

Katholisches Büro Nordrhein-Westfalen  
KOMMISSARIAT DER BISCHÖFE IN NW

Amt des Beauftragten der Evangelischen  
Kirchen bei Landtag und Landesregierung  
von Nordrhein-Westfalen

Düsseldorf, den 15. Oktober 1998

An die  
Vorsitzende des  
Ausschusses für Kinder, Jugend und Familie  
im Landtag Nordrhein-Westfalen  
Frau Annegret Krauskopf MdL  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



**Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

als Anlage überreichen wir Ihnen die gemeinsame Stellungnahme der beiden kirchlichen Büros zum Dritten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder.

Wir gehen davon aus, daß auch den kirchlichen Vertretern in der Anhörung am 19. Oktober 1998 Gelegenheit gegeben wird, Ihre Stellungnahme mündlich vorzutragen. Hierfür haben sich das Evangelische und das Katholische Büro NW darauf verständigt, daß die gemeinsame Stellungnahme vom Linksunterzeichneten vorgetragen werden soll.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.

(Meiwes)

i. V.

(Foerster)

**Gemeinsame Stellungnahme des  
Katholischen Büros Nordrhein-Westfalen  
und des  
Evangelischen Büros Nordrhein-Westfalen**

**zum Gesetzentwurf für ein  
Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder - GTK -  
Anhörung am 19. Oktober 1998**

Im Auftrag der fünf (Erz-)Bistümer der Katholischen Kirche und der drei Evangelischen Landeskirchen in Nordrhein-Westfalen nehmen die beiden kirchlichen Büros zum Regierungsentwurf für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder wie folgt Stellung:

**A. Allgemeine Anmerkungen :**

1. Seit Anfang 1997 führte die Katholische Kirche in Nordrhein-Westfalen mit den Kommunalen Spitzenverbänden Gespräche darüber, wie im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder sinnvolle und pädagogisch vertretbare Einsparpotentiale mit Wirkung für alle beteiligten Kostenträger gefunden werden können. Dies geschah, weil der Kostendruck in diesem Bereich in den letzten Jahren – und dies ist unbestreitbar – ständig angestiegen ist. Diese Entwicklung ging und geht einher mit sinkenden Kirchensteuereinnahmen. Im Zuge der bevorstehenden großen Steuerreform droht sich die Einnahmesituation der Kirchen weiter zu verschlechtern.
2. Angesichts dieser angespannten Haushaltssituation sind die beiden Kirchen gezwungen, in allen Bereichen erhebliche Einsparungen vorzunehmen. Auch der Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder kann hiervon nicht verschont bleiben, zumal die (Erz-) Bistümer in NW und die Evangelischen Landeskirchen für die Altersgruppe der Drei- bis Sechsjährigen mehr Mittel in die Haushalte eingestellt haben, als für jede andere Altersgruppe.  
Die Gespräche mit den Kommunen sollten dem Ziel dienen, systemverträgliche und systeminmanente Entlastungsmöglichkeiten zu finden, bevor die Kirchen mit dem Wunsch nach einer Senkung des Trägeranteils an den öffentlichen Zuschußgeber herantreten wollten.
3. Leider wurden diese Gespräch von der politischen Realität überholt, so daß das Katholische Büro NW mit Schreiben vom 11. Juni 1997 an den damaligen Minister für Arbeit,

- 2 -

Gesundheit und Soziales den Wunsch der (Erz-)Bistümer nach einer deutlichen Reduzierung des Trägeranteils artikuliert hat, um im Vorfeld eines damals zu erwartenden Referentenentwurfes Fakten zu schaffen. Für die Evangelischen Landeskirchen haben die Kirchenleitungen mit einem gemeinsamen Beschluß Ende Juni 1997 die Absenkung des Trägeranteils in Richtung 10 % gefordert.

4. In der Folgezeit legte das zuständige Ministerium einen Referentenentwurf vor; die Koalitionsfraktionen ihrerseits präsentierten Artikel 4 des Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden, die beide miteinander inkompatibel waren.

Die weitere Geschichte muß an dieser Stelle nicht noch einmal dargestellt werden. Nur soviel sei angemerkt: Hätte die Politik sich an bewährte Verfahren gehalten, im Vorfeld vorhandene Strukturen genutzt und das vorbereitende Gespräch mit den Trägern gesucht, hätte eine Novellierung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder bereits zum 1. Januar 1998 in Kraft treten können.

Erst im Dezember 1997 begannen die Gespräche unter Federführung des damaligen Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales, die schließlich zum „Kontrakt für die Zukunft der Kindergärten in Nordrhein-Westfalen“ und dem sogenannten Kompromißpaket geführt haben, das dem heute zu beratenden Regierungsentwurf zugrundeliegt.

5. Einer der zentralen Punkte des Regierungsentwurfes ist für die Kirchen die Absenkung des Trägeranteils:

Die Veränderung der Rechtslage durch die Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz hat dazu geführt, daß Träger von Kindergartenplätzen in Nordrhein-Westfalen nicht nur einen Refinanzierungsanspruch nach dem GTK haben, sondern darüber hinaus vom örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Abschluß von Vereinbarungen über eine **kostendeckende Refinanzierung** von Kindergartenplätzen verlangen können. Alle Gutachten die bislang zu diesem Themenbereich erstellt wurden, kommen insoweit zu demselben Ergebnis. Die Gutachten selbst setzen wir als bekannt voraus.

Trotz dieser Rechtslage sind die Kirchen in NW bisher dazu bereit, auch weiterhin einen Eigenanteil zur Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder beizusteuern, der aber in den Grenzen der gegebenen Möglichkeiten liegen muß.

Wir stellen fest, daß der Gesetzentwurf der Landesregierung, der insoweit das sogenannte Kompromißpaket aufgenommen hat, weit hinter den ursprünglich formulierten Positionen

der Kirchen zurückbleibt. Dennoch sind wir im Sommer diesen Jahres dem „Kontrakt für die Zukunft“ beigetreten und halten an ihm fest.

Wir widersprechen aber nachdrücklich dem in der Öffentlichkeit kolportierten Eindruck, die notwendigen Einsparungen im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder, die durch die Novelle erzielt werden sollen, seien **ausschließlich** durch die Forderung der Kirchen nach Absenkung des Trägeranteils bedingt. Dies ist nicht der Fall !

6. Sicherlich besteht angesichts der Situation aller steuerfinanzierten Haushalte eine gewisse Notwendigkeit, die Verschiebung der Finanzierungsanteile zu einem guten Teil aufkommensneutral, d.h. über die Senkung des Gesamtkostenvolumens, zu finanzieren. Dennoch besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Absenkung der Trägeranteile und dem gesamten zu erzielenden Einsparpotential von 440 Millionen DM. Dieser Zusammenhang wurde in den zurückliegenden Verhandlungen ausschließlich von den Vertretern der Landesregierung hergestellt. Die Kirchen lehnen dieses Junktim nach wie vor ab und haben dies auch stets deutlich gemacht. Das Land Nordrhein-Westfalen selbst hat ein ur-eigenes Interesse an der Erzielung von Einsparungen, das über die Finanzierung der Absenkung der Trägeranteile weit hinausgeht. Schließlich wäre es dem Land unbenommen gewesen, die notwendigen Absenkungen der Trägeranteile dadurch zu kompensieren, daß die Prioritäten der Landespolitik anders gesetzt werden.

Wir gehen davon aus, daß mit dem Einsparvolumen in Höhe von 440 Millionen DM die Absenkung der Trägeranteile umzusetzen ist. Weitere Einsparmaßnahmen, die eine zusätzliche Absenkung der Qualität der Tageseinrichtungen für Kinder nach sich ziehen, sind nicht akzeptabel. Als Basis für die Berechnung des Einsparvolumens ist der 31.12.1996 festzuhalten.

7. Die freien Träger haben in den Verhandlungen - entgegen einigen anderen in der Öffentlichkeit verbreiteten Äußerungen - zu keiner Zeit die völlige Sozialverträglichkeit notwendiger personalwirtschaftlicher Maßnahmen zugesagt. Tatsächlich zugesagt wurde ein **ernsthaftes Bemühen um eine sozialverträgliche Umsetzung**, keineswegs wurde eine Garantieerklärung abgegeben. Gleichwohl sind wir zuversichtlich, den gefundenen Konsens ohne vermeidbare soziale Härten umsetzen zu können.

Zur Umsetzung hundertprozentig sozialverträglicher Personalkonzepte bedarf es nämlich einer Vorbereitungszeit, einer frühzeitigen Planungssicherheit hinsichtlich zukünftiger gesetzlicher Veränderungen. Diese Sicherheit ist bis zum heutigen Tag nicht gegeben ! Ursache sind nicht Versäumnisse der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege, die ihren Ar-

- 4 -

beitsauftrag bis zum Ende der Osterpause erfüllt hatten; bereits zu diesem Zeitpunkt lag das sogenannte Kompromißpapier vor. Vielmehr war die Landespolitik über Monate mit sich selbst beschäftigt, so daß wertvolle Zeit verstrichen ist, die für die Planung sozialverträglicher Maßnahmen dringend benötigt worden wäre.

#### **B. Zu den Vorschriften des Regierungsentwurfs im einzelnen :**

Der nun vorliegende Regierungsentwurf beruht im wesentlichen auf den Inhalten des sogenannten Kompromißpaketes, das von den kommunalen Spitzenverbänden, den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege und den Kirchen gemeinsam mit dem zuständigen Ministerium ausgehandelt wurde. Das ist bundesweit ein einmaliger Vorgang.

Dies begrüßen wir ausdrücklich und sehen darin einen tragfähigen und zukunftsorientierten Kompromiß zur Sicherung der Kindergartenlandschaft in Nordrhein-Westfalen. Allerdings beinhaltet der Regierungsentwurf Regelungen, die nicht Gegenstand des Kompromißpaketes gewesen sind. Einige dieser Regelungen sind aus unserer Sicht höchst kritisch zu bewerten und bedürfen einer Korrektur im weiteren Gesetzgebungsverfahren:

#### **Zu § 12 Abs. 1 Satz 1:**

Geschäftsgrundlage für die Abkopplung der Sachkosten von den Personalkosten und für die Bemessung der Sachkostenpauschalen, wie sie sich aus § 2 des Entwurfs der Betriebskostenverordnung ergeben, war der Umstand, daß zukünftig Sanierungsarbeiten in Tageseinrichtungen für Kinder investiv gefördert werden können. Hierfür scheint es uns erforderlich zu sein, in § 12 Abs. 1 Satz 1 hinter dem Wort „Erweiterungsbau“ das Wort „Sanierungsmaßnahmen“ einzufügen.

#### **Zu § 15:**

Hinsichtlich der Vorschriften über die ärztliche Gesundheitsvorsorge sehen wir keinen Änderungsbedarf. Die derzeit bestehenden gesetzlichen Regelungen haben sich bewährt.

**Zu § 18 Abs. 4:**

Nach den Vorstellungen der Landesregierung sollen zukünftig die Zuschußquoten als feste Prozentsätze ausgewiesen werden. Das Wort „mindestens“ vor der Bezifferung der Zuschußquote soll entfallen.

In der Begründung des Gesetzentwurfes wird zwar darauf hingewiesen, daß die Möglichkeit freiwilliger Leistungen der Kommunen durch die Veränderung des Gesetzeswortlautes unberührt bleibt, das Wort „mindestens“ sollte zur Klarstellung aber weiter im Gesetzestext stehen.

Zudem sehen wir die Gefahr, daß nach Streichung des Wortes „mindestens“ das nordrhein-westfälische Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder nicht mehr bundesrechtskonform ist. Nach den Ausführungen von Professor Dr. Wolfgang Rübner in seinem Gutachten zur Frage der „Finanzierung kirchlicher Kindergärten nach Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz“ vom 22.04.1996 läßt ausschließlich die derzeit geltende Formulierung des § 18 GTK Raum für Vereinbarungen im Sinne des § 77 SGB VIII und ermöglicht eine bundesrechtskonforme Anwendung der Refinanzierungsvorschriften.

**Zu § 18 Abs. 4 Satz 2:**

Die Übertragung einer Tageseinrichtung für Kinder auf einen sogenannten armen Träger soll zukünftig aus finanziellen Gründen nicht mehr möglich sein. Aus grundsätzlichen Erwägungen heraus und im Hinblick auf das gesamte Finanzierungssystem begrüßen wir die Zielrichtung dieser Veränderung. Die strikte Ausgestaltung der Vorschrift lehnen wir jedoch ab. Es kann nämlich aus anderen als finanziellen Gründen sinnvoll und richtig sein, wenn ein Regelträger eine Tageseinrichtung für Kinder an einen sogenannten armen Träger überträgt. Für diese Fälle muß in das Gesetz mindestens eine Klausel eingefügt werden, die die Oberste Landesjugendbehörde ermächtigt, Ausnahmen zu genehmigen.

**Zu § 18 Abs. 5:**

Hier handelt es sich nach unserem Eindruck um den schwerwiegendsten Eingriff des Regierungsentwurfes in das bestehende System. Ab 1. Januar 1999 sollen die Gesamtleistungen des Landes für Plätze für Kinder im Alter bis zu drei Jahren und für schulpflichtige Kinder bis zur Vollendung des vierzehnten Lebensjahres auf jährlich 190 Mio. DM begrenzt werden.

- 6 -

Dies würde bedeuten, daß über den derzeitigen Stand hinaus keine neuen Krabbelgruppen, altersgemischten Gruppen und Horte gegründet oder durch Umwandlung neu geschaffen werden dürften. Da schon allein infolge der Tarifsteigerung die Kosten über das derzeitige Niveau hinaus steigen werden, wird es mit einer solchen Regelung noch nicht einmal möglich sein, den Status quo zu halten.

Die beabsichtigte Regelung greift zudem tief in Grundintentionen des GTK ein. Die mit der Neuregelung zum 1.1.1992 verbundene politische Absicht war, rechtliche Regelungen zu schaffen für eine Entwicklung der Kindergärten zu der familienergänzenden Wirkung kleiner und großer altersgemischter Gruppen. Diese wünschenswerte Entwicklung wäre durch die beabsichtigte Deckelung ausgeschlossen.

Es kommt hinzu, daß aufgrund der demographischen Entwicklung viele Kindergartengruppen nicht mehr gefüllt werden können. In diesen Fällen wäre es sinnvoll, Tageseinrichtungen für Kinder zu qualifizieren, indem verstärkt Angebote für Kinder unter drei und über sechs Jahren gemacht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß bisher der Bedarf an Plätzen für Kinder unter drei Jahren nur zu etwa 0,7%, der Bedarf an Hortplätzen nur zu unter 5% gedeckt ist.

Unter frauen- und familienpolitischen Gesichtspunkten ist die Regelung daher abzulehnen.

Die Einführung einer solchen Vorschrift ist auch systemwidrig. Sie steht im direkten Gegensatz zu den gleichrangigen Finanzierungsvorschriften des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder, die den Trägern Rechtsansprüche auf Refinanzierung ihrer bestehenden Einrichtungen verschaffen.

Wir kritisieren mit Nachdruck, daß hier wieder einmal die Sparinteressen des Landeshaushaltes auf dem Rücken der Kommunen durchgesetzt werden. Die Kommunen sind es, die letztlich die ausfallenden Landesmittel kompensieren müssen.

**Zu § 21:**

Die Erprobungsregelung ist eine Chance für die konzeptionelle Weiterentwicklung und den Erhalt der sozialpädagogischen Arbeit von Tageseinrichtungen für Kinder mit einem eigenständigen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrag. Wir erwarten eine gesetzliche Regelung, die Trägern die Möglichkeit eröffnet, zukunftsweisende neue Konzepte zu entwickeln und modellhaft durchzuführen.

- 7 -

An zwei Stellen weicht der vorliegende Regierungsentwurf von den Vorschlägen der kommunalen Spitzenverbände, der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege und der Kirchen ab. Wir kritisieren mit Nachdruck die Engführung der Erprobungsregelung des § 21 auf die Erprobung neuer Öffnungszeitenmodelle.

Darüber hinaus enthält der Entwurf des § 21 Regelungen hinsichtlich einzelner Verfahrensschritte, die wir als Überregulierung ansehen. Das notwendige Verfahren ist ohnehin durch die Oberste Landesjugendbehörde in Abstimmung mit den Zentralstellen der Trägerzusammenschlüsse der öffentlichen und freien Jugendhilfe unter Mitwirkung der überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe auf dem Verordnungswege zu regeln.

Wir bitten darum, den Formulierungsvorschlag der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege, wie er im sogenannten Kompromißpaket seinen Niederschlag gefunden hat, in das Gesetz zu übernehmen und den Text des § 21 GTK hierauf zu beschränken.

#### **Zu § 23:**

Aufgrund eines Begehrens des Landesrechnungshofes werden die vierteljährlichen Abschlagszahlen auf die zu erwartenden Betriebskosten auf monatliche Abschlagszahlungen umgestellt. Lediglich zur Klarstellung und um zu vermeiden, daß Träger die Betriebskosten zwischenfinanzieren müssen, bitten wir um Aufnahme des Hinweises, daß die monatlichen Abschlagszahlungen **im voraus** zu entrichten sind.

#### **Zu der beabsichtigten Änderung der Betriebskostenverordnung möchten wir noch einen Hinweis geben:**

Abweichend vom sogenannten Kompromißpaket wurde in § 1 Abs. 8 der BKVO eine Regelung eingefügt, die sich auf die Bemessungsgrundlage des Personaleinsatzes in kombinierten Einrichtungen bezieht. Danach soll die Zahl der zurückkehrenden Kinder erst dann für die Bemessung des Personaleinsatzes Berücksichtigung finden, wenn rechnerisch die Kindergartentagsstättengruppen sowie die großen und kleinen altersgemischten Gruppen die Regelgruppenstärke erreicht haben.

Diese Regelung führt zu unzumutbaren Härten. Auch bei der Personalbemessung in reinen Kindergartengruppen, wie sie sich nunmehr aus der Tabelle zu § 1 Abs. 7 BKVO ergibt, wurde nicht davon ausgegangen, daß am Nachmittag die Regelgruppenstärke erreicht wird. Es ist



12/2345

- 8 -

pädagogisch gewollt, daß in den Nachmittagsstunden eine intensivere pädagogische Betreuung einzelner Kinder stattfinden kann, wenngleich vielleicht nicht mehr in dem Umfang, wie dies bisher möglich gewesen ist. Es wäre daher nicht richtig, im Rahmen einer Neuregelung des § 1 Abs. 8 BKVO die Tagesstättengruppen in kombinierten Einrichtungen insoweit schlechter zu behandeln.

Es sollte daher gemeinsam mit den Kommunalen Spitzenverbänden und der freien Wohlfahrtspflege nach einer verträglichen Lösung gesucht werden.

Abschließend wird betont, daß die beiden Kirchen ausdrücklich die Stellungnahmen der freien Wohlfahrtspflege und der Kommunalen Spitzenverbände unterstützen. Wir begrüßen es, wenn auf dem Weg des Konsenses die letzten noch verbliebenen divergierenden Punkte gelöst werden.

Düsseldorf, den 15. Oktober 1998