

DER BEAUFTRAGTE DER EVANGELISCHEN KIRCHEN
BEI LANDTAG UND LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN

Kirchenrat Helmuth Koegel-Dorfs

Düsseldorf, den 11. Juni 1991
393/91 KD/H 24-0

An die Präsidentin
des Landtags Nordrhein
Frau Präsidentin
Ingeborg Friebe
Postfach 11 43

4000 Düsseldorf



Betr.: 2. Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung
des Kinder- und Jugendhilferechtes (Gesetz über
Tageseinrichtungen für Kinder - GTK)

hier: Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/1640

Bezug: Ihr Schreiben vom 13. Mai 1991 - I.1.C

Sehr verehrte Frau Präsidentin,

der Ausschuß für Kinder, Jugend und Familie des Landtags
Nordrhein-Westfalen wird am

Montag, dem 8. Juli 1991 um 10.00 Uhr
im Landtag Nordrhein-Westfalen

eine Öffentliche Anhörung zu dem vorgenannten Gesetzentwurf
durchführen.

Ich übersende Ihnen dazu bereits heute die Stellungnahme
der Evangelischen Kirchen in Nordrhein-Westfalen und ihrer
Diakonischen Werke.

Vorbereitet wird von mir zur Zeit noch eine weitere Stellung-
nahme, die sich mit den in Ihrem Schreiben genannten sechs
Themenkreisen beschäftigen und auf diese näher eingehen
wird.

Mit freundlichen Grüßen

Anlage

DER BEAUFTRAGTE DER EVANGELISCHEN KIRCHEN BEI LANDTAG UND LANDESREGIERUNG NORDRHEIN-WESTFALEN

Kirchenrat Helmuth Koegel-Dorfs

Stellungnahme

der Evangelischen Kirchen in NW und ihrer Diakonischen Werke
zum Entwurf eines Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder
in NW

1. Grundsätzliches

Die Evangelischen Landeskirchen in Nordrhein-Westfalen und ihre Diakonischen Werke haben mit Schreiben vom 7. Januar 1991 zu dem geplanten Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder gegenüber Landtag und Landesregierung von Nordrhein-Westfalen Stellung genommen. Diese Stellungnahme erfolgte vor dem Hintergrund, daß die Evangelischen Kirchen mit dem Kindergartengesetz des Landes NW, das vor zwei Jahrzehnten mit den Stimmen aller Fraktionen des Landtags beschlossen worden ist, im Grundsatz positive Erfahrungen gemacht haben.

Inzwischen haben sich jedoch eine Reihe von Problemen gezeigt, die bei der Gesetzgebung seinerzeit nicht in ausreichendem Maße bekannt waren oder berücksichtigt werden konnten.

Die Kindergartenarbeit der neunziger Jahre ist gekennzeichnet durch erhöhte Anforderungen an die Einrichtungen, denen sich die Evangelischen Landeskirchen zu stellen bereit sind. Dies sind z.B.

- flexible, d.h. erweiterte Öffnungszeiten,
- Übermittag-Betreuung,
- Betreuung behinderter und nichtbehinderter Kinder im Kindergarten,
- Aufnahme von Ausländer- und Aussiedlerkindern und
- besondere Hilfen bei zunehmend auffälligem Verhalten von Kindern.

Diese Anforderungen setzen zum großen Teil eine intensive Elternarbeit voraus. Sie können angesichts der Verkürzung der Wochenarbeitszeit nur bewältigt werden, wenn der Personalschlüssel verbessert, die Gruppenstärke verringert und der angemessene Ausbau der teilweise noch unzureichenden Räumlichkeiten ausreichend gefördert wird.

Die Landesregierung hat nun einen Entwurf zum Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in NW vorgelegt, der in wesentlichen Punkten weit hinter unseren Erwartungen zurückbleibt und neue Probleme schafft.

Der Entwurf sieht über die bewährten Regelungen des Kindergartengesetzes hinausgehende massive Eingriffe in die Trägerautonomie im Hinblick auf Aufnahmegrundsätze und Öffnungszeiten vor, die von den Evangelischen Landeskirchen abgelehnt werden.

Die gesellschaftlichen Entwicklungen machen Ergänzungen notwendig, die einen bedarfsgerechten, qualitativen und quantitativen Ausbau der Tageseinrichtungen für Kinder ermöglichen.

Hierzu gehören insbesondere:

- Die Versorgungsquote im Kindergartenbereich wird auf mindestens 90 % von 3 1/2 Jahrgängen festgelegt. Die Kommunen werden verpflichtet, innerhalb einer terminierten Übergangszeit entsprechende Einrichtungen zu schaffen. Zur Ermittlung des Bedarfs für Kinder unter drei und über sechs Jahren werden verbindliche Planungskriterien festgelegt. Auch diese Einrichtungen sind dem Bedarf entsprechend auszubauen.
- Um Anreize für die dringend notwendigen Investitionen für den Ausbau der Platzzahlen und die Differenzierung der Angebote zu geben, gewährt das Land für eine Übergangszeit höhere Investitionskostenzuschüsse.
- Der bei den Landesjugendämtern bestehende Antragsüberhang von ca. 800 Mio DM für Ersatzbauten und dringend notwendige Sanierungen alter Einrichtungen ist durch Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel in einer Übergangsfrist abzubauen.
- Der Personalschlüssel ist auf mindestens 2,0 Fachkräfte pro Kindergartengruppe für die gesamte Öffnungszeit unter Berücksichtigung einer angemessenen Vorbereitungszeit festzusetzen. Zusätzliche personelle Anforderungen ergeben sich für altersgemischte Gruppen, Über-Mittag-Betreuung, Horte sowie bei besonderen pädagogischen oder baulichen Gegebenheiten.
- Die bewährte Hortkonzeption für Kinder von 6 - 15 Jahren muß beibehalten werden.

Die Evangelischen Landeskirchen begrüßen,

- daß im Gesetzentwurf der Landesregierung auch die Einrichtungen für Kinder unter drei und über sechs Jahren berücksichtigt sind,

- daß behinderte Kinder, soweit möglich, gemeinsam mit nichtbehinderten Kindern betreut werden sollen, wobei die Finanzierung des behindertenbedingten Mehraufwandes über das BSHG landeseinheitlich sicherzustellen ist,
- daß im Gesetzentwurf eine von ihnen seit langem geforderte finanzielle Entlastung der Träger vorgesehen ist. Sie halten jedoch an ihrer Kritik daran fest, daß das Land sich aus seiner vollen Verantwortung für die Tageseinrichtungen für Kinder zurückzieht.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Gesetzentwurfs:

Zu § 1

Die umfassende Erweiterung der Zuständigkeit des Gesetzes für Kinder aller Altersstufen in Tageseinrichtungen für Kinder stellt einen wesentlichen Fortschritt dar.

Allerdings ist die unter § 1 Abs. 2 genannte Einschränkung der Horte auf Kinder im Grundschulalter nicht sachgerecht. Wenn ältere Kinder nur im besonderen Einzelfall noch im Hort verbleiben können, ist mit einer Zweiteilung der bewährten Hortkonzeption zu rechnen. Bis zum Ende der Grundschulzeit ist eine in etwa ausgeglichene Zusammensetzung der Kindergruppe zu erwarten. Danach werden jedoch nur noch jene Kinder übrigbleiben, die unmittelbar vor der Einweisung in eine Tagesheimgruppe oder eine entsprechende Form der Heimerziehung stehen.

Auch die Altersgrenze von 14 Jahren entspricht nicht den sozialpädagogischen Erfordernissen. Vielmehr sollte die Grenze am Ende der zehnjährigen Pflichtschulzeit orientiert sein.

Einen Vorrang für das Schulkinderhaus lehnen wir ab. Die in diesem Zusammenhang formulierte Regel-Ausnahme-Systematik greift in kirchliche Rechte ein. Gemeinden, die die Hortarbeit als Teil einer pädagogisch verantworteten Kinder- und Jugendarbeit geplant und organisiert haben, wären gezwungen, diese Arbeit aufzugeben, wenn es bei dem formulierten Vorrang der Grundschule bleibt. Nur im Ausnahmefall könnten sie Zuschüsse erhalten. Dies ist eine unzulässige Benachteiligung, die auch pädagogisch nicht zu rechtfertigen ist. Gerade in diesem Bereich ist eine Vielfalt der Arbeitsformen nötig. Im übrigen müssen die Ergebnisse des bis 1994 konzipierten Modellversuchs des Landes abgewartet werden, bevor eine gesetzliche Regelung getroffen wird.

Es sollte geprüft werden, ob Krippen und Krabbelstuben (§ 1 Nr. 3) nicht generell nur noch für eine Übergangszeit bestehen bleiben sollten. In jedem Falle sollten der Aufbau und die Einrichtung Altersgemischter Gruppen den Vorrang haben und zur Regel werden.

Die Altersgemischte Gruppe mit Kindergarten- und Hortkindern (3-15 J.) wird neben der reinen Hortgruppe als selbständige Form benötigt. Eine Bewertung als Übergangsform zum Hort, wie sie in der Begründung zu § 4, letzter Satz, vorgenommen erscheint, ist nicht sachgerecht.

Zu § 2

Zu dem letzten Satz des § 2 Abs. 3 des Entwurfs ist anzumerken, daß der Kindergarten zunächst einmal den Raum bieten muß, eigene kulturelle Identität zu entwickeln und beizubehalten. Dies ist Voraussetzung dafür, Toleranz und Verständnis "gegenüber anderen Kulturen und Weltanschauungen" zu fördern. Verständnis und Toleranz gegenüber anderen Kulturen und Weltanschauungen sind für ev. Tageseinrichtungen im übrigen so selbstverständlich, daß sie im Gesetz nicht besonders hervorgehoben zu werden brauchen.

Die Einübung sozialen Verhaltens sollte nicht - wie in Satz 3 formuliert - an den Merkmalen 'behindert' und 'nichtbehindert' festgemacht werden.

Zu § 3

Satz 4 des Gesetzentwurfs formuliert eine absolute Forderung zur Zusammenarbeit des Hortes mit der Schule. Angemessen wäre ein 'Soll', damit nicht der mißverständliche Eindruck entsteht, der Hort sei eine dem Unterricht nebenoder gar untergeordnete Einrichtung.

Zu § 4

Es fällt auf, daß die Altersgemischten Gruppen in § 1 Nr. 3 als Einrichtungen bezeichnet werden, in § 4 jedoch als Angebote.

Hier sollte im Gesetz ebenfalls eine Bezugnahme auf § 2 (2) und (3) erfolgen.

Zu den §§ 5 - 9

Schon bei der Entstehung des Kindergartengesetzes 1971 waren die Mitwirkungsbestimmungen und die Regelung der Öffnungszeiten heftig umstritten.

Die Möglichkeit der Mitwirkung der Eltern wurde von den Kirchen grundsätzlich positiv gesehen. So haben z.B. die Evangelische Kirche von Westfalen und das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche von Westfalen bereits im Oktober 1972 Empfehlungen für die Arbeit der Kindergartenräte in Evangelischen Kindergärten in Westfalen veröffentlicht. Jedoch wurde schon in den Anhörungen des Landtages seinerzeit deutlich darauf hingewiesen, daß die Kirchen verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Bestimmungen haben. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Insbesondere seit dem

Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1980 zum Landeskrankenhausgesetz Nordrhein-Westfalen vom 25. Februar 1975 ist davon auszugehen, daß die entsprechenden Bestimmungen des Kindergartengesetzes NW wegen der darin enthaltenen Einschränkungen des Selbstbestimmungs- und Selbstorganisationsrechts kirchlicher Träger einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten werden.

Die neuen Regelungen schränken das Selbstbestimmungsrecht der Träger weiter ein, indem sie Konfliktlösungsverfahren einführen und Sanktionen vorschreiben. Diese Eingriffe können nicht hingenommen werden, weil hier elementare Rechte der kirchlichen Träger vor allem hinsichtlich der Aufnahmekriterien und der Öffnungszeiten berührt sind.

Wir fordern daher das Land auf, entweder bei den Bestimmungen des bisherigen Kindergartengesetzes zu bleiben oder nach dem § 9 eine Vorschrift in das Gesetz aufzunehmen, daß die §§ 5 - 9 nicht für Tageseinrichtungen für Kinder in der Trägerschaft von Religionsgemeinschaften oder deren Wohlfahrtsverbänden gelten. Die Kirchen sind dann bereit, eigene Regelungen zu schaffen, die den Zielen des Gesetzes entsprechen.

Im übrigen würde die jetzt vorgesehene Ausgestaltung des Mitwirkungsrechts des Elternrates bei der Elternschaft der Kindertagesstätten Erwartungen auslösen, die Elternrat und Träger letztendlich nicht erfüllen können.

Zu § 10

In § 10 werden -anders als in § 6 des Kindergartengesetzes- keine Bedarfsdeckungsquoten genannt. Dies stellt u. E. für den Kindergartenbereich einen Rückschritt dar. Die Kirchen halten eine gesetzliche Fixierung auf mindestens 90 % Bedarfsdeckung für Kindergartenplätze für unerläßlich.

Wir erwarten, daß die genauere Definition dessen, was Minderheitenschutz inhaltlich und verfahrensmäßig bedeutet, unter Mitwirkung der Kirchen und der Freien Träger für die Ausführungsbestimmungen erarbeitet wird.

Zu § 13

Hier ist konkret die Absicht des Landes zu erkennen, sich aus der vollen Verantwortung für den Bau und die Einrichtung von Tageseinrichtungen für Kinder zurückzuziehen. Das Land hat die Verantwortung, für gleiche Lebensverhältnisse in allen Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens zu sorgen. Wir halten die Verantwortung des Landes für eine Garantie dafür, daß die Ziele des Gesetzes tatsächlich und in vertretbaren Fristen realisiert werden.

Bei Investitionen freier Träger sieht der Gesetzentwurf keine verbindliche Regelung für die Höhe des Landesanteils an den Gesamtkosten vor. Das Land erstattet vielmehr nur noch die Investitionskosten in Höhe der Hälfte der kommunalen Mittel. Deren Höhe ist völlig freigestellt.

Die Förderung sozialer Brennpunkte mit bisher bis zu 65% Landesmitteln wird ebenfalls auf maximal 50 % Landesmittel begrenzt.

Die Neuregelung des § 13 Abs. 3 wird wegen der großen finanziellen Belastung und Unsicherheit bei den freien Trägern und den Kommunen die Investitionsbereitschaft drastisch einschränken. Dies widerspricht dem erklärten Willen des Landes, eine große Anzahl neuer Kindergartenplätze zu schaffen.

Es bleibt noch auf den Antragsüberhang von ca 800 Mio. DM für Investitionszuschüsse des Landes hinzuweisen, der z. Zt. bei den Landesjugendämtern besteht. Die langjährige Erfahrung der Kirchen, daß die 1982 eingeführte Pauschale für den Erhaltungsaufwand nicht ausreichend bemessen ist und gerade viele ältere Einrichtungen bei kirchlichen Trägern dadurch die dringend notwendigen substanzerhaltenden Maßnahmen nicht mehr finanzieren können, wird durch diese Zahlen verdeutlicht. Um so mehr müssen wir fordern, daß das Gesetz eine Regelung über die Finanzierung substanzerhaltender Maßnahmen vorsieht. Ohne eine Aufnahme der Finanzierung dieser Maßnahmen in das Gesetz und eine schnelle und ausreichende Erhöhung der Landesmittel zum Abbau des Antragsüberhangs werden in den nächsten Jahren Einrichtungen wegen Baufälligkeit schließen müssen.

Zu § 16

Bei den allgemeinen Personalkosten ist die Vorbereitungszeit, die allgemein aus fachlichen Erwägungen mit 1/4 der wöchentlichen Arbeitszeit angenommen wird, rechtlich abzusichern.

Ein Zuschlag von 0,6 v.H. auf die in Abs. 2 Satz 1 definierten Personalkosten ist für die Personalnebenkosten nicht ausreichend. Nach den bisherigen Erfahrungen der Träger liegen die Personalnebenkosten im Durchschnitt (ohne Fortbildungskosten) über 1 % der Personalkosten im Sinne der bisherigen Regelung. Wir fordern daher, in § 16 Abs. 2 Satz 1 die Personalkosten so zu definieren, daß alle auf Gesetz oder Tarifvertrag beruhenden Leistungen davon umfaßt sind. Im übrigen muß es dann bei dem Zuschlag von 0,6 v. H. für die sonstigen Personalnebenkosten verbleiben.

Zu § 17

Die in § 17 Abs. 3 und 4 enthaltene Neuregelung begegnet Bedenken. Sie ist rechtlich unklar. Sie versucht eine öffentlichrechtliche Regelung und das privat-rechtliche Verhältnis zwischen Träger und Eltern in Konkordanz zu bringen. Die Verknüpfung wird jedoch nicht deutlich. Der Einzug der Elternbeiträge und die Überprüfung der Höhe dieser Beiträge durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe wird von uns durchaus auch positiv gesehen. Die Kirchen haben sich von Anfang an auf den Standpunkt gestellt, daß eine Überprüfung der einkommensmäßigen Selbsteinschätzung der Eltern durch kirchliche Träger nicht möglich ist. Andererseits wurde aber bisher durch die Zahlung des Teilkostenentgelts der Eltern an den Träger deutlich, wer der Vertragspartner ist. Es darf durch eine Neuregelung nicht der Eindruck entstehen, daß der Träger der Einrichtung in der für das Verhältnis Eltern/Träger auch wesentlichen Zahlungsbeziehung eher Auftragnehmer und Erfüllungsgehilfe der öffentlichen Hand ist, denn Partner der Eltern. Wir sehen hier einen Klärungsbedarf. Die Kirchen sind bereit, mit dem Land Gespräche über eine beiden Interessen Rechnung tragende Regelung zu führen.

Zu § 18

Die vorgesehene Entlastung der Träger bei der Aufbringung der Betriebskosten wird es den Kirchen ermöglichen, ihr bisheriges Engagement im Kindergartenbereich zumindest aufrecht zu erhalten. Die Frage der Übernahme der Trägerschaft für neue Einrichtungen wird im Einzelfall sorgfältig zu prüfen sein.

Die neue Regelung in § 18 Abs. 4 des Entwurfs macht erneut die Absicht des Landes deutlich, sich aus der vollen Verantwortung für die Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder zurückzuziehen. Auch hier wird - vergleichbar wie bei den Bau- und Einrichtungskosten - die Höhe der Zuschüsse zur Entlastung von Trägern, die ohne einen besonderen Zuschuß die Tageseinrichtung nicht fortführen können, in das nicht näher eingegrenzte Ermessen des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe gestellt. Die durch die bisher geltenden Richtlinien vorgeprägte Ungleichbehandlung kirchlicher und anderer Träger muß endlich aufhören.

Im übrigen müßte eine Regelung zur besonderen Förderung der Tageseinrichtungen für Kinder in sozialen Brennpunkten beibehalten werden, die § 14 Abs. 6 Satz 2 des geltenden Kindergartengesetzes entspricht.

Die Kirchen begrüßen die Zusammenfassung der einzelnen Sachkostenpauschalen zu einer Pauschale. Wegen der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Einrichtungen ist es jedoch nicht sachgerecht, die Höhe der Sachkostenpauschale an den tatsächlichen Personalkosten zu orientieren. Stattdessen wird die Einführung einer Sachkostenpauschale mit Bezug auf die Anzahl der Gruppen unter fortlaufender Anpassung an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung empfohlen.

Zu § 19

Die Öffnungsdauer einer Tageseinrichtung für Kinder steht in engem Zusammenhang mit der Anzahl und Beschäftigungsdauer der pädagogischen Mitarbeiter/innen. Es kann keinem Träger zugemutet werden, die Öffnungsdauer seiner Einrichtung ohne Rücksicht auf die zur Verfügung stehende tarifliche Arbeitszeit seiner Mitarbeiter/innen auszudehnen. Würde er solchem Begehren folgen, würde dies angesichts angespannter Finanzmittel bedeuten, daß er die Zeitanteile an der Arbeitszeit der Mitarbeiter/innen außerhalb der unmittelbaren Betreuungszeit der Kinder, z.B. für Vor- und Nachbereitung, Elternarbeit usw. entsprechend kürzen müßte. Damit würde er seine Verantwortung für die Gewährleistung der in den §§ 2 - 4 des Entwurfs genannten Aufträge verletzen.

In den §§ 9 und 19 werden die Einrichtungen als Ganztageseinrichtungen mit einer Mindestöffnungsdauer von 7 Stunden definiert. Das entspricht einer Erweiterung des Regelangebots um 15 % von 30 auf 35 Stunden wöchentlich. In der Einleitung zum Gesetzentwurf wird betont, daß für das Land und die Kommunen durch das Gesetz keine Mehrkosten entstehen. Das bedeutet, daß diese 15 %-ige Angebotserweiterung mit vorhandenem Personal umgesetzt werden soll. In der Praxis kann dies nur zu weiteren Belastungen der Mitarbeiter/innen und drastischem Qualitätsabbau führen.

Nach unserer Auffassung brauchen Kinder, die länger als 4 Stunden ohne Unterbrechung in einer Einrichtung bleiben, die Rahmenbedingungen einer Tagesstättengruppe (kleinere Gruppe, mehr Personal pro Gruppe). Der bisherige Standard für Kindertagesstätten muß bestehen bleiben. Dazu gehören nach 4 Stunden eine angemessene Mahlzeit und Ruhemöglichkeit.

Die Gesamtarbeitszeit ist nach dem gegenwärtigen Stand durch die Vereinbarung vom 1. Juli 1964 (Voraussetzungen der Eignung der in Tageseinrichtungen für Kinder und Kinderheimen der Träger der freien Jugendhilfe tätigen Erzieher und sonstigen Kräfte in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. März 1974 (MBl. NW S. 382) vorgegeben. Sie reicht für die Durchführung der genannten Regelöffnungsdauer nicht aus. Die in § 19 (3) genannte Entlastungsmöglichkeit besteht

in der Praxis lediglich für 2x30 Minuten, d.h. 1/7 der täglichen Öffnungsdauer - und auch dies nicht für Ein-Gruppen-Einrichtungen. Die Mindeststellenpläne für pädagogische Mitarbeiter/innen sind deshalb anzuheben. Die bisher möglichen zusätzlichen Anstellungsmöglichkeiten müssen bestehen bleiben. Zu den Dienstzeiten mit Kindern ist jeweils ein Viertel der wöchentlichen Arbeitszeit für notwendige Tätigkeiten ohne Kinder anzusetzen.

Die Sanktionsandrohung wird nicht hingenommen. Sie ist aus allgemeinen Erwägungen rechtswidrig, weil sie völlig unverhältnismäßig ist. Die Kirchen werden sich das Recht zur Festlegung der Öffnungszeiten nicht beschneiden lassen.

Zu § 23

Die Regelung in § 23 Abs. 1 Satz 3 des Entwurfs, daß bei der Berechnung Personalkostenveränderungen einbezogen werden, ist sachgerecht und wird begrüßt.

Zu § 26

Wir gehen davon aus, daß die im KJHG festgelegte neue Qualität der Zusammenarbeit freier und öffentlicher Träger der Jugendhilfe sich auch bei der Gestaltung der begleitenden Rechtsvorschriften zu einem neuen Gesetz auswirken wird. Die notwendigen Durchführungsvorschriften sollten unter Mitwirkung und rechtzeitiger Beteiligung der Kirchen, der Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und der kommunalen Spitzenverbände erarbeitet werden.

Stapelage, den 10. Juni 1991