintergrund dieser Bestimmungen kann der Rückzug des Landes aus seiner Beteiligung an der Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder nicht mit dem Hinweis auf den

Selbstverwaltungspflichtaufgabencharakter der Jugendhilfe begründet werden.

Auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Stellungnahme (3.21) wird insoweit verwiesen; desgleichen wegen des Verhältnisses gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen zu den Aufgaben der Jugendhilfe.

Zu B - Lösung

Der Einbeziehung der Einrichtungen für unter Dreijährige und für schulpflichtige Kinder in die gesetzliche Förderung wird zugestimmt.

Die Regelungen über die Elternmitwirkung nach dem geltenden Kindergartengesetz sollten lediglich auf die neu hinzugekommenen Altersgruppen übertragen und ansonsten unverändert in das neue Recht übernommen werden.

Der zentralisierte Einzug der Elternbeiträge trägt nicht zur Vereinfachung des Finanzierungssystems bei. Im Gegenteil verursacht er Mehrkosten durch zusätzliche Verwaltungskosten, die in keinem Verhältnis zu den durch die angestrebte "Beitragsehrlichkeit" erzielten Mehreinnahmen stehen.

Zu C - Alternativen

Die gegenüber dem GTK-E sinnvollere Alternative ist:

Das geltende Kindergartengesetz wird nach Struktur und Förderungssystematik auf Einrichtungen für unter Dreijährige und für schulpflichtige Kinder übertragen. Die Vorschriften über die Elternmitwirkung werden entsprechend angepaßt; desgleichen die Bestimmungen über die Investitions- und die Betriebskostenfinanzierung. Die Elternbeiträge werden angemessen erhöht; die Mehreinnahmen zu gleichen Teilen zur Entlastung des Landes und der Träger verwendet. Die öffentlichen

Träger der Jugendhilfe erhalten die Möglichkeit, die Selbsteinschätzung der Erziehungsberechtigten zu überprüfen. Eine Sonderförderung für die Integration behinderter Kinder in Tageseinrichtungen wird eingeführt. Regelungen über Tageseinrichtungsplätze für Betriebe werden getroffen.

Zu D - Kosten

Der Behauptung, den Gemeinden entstünden durch das Gesetz im Ergebnis keine zusätzlichen Kosten, wird widersprochen.

Allein die Zentralisierung des Einzugsverfahrens der Elternbeiträge auferlegt den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe Verwaltungskosten in Millionenhöhe, ohne daß ein einziger Platz in einer Tageseinrichtung mehr geschaffen wird.

Da der Ausbau der Plätze in Tageseinrichtungen - insbesondere angesichts der Absichtserklärungen auf Landesebene - unausweichlich ist, sind Mehrkosten durch Investitionen und steigende Betriebskosten ebenso unausweichlich.

Auf die Ausführungen im Allgemeinen Teil der Stellungnahme (3.21) und zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs wird verwiesen.

Zu E - Belange der kommunalen Selbstverwaltung

Die Belange der kommunalen Selbstverwaltung sind durch den Gesetzentwurf mehrfach berührt. Die politische Verantwortung für den Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder wird zwar auf die Ortsebene verlagert, das Land greift jedoch in örtliche Entscheidungen ein (z. B. § 25), es behält sich an vielerlei Stellen Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse vor, die mit dem Charakter der Aufgabe als kommunale Selbstverwaltungspflichtaufgabe nicht in Einklang zu bringen sind (z. B. § 1 Nr. 2, § 22 Abs. 3). Auf die Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen wird insoweit verwiesen.

Die Belange der kommunalen Selbstverwaltung ebenso wie die Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sind berührt, wann immer der Gesetzgeber in den inhaltlichen oder organisatorischen Vollzug der Aufgabe "Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen" eingreift. Es kommt darauf an, ob die jeweilige Regelung den Kernbereich der verfassungsmäßigen Gewährleistung unberührt läßt und im Verhältnis zu dem angestrebten Zweck weder un- zweckmäßig noch übermäßig belastend ist (BVerfGE 6, 32 (38, 41); 1, 167 (175), 22, 180 (205)).

Zu den Bestimmungen des Entwurfs eines Gesetzes über Tages- einrichtungen für Kinder - GTK im einzelnen:

1. Abschnitt - Begriff und Aufgaben

Zu § 1 - Begriffsbestimmungen

1.1 In Satz 1 sollte hinter dem Wort Tageseinrichtungen ein-
gefügt werden:

"... im Sinne dieses Gesetzes..."

Begründung:

Die Bestimmung definiert Kindergärten, Horte und andere Einrichtungen unter anderem dadurch, daß sie durch einen Träger nach § 11 Abs. 1 betrieben werden. Eine andere Trägerschaft nimmt der Einrichtung bei Vorliegen der Voraussetzungen im übrigen indessen nicht die Eigenschaft, Kindergarten, Hort etc. zu sein. Sie ist lediglich nicht förderungsfähig im Sinne des GTK.

1.2 Zu § 1 Nr. 2

Vorbemerkung:

Wie bereits im Allgemeinen Teil der Stellungnahme ausge-
führt (vgl. Teil A Nr. 3.24), wird durch diese Bestimmung
ein völlig neuer Horttyp geschaffen.

Horte sind nach der Definition des GTK-E zukünftig nur noch Einrichtungen für schulpflichtige Kinder im Grundschulalter. Sie sollen darüber hinaus vorrangig an Grundschulen eingerichtet werden. In dieser Errichtungsform - als Schulkinderhäuser - stehen sie dann grundsätzlich exklusiv für die Kinder der jeweiligen Grundschule zur Verfügung.

Diese Bestimmung ist der Versuch, die in der Regierungserklärung als gesellschaftspolitische Aufgabe proklamierte Notwendigkeit, ganztägige Angebote auch im Bereich der Schule zu schaffen (Ganztagsschulen), mit den Mitteln der Jugendhilfe und damit auf Kosten der öffentlichen Träger der Jugendhilfe (Städte, Kreise und Gemeinden) zu verwirklichen.

Statt dessen sollten in der Verantwortung der Schule flexible, am jeweiligen Bedarf vor Ort orientierte Angebotslösungen entwickelt werden, die grundsätzlich eine freiwillige Teilnahme der Schüler/innen vorsehen. Im Vordergrund sollte dabei die verlässliche Halbtagschule stehen, mit zugeschalteten Förderungs- und Betreuungsangeboten am Nachmittag.

Der im GTK-E definierte Horttyp gleicht vom pädagogischen Auftrag auch mehr den Angeboten in Ganztagsschulen oder Halbtagschulen. Daher wäre dieser Horttyp konsequenterweise auch dem Schulangebot zuzuordnen und nicht als Angebot der öffentlichen Jugendhilfe zu qualifizieren.

Es erscheint keineswegs zwingend, daß ein reines Förderungs- und Betreuungsangebot der Schule kostenfrei sein muß. Es sollte für derartige Angebote vielmehr geprüft werden, ob nicht Elternbeiträge erhoben werden können, die denen für vergleichbare Angebote im Bereich der Jugendhilfe entsprechen sollten.

Der in § 1 Nr. 2 angestellte Versuch, Angebote der Jugendhilfe für die Schule zu funktionalisieren, verkennt, daß Schule einerseits und Jugendhilfe andererseits von verfassungsrechtlich völlig unterschiedlichen Rechtsquellen ausgehen, insbesondere was die Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeit anbelangt. Während die Schule in die Kulturhoheit und damit in die ausschließliche Zuständigkeit des Landes fällt, ist die Jugendhilfe kommunale Selbstverwaltungspflichtaufgabe. Landesrechtliche Regelungen sind an bundesrechtliche Rahmenvorgaben gebunden.

Es ist von dem Landesrechtsvorbehalt nach § 26 KJHG nicht gedeckt, den Auftrag des Hortes als einem Förderangebot für alle Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 KJHG) auf das Grundschulalter zu verkürzen und grundsätzlich als Einrichtung an Grundschulen zu definieren.

Die - wenn auch nur als Sollvorschrift - verpflichtende Anbindung der Horte an die Grundschulen verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen bundesrechtliche Rahmenvorgaben.

- Eine solche Einrichtung entspricht nur noch schwerlich dem Selbstverständnis der Jugendhilfe, die gekennzeichnet ist durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierung und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen (§ 3 Abs. 1 KJHG).
- Der Hort an der Grundschule, insbesondere vor dem Hintergrund der zahlreichen Mitwirkungs- und Einwirkungsrechte der Schule in die Gestaltung des Hortes, verkehrt den Grundsatz, daß die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen soll, soweit geeignete Einrichtungen von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben oder rechtzeitig geschaffen werden, in sein Gegenteil. Die Konzeption des Schulkinderhauses läuft auf eine Kommunalisierung dieses Einrichtungstyps und damit auf einen Ausschluß freier Trägerschaft hinaus.

- Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten, die das Recht haben, zwischen Einrichtungen verschiedener Träger zu wählen (§ 5 KJHG), ist damit ebenfalls ausgehöhlt.

- Letztlich verstößt § 1 Nr. 2 gegen die Planungsverantwortung der öffentlichen Träger der Jugendhilfe, die gewährleisten sollen, daß erforderliche Einrichtungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend zur Verfügung stehen (79 Abs. 2 Satz 1 KJHG).

1.3 Es wird vorgeschlagen, § 1 Nr. 2 wie folgt zu fassen:

"Horte sind Tageseinrichtungen für schulpflichtige Kinder. Horte können bei Bedarf an Grundschulen eingerichtet werden (Schulkinderhäuser). Schulkinderhäuser sollen vorrangig den Kindern der jeweiligen Grundschule zur Verfügung stehen. Schulkinderhäuser sind keine Schulen im Sinne der Schulgesetze".

Begründung:

Der Gesetzentwurf definiert Horte nur noch als Einrichtungen für schulpflichtige Kinder im Grundschulalter. Daß der Hort sich - zumindest bis jetzt - zum Beispiel als Teil einer kombinierten Einrichtung im Regelfall anders darstellt, nimmt der Gesetzentwurf im letzten Satz der Nummer 2 nurmehr beiläufig zur Kenntnis.

Aus den in der Vorbemerkung genannten Gründen kann das Landesausführungsrecht die bundesrechtliche Rahmenvorgabe nicht dergestalt verkürzen. Die Regelform des Hortes mit den oben genannten jugendhilfespezifischen Besonderheiten muß weiterhin als Grundtyp erhalten bleiben. Daneben ist es denkbar, bei Bedarf Schulkinderhäuser zu errichten und hier vorrangig das Besuchsrecht den Kindern der jeweiligen Grundschule einzuräumen.

Die vorgeschlagene Neuformulierung des § 1 Nr. 2 entspräche der Begründung des Gesetzentwurfs (Seite 31: "Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen für Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr"). Die Gesetzesformulierung des Entwurfs steht im Widerspruch hierzu.

Bei einer, wie vorgeschlagen, jugendhilfespezifischen Definition des Hortes sind die über das gesamte Gesetz verstreuten Sonderrechtsvorbehalte für das "Schulkinderhaus", Mitwirkungsrechte der Schule in Angelegenheiten der Jugendhilfe und Beteiligungsverpflichtungen der Jugendhilfe gegenüber der Schule zu streichen. In einem Landesausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfege-

setz, das den Aufgabencharakter der Jugendhilfe als kommunale Selbstverwaltungspflichtaufgabe einerseits bzw. den Bereich der autonomen Aufgabenwahrnehmung freier Träger andererseits unangetastet lassen muß, ist für solche Sonderrechte kein Raum. Es handelt sich insbesondere um die Bestimmungen in § 3 Abs. 2, § 9 Abs. 2, § 11 Abs. 4 sowie § 26 Abs. 3.

1.4 Zu § 1 Nr. 3

Anmerkung

Die altersgemischte Gruppe als Regelform anderer Einrichtungen wird unterstützt.

Im Rahmen der Durchführungsvorschriften nach § 26 GTK-E sollte im Rahmen des pädagogisch Vertretbaren eine flexible Zusammensetzung der altersgemischten Gruppe ermöglicht werden. Angesichts des unverkennbaren Einflusses von z. B. Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub auf die Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren ergeben sich Verschiebungen in der Zusammensetzung der altersgemischten Gruppen.

Zu §§ 2 bis 4

1.1 Die §§ 2 - 4 GTK-E beschreiben je einzeln den Auftrag des Kindergartens, des Hortes und der altersgemischten Gruppe. Es wird angeregt, den §§ 2 - 4 eine Bestimmung über den Auftrag von Tageseinrichtungen für Kinder vorwegzustellen und damit Gemeinsamkeiten der verschiedenen Einrichtungstypen zusammenzufassen. Die weiteren Vorschriften könnten dann auf Besonderheiten des Kindergartens, des Hortes und der altersgemischten Gruppe eingehen.

1.2 Zu § 2 Abs. 3

Nach § 2 Abs. 3 Satz 2 soll die Integration behinderter Kinder im Kindergarten besonders gefördert werden. Derartige Erklärungen bleiben Programmsätze, wenn sie nicht

durch entsprechende Finanzierungsregelungen unterbaut werden. Jedermann ist bekannt, daß die Förderung einzelner behinderter Kinder im Kindergarten mit erheblichen Kostenfolgen verbunden ist. Der Gesetzgeber sollte bei den Betroffenen keine Erwartungshaltungen wecken, die in der Praxis letztendlich nicht eingelöst werden können, weil die entsprechenden Finanzmittel fehlen.

Die derzeit geltende Betriebskostenfinanzierung für integrative Kindergärten berücksichtigt die Mehrkosten, die für behinderte Kinder entstehen. Da sich diese Kostenregelung bewährt hat, wäre es wünschenswert, wenn sie in das neue GTK übernommen würde.

Zu § 3 - Auftrag des Hortes

1.1 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 sind zu streichen.

Begründung:

Auf die Ausführungen zu § 1 Nr. 2 wird verwiesen.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, insbesondere mit Schulen im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenzuarbeiten (§ 81 Nr. 1 KJHG). Eine Ausdifferenzierung dieses Auftrages auf jede einzelne Aufgabe erübrigt sich. Für die Einrichtungen von Trägern der freien Jugendhilfe verbietet sich eine solche Vorgabe wegen § 4 Abs. 1 Satz 2 KJHG.

Das gilt auch für Abs. 2. Mangels Begründung zu dieser Bestimmung ist nicht ersichtlich, woraus die Verpflichtung der Jugendhilfe hergeleitet wird, bei Schulkinderhäusern den Erziehungs- und Bildungsauftrag nach einem mit der Schule abgestimmten Konzept zu erfüllen. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben des Kinder- und Jugendhilfegesetzes die Gesamtverantwortung (§ 79 Abs. 1). Die Aufgaben des Jugendamtes werden durch den Jugendhilfeausschuß und durch die Verwaltung des Jugendamtes wahrgenommen (§ 70 Abs. 1).

1.2 Es wird vorgeschlagen, Abs. 1 Satz 5 zu streichen, hilfsweise die Bestimmung zu präzisieren.

Begründung:

Es ist nicht ersichtlich, welche Inhalte von § 2 Abs. 3 auf den Auftrag des Hortes und/oder die Zusammenarbeit mit der Schule übertragen werden sollen.

Zu § 4 - Auftrag der altersgemischten Gruppe

Auf die Ausführungen zu § 1 Nr. 3 wird verwiesen.

Die Begründung zu § 4 vernachlässigt die Schwierigkeiten hinsichtlich der Gruppenstruktur, insbesondere der 0; 4 - 6jährigen Kinder. Die angestrebte Altersmischung wird sich als Regelfall nur praktizieren lassen, wenn die Gruppenstruktur nicht nach starren Vorgaben sondern im Rahmen des pädagogisch Vertretbaren flexibel gehandhabt wird.

2. Abschnitt - Eltern- und Kindermitwirkung, Öffnungszeiten

Vorbemerkung

Die Mitwirkung der Eltern bei der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ist Ausfluß des Erziehungsrechts der Eltern nach Art. 6 Abs. 2 des Grundgesetzes, § 1 Abs. 1 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Die Erziehung in der Familie wird durch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ergänzt. Die Zusammenarbeit mit den Eltern und die Unterstützung der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen durch die Eltern sind deshalb von besonderer Bedeutung für die Arbeit in Tageseinrichtungen.

Die Normierung der Elternmitwirkung im GTK muß deshalb darauf abzielen, eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Eltern, pädagogisch tätigen Kräften und Träger der Einrichtung herzustellen (§ 5 Abs. 3 GTK-E). Sie muß alles vermeiden, was diese Zusammenarbeit belasten könnte. Das geltende Kindergartengesetz enthält zur Mitwirkung der Eltern ausgewogene Regelungen. Es wird dringend empfohlen, über den Inhalt dieser Bestimmungen im GTK-E nicht hinauszugehen.

Jede weitergehende Regelung läuft Gefahr, das Verhältnis zwischen Eltern, Träger und pädagogisch tätigem Personal zu belasten, in Widerspruch zu anderen Regelungsbereichen zu geraten (BAT, Personalvertretungsrecht) und gegen Bestimmungen des Datenschutzes zu verstoßen.

Zu § 6 - Elternrat

Es wird vorgeschlagen, die Absätze 4 und 5 zu streichen.

Begründung:

Eine sinnvolle Mitwirkung der Eltern in arbeitsrechtlichen Fragen, wie sie in den Absätzen 4 und 5 angesprochen sind, setzt Informationen voraus, die nach Personalvertretungsrecht und datenschutzrechtlichen Bestimmungen nicht gegeben werden können. Die Bestimmungen im geltenden Kindergartengesetz (§ 3 Abs. 2) über die Anhörung des Elternrates bei der Einstellung und Entlassung der pädagogisch tätigen Kräfte ist zu einer Zeit entstanden, in der weder der Schutz der Sozialdaten nach dem X. Buch des Sozialgesetzbuchs (geltendes Recht ab 01.01.1981) noch der bereichsspezifische Datenschutz nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (1.1.1991) galten.

Es macht keinen Sinn, den Eltern Anhörungs- und Unterrichtsrechte in arbeitsrechtlichen Fragen einzuräumen, wenn z. B. die eine Kündigung begründenden Tatsachen nicht bekanntgegeben werden können.

Hilfsweise wird empfohlen, die Absätze 4 und 5 durch den Datenschutzbeauftragten des Landes überprüfen zu lassen.

Zu § 7 - Rat der Tageseinrichtung

1. Es wird darauf hingewiesen, daß die Beratung der Grundsätze für die Erziehungs- und Bildungsarbeit durch den Elternrat weder den Auftrag der Einrichtung (§§ 2 bis 4) noch die Grundrichtung der Erziehung des Trägers verändern kann. Daran ändert nichts, daß diese Formulierung wörtlich aus § 4 Abs. 2 Nr. 1 des geltenden Kindergartengesetzes übernommen worden ist.
2. Es wird vorgeschlagen, in § 7 den letzten Satz zu streichen.

Begründung:

Das Gesetz regelt in § 7 die Zusammensetzung des Rates der Tageseinrichtung und beschreibt seine Aufgaben.

Da die Teilnahme von Gästen an den Beratungen des Gremiums nicht ausgeschlossen ist, ist mithin auch die Hinzuziehung von Lehrern der Kinder jederzeit möglich. Einer gesetzlichen Regelung hierüber bedarf es nicht.

Zu § 8 - Kindermitwirkung in den Horten

Es wird vorgeschlagen, § 8 Abs. 2 zu streichen.

Begründung:

Nach § 6 Abs. 1 wählen die Eltern jeder Gruppe der Einrichtung aus ihrer Mitte ein Mitglied des Elternrates. Die Vertretung der Interessen der Hortkinder ist damit bereits gewährleistet. In der Einrichtung pädagogisch tätige Kräfte nehmen an den Sitzungen der Gremien ohnehin teil (§ 7 Satz 1).

Eine solche Vorschrift würde Sinn machen, wenn die Vertrauensperson den Auftrag hätte, die Interessen der Kinder in den Gremien der Schule zu vertreten. Es wird deshalb hilfsweise vorgeschlagen, die Bestimmung entsprechend zu fassen.

Zu § 9 - Öffnungszeiten

Vorbemerkung:

Nach § 5 des geltenden Kindergartengesetzes werden die Öffnungszeiten nach Anhörung der Träger und des Elternrates durch das Jugendamt festgesetzt. Die Öffnungszeiten sollen den jeweiligen örtlichen und personellen Gegebenheiten entsprechen und damit nach Möglichkeit auch die Arbeitszeit der Mütter und die Betreuung der Kinder während der Schulferien berücksichtigen.

Der Entwurf des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK-E) regelt die Frage der Öffnungszeiten sehr viel umfangreicher und mit sehr viel mehr Einzelheiten. Es ist zu bezweifeln, daß die größere Differenzierung auch die größere Effizienz der Regelung mit sich bringt.

Sowohl die Regelung über die Öffnungszeiten als auch die über die Öffnungsdauer werden in einer Vielzahl von Einrichtungen

zu Personalmehrbedarf führen. Es wird sich zeigen, ob die Bereitschaft des Landes, personalintensive Regelungen zu treffen, auch von seiner Bereitschaft getragen wird, in der Verordnung über die Bestandteile und die Angemessenheit der Betriebskosten entsprechende Konsequenzen zu ziehen.

Es ist nicht ersichtlich, warum § 9 "Öffnungszeiten" in den zweiten Abschnitt "Eltern- und Kindermitwirkung, Öffnungszeiten" gestellt, § 19 - "Öffnungsdauer" jedoch dem vierten Abschnitt "Betrieb und Unterhaltung" zugeordnet wird. Beide Vorschriften stehen in einem engen Zusammenhang zueinander. Es wird deshalb vorgeschlagen, § 19 ebenfalls dem zweiten Abschnitt zuzuordnen und unmittelbar auf § 9 "Öffnungszeiten" folgen zu lassen. Die Bezeichnung des zweiten Abschnitts müßte sodann entsprechend ergänzt werden "... Öffnungszeiten und Öffnungsdauer".

1. Zu § 9 Abs. 1

Anmerkung:

Die Formulierung der Bestimmung, wonach Tageseinrichtungen in der Regel "ganztags geöffnet" sein sollen, läßt nicht eindeutig erkennen, ob hier eine Betreuung über Mittag eingeschlossen sein soll. Die Begründung zum Regierungsentwurf enthält hierzu keine Aussage. "Ganztags" könnte als Gegensatz zu "halbtags" verstanden werden, was Vormittags- und Nachmittagsbetrieb einschloße, jedoch ohne Betreuung über Mittag.

Aus der Formulierung des § 14 Abs. 4 des geltenden Kindergartengesetzes wird geschlossen, daß Unterbringung über Mittag gemeint ist.

Auch wenn die Einführung der Tagesstätte als Regelform der Tageseinrichtung für Kinder durchaus zeitgemäß ist, wird auf die personellen und finanziellen Folgen einer solchen Regelung ausdrücklich hingewiesen.

2. Zu § 9 Abs. 2

- 2.1 Es wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 2 durch die Formulierung des § 5 Abs. 1 des Kindergartengesetzes zu ersetzen.

Begründung:

Die Regelung des § 5 Abs. 1 des geltenden Kindergartengesetzes hat sich im Grundsatz bewährt. Sie ist hinsichtlich der Einschränkung der Trägerautonomie bereits an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen.

- 2.2 Hilfsweise wird vorgeschlagen, § 9 Abs. 2 wie folgt zu fassen:

"Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe setzt die Öffnungszeiten auf Vorschlag des Trägers fest. Der Träger hört zuvor den Elternrat an. Er berücksichtigt auch die Situation der Erziehungsberechtigten der Kinder, die in die Einrichtung aufgenommen werden."

Begründung:

Regelungen über die Öffnungszeiten sind Eingriffe in den Aufgabenvollzug. Sie stellen damit regelmäßig eine Einschränkung der Trägerautonomie bzw. des Rechts der Selbstverwaltung dar. Einschränkende Gesetze müssen den Kernbereich der verfassungsmäßigen Gewährleistung unberührt lassen und dürfen im Verhältnis zum angestrebten Zweck weder unzumutbar noch übermäßig belastend sein (vgl. BVerfGE 6,32 (38,41); 1,167 (175), 22,180 (205)).

Die in § 9 Abs. 2 vorgesehenen Bestimmungen über die Festsetzung der Öffnungszeiten sind unzumutbar und übermäßig belastend.

Es ist nicht einzusehen, warum der Schulkonferenz ein Mitspracherecht bei der Festlegung der Öffnungszeiten eingeräumt werden soll. Es geht nicht um Interessen der Schule, sondern um die Interessen der Kinder, die das Schulkinderhaus besuchen. Sie werden bereits hinreichend durch die Erziehungsberechtigten dieser Kinder im Elternrat der Einrichtung vertreten.

Nach der vorgesehenen Neuregelung legt der Träger zwar die Öffnungszeiten fest. Die Festlegung wird jedoch von einem "Genehmigungsvorbehalt" des örtlichen öffentlichen Jugendhilfeträgers abhängig gemacht.

Im Konfliktfall soll der Jugendhilfeausschuß die Öffnungszeiten festsetzen. Es ist nicht ersichtlich, was als "Konfliktfall" gelten soll. Denkbar sind u. a. unterschiedliche Auffassungen zwischen Elternrat und Träger, zwischen einem Mitglied des Elternrates und dem Elternrat im übrigen bzw. dem Träger sowie unterschiedliche Auffassungen zwischen öffentlichem Träger der Jugendhilfe und Träger der Einrichtung. Im Extremfall könnte nach der Formulierung des Gesetzentwurfs der Jugendhilfeausschuß die Öffnungszeiten gegen den Willen des Trägers und des Elternrates festsetzen.

Die Bestimmung ist in dieser Form ein unzulässiger Eingriff in die Trägerautonomie. Sie birgt im übrigen die Gefahr, den Jugendhilfeausschuß mit Streitigkeiten über Öffnungszeiten zu überfluten, wenn der "Konfliktfall" nicht präzisiert oder auf die Einschaltung des Jugendhilfeausschusses gänzlich verzichtet wird.

Die Formulierung des Abs. 2 Satz 2, wonach bei der Festlegung der Öffnungszeiten auch die Situation der Erziehungsberechtigten der angemeldeten Kinder zu berücksichtigen ist, ist zu weit. Es erhalten bei weitem nicht alle angemeldeten Kinder einen Platz in der Einrichtung (z. B. Doppelanmeldungen). Es sollte deshalb auf die Erziehungsberechtigten der Kinder abgehoben werden, die einen Platz in der Einrichtung auch tatsächlich bekommen werden.

Die Kürzung des Betriebskostenzuschusses für die Dauer der Abweichung von der Öffnungszeiten und entsprechend der Abweichung ist verwaltungsaufwendig und kaum prak-

tikabel. Insbesondere im großstädtischen Bereich sind z. B. kurzfristige Abweichungen von der Öffnungszeit nicht zu erfassen. Selbst wenn das möglich wäre, stünde der mit einer Kürzung der Betriebskostenzuschüsse verbundene Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zum Erfolg.

3. Zu § 9 Abs. 3

3.1 Anmerkung:

Positiv ist anzumerken, daß bei der Festlegung der Öffnungszeiten als erstes Kriterium das Kindeswohl genannt wird.

Wenn im Gegensatz zu § 5 Abs. 2 des Kindergartengesetzes für die Festlegung der Öffnungszeiten im übrigen nicht mehr auf die "personellen Gegebenheiten" abgestellt wird, darf daraus geschlossen werden, daß zukünftig nicht mehr die Öffnungszeiten den personellen Gegebenheiten zu folgen haben, sondern vielmehr die Personalausstattung den Öffnungszeiten anzupassen ist.

Auf die personalwirtschaftlichen und finanzwirtschaftlichen Folgen dieser Regelung wird ausdrücklich hingewiesen.

Die Vorgabe der ganzjährigen Öffnung der Einrichtungen, um die notwendige Betreuung während der Schulferien sicherzustellen, ebenso wie die (aus Abs. 3 Satz 2 im Rückschluß sich ergebende) Bandbreite der Öffnungszeit von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr (11 Stunden) kann nicht ohne personalwirtschaftliche und damit finanzielle Konsequenzen bleiben. Es ist davon auszugehen, daß zukünftig in einer Vielzahl von Einrichtungen die Eltern eine Öffnungszeit von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr einfordern werden.

3.2 Es wird vorgeschlagen, Abs. 3 Satz 2 wie folgt neu zu fassen:

"Öffnungszeiten, die vor 7.00 Uhr beginnen oder nach 18.00 Uhr enden, bedürfen der Genehmigung des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe."

Begründung:

Die Formulierung des Gesetzentwurfs erweckt durch die additive Form der Begrenzung der Öffnungszeiten den Eindruck, als sei eine Öffnungszeiten von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr der Regelfall. Mit dem Formulierungsvorschlag soll verdeutlicht werden, daß es sich hierbei um Grenzwerte handelt. Die Erlaubnis der Überschreitung dieser Grenzwerte sollte nicht von der Genehmigung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe abhängen, sondern als Aufgabe zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§ 45 bis 48 KJHG) in die sachliche Zuständigkeit der Landesjugendämter gegeben werden (§ 89 Abs. 2 Nr. 6 KJHG).

3. Abschnitt - Planung, Errichtung und Trägerschaft

Zu § 10 - Planung

1. Es wird vorgeschlagen, Abs. 1 wie folgt zu ändern:

"(1) Die Planungsverantwortung für Tageseinrichtungen für Kinder obliegt dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe."

Begründung:

Die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ist in den §§ 79 ff KJHG ausführlich beschrieben. Hierzu zählt auch die Beteiligung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe an der Planung (§ 80 Abs. 3 Satz 1) sowie die Beteiligung der kreisangehörigen Gemeinden an den Aufgaben der Jugendhilfe (§ 69 Abs. 5). Eine zusammenfassende Wiederholung dieser bundesrechtlichen Regelungen im Landesrecht erübrigt sich.

2. Es wird vorgeschlagen, Abs. 2 Satz 2 ersatzlos zu streichen.

Begründung:

Die Notwendigkeit von Satz 2 wird in der Begründung des Regierungsentwurfs mit der lapidaren Bemerkung versehen, diese Sonderregelung für "Pendler" sei notwendig, da andernfalls die Versorgungsquote im Wohnbereich verfälscht werde. Es kann davon ausgegangen werden, daß die für die Jugendhilfeplanung zuständigen Fachleute sich der Wanderungsbewegungen zwischen einzelnen Wohnbereichen durchaus bewußt sind und dies auch ohne gesetzliche Vorgabe in ihre Planungsüberlegungen mit einbeziehen.

3. Abs. 3 sollte wie folgt gefaßt werden:

"(3) Die Versorgung sozial- und wirtschaftlich benachteiligter Bevölkerungskreise mit Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder soll vorrangig berücksichtigt werden."

Begründung:

Der Vorrang sozial- und wirtschaftlich benachteiligter Bevölkerungskreise ist nicht zu beanstanden.

Als Planungskriterium nicht zu handhaben ist indessen der Betreuungsbedarf von Kindern, der durch eine Berufstätigkeit der Eltern oder aus sonstigen Gründen entsteht. In dieser Pauschalität dürften diese Kriterien auf nahezu 100 % aller Kinder passen, die um einen Platz in einer Tageseinrichtung nachsuchen. Für planerische Vorgaben sind diese Kriterien daher eher schädlich als nützlich. Der Betreuungsbedarf eines einzelnen Kindes kann nur im Einzelfall ermittelt werden.

4. Es wird vorgeschlagen, Abs. 4 Satz 1 wie folgt zu fassen:

"(4) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe erstellt einen Bedarfsplan über Tageseinrichtungen für Kinder. Er schreibt diesen Plan alle zwei Jahre fort. ..."

Begründung:

Bedarfspläne müssen nicht alle zwei Jahre neu erstellt, sondern nur regelmäßig fortgeschrieben werden.

5. Zu Abs. 4 Satz 2 bis 4

Bei der Neubauplanung von Tageseinrichtungen für Kinder ist in der Tat das Wahlrecht nach § 5 SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfegesetz - zu beachten. Eine Anwendung dieser Planungsgrundsätze auf "Schulkinderhäuser" dürfte jedoch kaum möglich sein. Auf die Ausführungen in Teil A dieser Stellungnahme (S. 17) und in Teil B zu § 1 Nr. 2 wird verwiesen.

Zu § 11 - Trägerschaft

1. Abs. 2 ist wie folgt zu ändern:

"(2) ... zu betreiben und eine angemessene Eigenleistung zu erbringen".

Begründung:

In § 74 Abs. 1 Nr. 4 KJHG wird die Förderung der freiwilligen Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe von einer "angemessenen Eigenleistung" abhängig gemacht. Über Art und Höhe der Förderung entscheidet der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen (§ 74 Abs. 3 Satz 1 KJHG).

2. § 11 Abs. 4 wird gestrichen.

Begründung:

Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit der Trägerschaft von Tageseinrichtungen für Kinder ein Fremdkörper.

Angesichts der dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgegebenen Kooperation mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung (§ 81 Nr. 1 KJHG) dürfte es auch keine Schwierigkeiten bereiten, soweit Bedarf für ein "Schulkinderhaus" besteht, einen Errichtungsbeschluss des Schulträgers herbeizuführen, auch ohne daß das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder dies verlangt.

Zu § 12 - Bau- und Einrichtungskosten und § 13 - Kostenträger für Bau und Einrichtungskosten

Zu den Bestimmungen der §§ 12 und 13 werden Einzelvorschläge nicht unterbreitet. Es wird auf die Ausführungen in Teil A der Stellungnahme verwiesen. Der gesamten Investitionskostenförderung sollte vom Grundsatz her die Systematik des geltenden Kindergartengesetzes zugrundegelegt werden.

Zu § 12 - Bau- und Einrichtungskosten

Neben den in § 12 Abs. 1 GTK-E beschriebenen Aufwendungen für Baumaßnahmen wird in der Jugendhilfepraxis zunehmend dazu übergegangen, von Dritten errichtete Tageseinrichtungen betriebsfertig durch einen Träger anzukaufen oder in anderer Weise zu übernehmen. Es ist nicht einzusehen, warum Kosten für den Ankauf einer betriebsfertigen Einrichtung nicht unter die Investitionskostenförderung fallen sollen.

Zu § 13 - Kostenträger für Bau- und Einrichtungskosten

Die Fassung des § 13 GTK-E ist aus kommunaler Sicht verfehlt. Sie belastet die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit nicht mehr hinnehmbaren finanziellen Risiken und zusätzlichen finanziellen Lasten. Die Bestimmung gefährdet das Ziel eines weiteren Ausbaus des Platzangebots in Tageseinrichtungen. Auf die Ausführungen in Teil A der Stellungnahme wird insoweit verwiesen.

Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, daß die Mittel für die Investitionskostenförderung im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder bis einschließlich 1990 im Haushalt des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales veranschlagt wurden. Ab 1991 sollen dagegen die Investitionskosten in das Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) eingestellt werden. Damit tragen die Städte und Gemeinden des Landes zusätzlich zu ihrem eigenen und dem sich durch den Entwurf und die Ausbaupläne der Landesregierung noch vergrößernden Finanzierungsanteil auch noch den Anteil des Landes an den Investitionskosten.

Bereits jetzt besteht ein erheblicher Antragsstau auf Förderung der Investitionskosten bei den Landschaftsverbänden. Überschlägig handelt es sich hierbei um ein Gesamtinvestitionsvolumen von etwa 800 Mio DM. Unter Berücksichtigung dieses Investi-

tionsstaus werden die finanziellen Auswirkungen des in § 13 Abs. 3 Satz 1 GTK-E vorgesehenen Erstattungsverfahrens deutlich. Der Anspruch des Einrichtungsträgers auf Bezuschussung seiner Investitionskosten richtet sich allein gegen den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Direkte Ansprüche auf Landeszuschüsse bestehen dagegen nicht mehr. Diese Regelung hat zur Folge, daß alle finanziellen Risiken ausschließlich und in voller Höhe bei den Städten und Kreisen verbleiben. Der Finanzierungsanteil des Landes wird unter Haushaltsvorbehalt gestellt. Jede Form der Zwischenfinanzierung und des Ausfallrisikos bei dem zukünftig weiter wachsenden Antragsstau geht zu Lasten der kommunalen Haushalte.

Die Regelung des § 13 Abs. 3 GTK-E bedeutet ferner in der Regel eine Entlastung des Landes in Höhe von 25 % oder mehr auf Kosten der Kommunen gegenüber den geltenden Investitionskostenregelungen des Kindergartengesetzes. Bei entsprechend hohen Baukosten kann dies bedeuten, daß der örtliche Träger der Jugendhilfe weit über 60 % der Investitionskosten zu tragen hat.

Die bei den örtlichen öffentlichen Trägern der Jugendhilfe bereitstehenden Investitionsmittel für Tageseinrichtungen für Kinder sind im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung für das Jahr 1992 bereits seit langem festgestellt. Kein kommunaler Jugendhilfeträger wird bereit und in der Lage sein, den ausfallenden Finanzierungsanteil des Landes zu übernehmen. Dies wird im Ergebnis korrespondierend zu den auf die einzelne Einrichtung entfallenden Mehrkosten bei rückläufiger Landesfinanzierung zu einem Rückgang des Neubaus von Plätzen in Tageseinrichtungen führen.

Wenn in § 10 Abs. 3 GTK-E der Versorgung sozial- und wirtschaftlich benachteiligter Bevölkerungskreise mit Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder der Vorrang eingeräumt und dies als Ziel des Gesetzentwurfs "innerhalb einer Politik, die soziale Ungerechtigkeiten beseitigen will" begründet und darüber hinaus auf das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Grundgesetz

verwiesen wird, findet diese Aussage bei der Investitionskostenförderung für Soziale Brennpunkte keine Fortsetzung. Die Möglichkeit der Erhöhung des Landeszuschusses für Einrichtungen, die der Betreuung von Kindern aus Sozialen Brennpunkten dienen, wie sie § 10 Abs. 4 KGG enthält, ist in § 13 GTK-E nicht mehr vorgesehen.

Soziale Brennpunkte befinden sich in der Regel in Regionen, in denen die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden ohnehin begrenzt und die Anforderungen an soziale Einrichtungen im übrigen überproportional hoch sind. Gerade im Einzugsbereich Sozialer Brennpunkte ist ein bedarfsdeckendes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen für Kinder aus jugendhilfepolitischer Sicht unverzichtbar.

Der Rückzug des Landes aus der erhöhten Investitionskostenfinanzierung sog. finanzschwacher Träger wird zu erheblichen Verwerfungen in der Trägerlandschaft führen. Auf die Ausführungen in Teil A dieser Stellungnahme wird insoweit verwiesen.

4. Abschnitt: Betrieb und Unterhaltung

Zu § 17 - Elternbeiträge

Die kommunalen Spitzenverbände befürworten eine höhere Beteiligung der Eltern an den Betriebskosten. Angesichts der Kostensituation der Einrichtungen, der Notwendigkeit des Ausbaus des Platzangebots sowie der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Eltern ist eine Anpassung der Elternbeiträge möglich und geboten.

Die Festsetzung der Elternbeiträge sollte allerdings differenzierter erfolgen, als dies die Anlage zu § 17 Abs. 3 GTK-E vorsieht. So ist z. B. nicht einzusehen, daß Hortplätze für hohe Einkommensgruppen, gemessen an den Tagesstättenplätzen, billiger sind, während für Hortplätze mittlerer Einkommensgrenzen, gemessen an den Tagesstättenplätzen, gleich hohe Entgelte verlangt werden.

Abzulehnen ist die vorgesehene Erhebung der Elternbeiträge durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Auf Teil A der Stellungnahme (3.22) wird verwiesen.

Auch in diesem Punkt sollte die bewährte Regelung des Kindergartengesetzes übernommen werden, wonach die Einrichtungsträger die Elternbeiträge erheben. Um die angestrebte "Beitrags Ehrlichkeit" zu erzielen, reichte es völlig aus, den örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe das Recht einzuräumen, die Zuordnung der Eltern zu den einzelnen Beitragsstufen stichprobenartig zu überprüfen und es bei der Bußgeldbewehrung der falschen Selbsteinschätzung zu belassen.

Zu § 18 - Aufbringung der Betriebskosten

Das Abgehen von den bewährten Regelungen des Kindergartengesetzes insbesondere im Förderungsbereich ist nicht zu begründen. Die kommunalen Spitzenverbände fordern deshalb, an der Förderungssystematik des Kindergartengesetzes festzuhalten.

Auf die Ausführungen in Teil A der Stellungnahme (S. 12) wird verwiesen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, daß die Regelung des § 18 GTK-E die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mit unakzeptablen finanziellen Risiken und zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen belastet.

Die Gestaltung der Elternbeiträge für Kinder in altersgemischten Gruppen ist völlig ungeklärt, im Zweifel gehen auch hier Beitragsverluste zu Lasten des örtlichen öffentlichen Trägers der Jugendhilfe.

Die vorgesehene Entlastungsregelung zugunsten von Trägern, die ohne einen besonderen Zuschuß die Tageseinrichtung nicht fortführen können ("arme Träger" gemäß § 18 Abs. 4) ist ebenfalls ein Rückschritt hinter die bisherige Förderungspraxis.

Sie belastet die kommunalen Haushalte ein weiteres Mal durch die Voraussetzung, daß zumindest ein gleich hoher Betrag durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu gewähren ist.

Nach § 24 SGB VIII - Kinder- und Jugendhilfegesetz - ist die gleichmäßige Versorgung aller Regionen und die Schaffung eines pluralen Tageseinrichtungsangebots durch das Land zu gewährleisten. Hierzu gehört auch eine ausreichende Förderung finanzschwacher Träger.

Die in § 18 Abs. 4 vorgesehene Regelung gefährdet demgegenüber den Bestand an Plätzen in der Trägerschaft finanzschwacher Träger. Die Bereitstellung eines vom-Hundert-Satzes des Landeszuschusses für den gesamten Jugendamtsbezirk zum Zwecke der Weiterverteilung durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe schafft keinerlei Kalkulations- und Finanzierungssicherheit für den Träger der freien Jugendhilfe. Der betroffene Träger kann bei der Planung einer Einrichtung nicht überblicken, ob und unter welchen Kriterien er selbst als "armer Träger" anerkannt wird, wie hoch der zur Verfügung stehende Landeszuschuß sein wird und wie groß letztlich der Kreis derjenigen "armen Träger" sein wird, auf die die zur Verfügung stehenden Landesmittel verteilt werden müssen. Als Ergebnis dieser Kalkulation mit mehreren Unbekannten steht für den betroffenen Träger bis zur konkreten Mittelverteilung nicht fest, wie hoch der Zuschuß nach § 18 Abs. 4 GTK-E entsprechend seiner Eigenleistung sein wird. Diese Unsicherheit wird abschreckende Wirkung für potentielle Einrichtungsträger insbesondere aus dem Bereich der Elterninitiativen haben.

Zu § 19 - Öffnungsdauer

1. Vorbemerkung:

Die Festschreibung der Regelöffnungsdauer der Tageseinrichtungen für Kinder ist ein Eingriff in den Aufgabenvollzug der örtlichen öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe.

Wie aus der Begründung zu ersehen ist, geht es hierbei auch keineswegs um die Bedürfnisse von Kindern, sondern ausschließlich um die Interessen berufstätiger Eltern. Es bestehen Zweifel, ob die Einschränkung der Autonomie freier Träger bzw. des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung vor diesem Hintergrund gerechtfertigt werden kann.

2. § 19 Abs. 4 sollte gestrichen werden.

Die Kürzung der Betriebskostenförderung bei Unterschreitung der Regelöffnungsdauer ist unpraktikabel. Der Aufwand für Ermittlung, Berechnung und verwaltungsmäßige Abwicklung einer Unterschreitung der Regelöffnungsdauer einschließlich der Berechnung des zu kürzenden Zuschusses steht in keinem Verhältnis zu dem hierdurch erzielbaren Effekt.

Angesichts der Zahl der Fälle, in denen eine Unterschreitung der durch das Gesetz vorgegebenen Regelöffnungszeiten vorkommen wird, ist eine solche, das Verhältnis der öffentlichen und der freien Jugendhilfe belastende, Vorschrift nicht zu rechtfertigen.

Wenn die Begründung zu § 19 Abs. 4 hierzu ausführt, auch durch diese Regelung werde nicht in die Trägerautonomie eingegriffen, stellt sich die Frage, welches Verständnis von Trägerautonomie dem zugrunde liegt.

Hilfsweise wird vorgeschlagen, diese Bestimmung zumindest in eine Kann-Bestimmung umzuwandeln.

3. Abs. 5 wird wie folgt geändert:

"(5) Ausnahmen von Abs. 4 bedürfen der Genehmigung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe".

Begründung:

Die Genehmigung einer Abweichung von der Regelöffnungsdauer nach unten ist keine Frage der Betriebserlaubnis. Es handelt sich allenfalls um eine Frage des Bedarfs, die vom örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu bewerten ist.

Zu § 20 - Tageseinrichtungsplätze für Betriebe

1. Die vorgesehene Regelung über Tageseinrichtungsplätze für Betriebe kann grundsätzlich als vertretbarer Lösungsansatz angesehen werden.

Tageseinrichtungen für Kinder in der Trägerschaft von Betrieben und wirtschaftlichen Unternehmungen unterliegen stets der Gefahr, daß Standort, Betriebszeit und Rahmenbedingungen von den betrieblichen Interessen und Abläufen geprägt werden. Derartige Einrichtungen sind abhängig von der Ertrags- und Finanzlage des jeweiligen Unternehmens.

Der Gesetzentwurf über Tageseinrichtungen für Kinder zieht aus diesen Risiken die Konsequenz und sieht als Kann-Bestimmung einen Belegungsvertrag zwischen Träger und Betrieb vor.

Diese grundsätzlich positive Lösung sollte vor dem Hintergrund folgender Bedenken noch einmal überprüft werden:

Mit dem Belegungsvertrag erwirbt der Betrieb das Recht auf die von ihm belegten Plätze in der Kindertageseinrichtung. Aufnahmekriterien sowie zu beachtende Gruppenstrukturen können bei der Wahrnehmung dieser Belegungsrechte nur schwer durchgesetzt werden. Auch eine pädagogisch erforderliche Verteilung der Altersstufen innerhalb einer Gruppe wird kaum möglich sein.

Die in § 20 Abs. 3 enthaltene Verpflichtung zur Prüfung, ob sich durch die vereinbarte Belegung die Versorgung mit Plätzen in Tageseinrichtungen im Einzugsbereich unzumutbar verschlechtert, gilt nur vor dem Abschluß der Vereinbarung. Nach Abschluß des Belegungsvertrages kann die Situation entstehen, daß Plätze ohne nähere Prüfung an Kinder von Betriebsangehörigen vergeben werden müssen, während Kinder von Eltern z. B. in Notlagen nicht aufgenommen werden können.

2. In Abs. 5 Satz 1 ist das Wort "betriebliche" zu streichen.

5. Abschnitt - Verfahren und Zuständigkeiten

Zu § 22 - Verfahren bei Zuschüssen zu den Bau- und Einrichtungskosten

1. Zu Abs. 2 Satz 1

Nach Abs. 2 Satz 1 ist der Antrag auf Gewährung von Zuschüssen zu den Bau- und Einrichtungskosten vom örtlichen an den überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Erteilung des Bewilligungsbescheides weiterzuleiten. Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 gewährt der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe dem Träger der Einrichtung einen Zuschuß zu den Bau- und Einrichtungskosten.

Wenn der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe Bewilligungsbehörde ist, kann der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe keinen Zuschuß gewähren.

Die Vorschriften müssen aufeinander abgestimmt werden.

2. Nach Abs. 2 Satz 3 hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe Angaben zur baufachlichen Beurteilung und zur Dringlichkeit des Bauvorhabens zu machen.

Die baufachliche Beurteilung sollte zumindest alternativ bei den Landesjugendämtern verbleiben. Insbesondere kleinere Gemeinden verfügen nicht über die Fachkräfte, die für eine solche Prüfung erforderlich sind.

3. § 22 Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

Begründung:

Nach § 24 Abs. 1 Satz 2 kann die Oberste Landesjugendbehörde allgemeine Weisungen erteilen, soweit die überörtlichen und die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe über die Gewährung der Landeszuschüsse entscheiden.

Die in § 22 Abs. 3 für die Oberste Landesjugendbehörde vorgesehene Möglichkeit, sich eine Aufstellung der geprüften Anträge mit Angaben zur Dringlichkeit der Bauvorhaben zur Billigung vorlegen zu lassen, läuft auf eine Einmischung in Einzelfallentscheidungen des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe hinaus.

Die Einmischung in die Entscheidung über die Dringlichkeit der Bauvorhaben ist zugleich ein Verstoß gegen die Planungshoheit der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Dies gilt erst recht, wenn der "Billigungsvorbehalt" für die oberste Landesbehörde als Steuerungsinstrument für die im Haushaltsplan des Landes vorgesehenen Ausgaben (§ 24 Abs. 1) dienen sollte.

Zu § 25 - Zuständigkeit

Es wird vorgeschlagen, diese Bestimmung zu streichen.

Begründung:

Wenn die Landesregierung beabsichtigt, die Handlungsspielräume der kommunalen Ebene zu erweitern und damit das Recht der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken, sollte sie darauf verzichten, Entscheidungen, die sinnvollerweise nur vor Ort getroffen werden können, in dieser Weise vorwegzunehmen.

Die Aufgaben des Jugendamtes werden durch den Jugendhilfeausschuß und durch die Verwaltungen des Jugendamtes wahrgenommen (§ 70 Abs. 1 KJHG). Es ist Sache der Vertretungskörperschaft bzw. des Jugendhilfeausschusses, zu entscheiden, welche Aufgaben als Geschäft der laufenden Verwaltung qualifiziert werden und welche nicht.

Dem steht nicht entgegen, daß § 25 GTK-E dem § 18 KGG nachgebildet ist. Gegen diese Vorschrift haben sich die kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme zu dem Gesetz zur Änderung des Kindergartengesetzes 1982 bereits ausgesprochen.

6. Abschnitt - Durchführungs- und Schlußbestimmungen

Zu § 26 - Durchführungsvorschriften

§ 26 Abs. 2 ist zu streichen.

Begründung:

Grundsätze über die Bildungsarbeit des Kindergartens und die Fortbildung der pädagogischen Kräfte werden bei Bedarf von den Trägern der Jugendhilfe in eigener Verantwortung erarbeitet. Für eine gesetzlich verankerte Zuständigkeit der Obersten Landesjugendbehörde besteht hierfür weder Raum noch Notwendigkeit.