



Ausschuß für Kommunalpolitik (27.)
Ausschuß für Kinder, Jugend und Familie (24.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

8. Oktober 1997

Düsseldorf - Haus des Landtags

10.00 Uhr bis 13.05 Uhr

Vorsitz: Friedrich Hofmann (SPD)
Annegret Krauskopf (SPD)

Stenograph(inn)en: Heike Niemeyer (Federführung), Renate Zinner, Christoph Filla,
Guido Dischinger (als Gast)

Verhandlungspunkt:

**Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in
Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 12/2340

Die Sachverständigen tragen ihre Stellungnahme vor und beantworten anschließend
Fragen der Abgeordneten zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs.

Die Beiträge beginnen auf den folgenden Seiten:

| Organisation | Redner/in | Zuschrift | Seiten |
|---|--|---------------------|--------------------------------|
| Städtetag NRW, Köln | Jochen Dieckmann, Geschäftsführendes Vorstands- mitglied | 12/1425 | 1, 13, 27 |
| Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf | Beigeordneter von Lennep Hauptreferent Lübking | 12/1432 | 3, 15, 17, 29 29, 36 |
| Landkreistag NRW, Düsseldorf | Schumacher | 12/1439 12/14357 | 4, 17, 31, 40, 41 |
| Westfälische Wilhelms-Univer- sität Münster, Juristische Fakul- tät, Lehrstuhl für öffentliches Recht | Prof. Dr. Janbernd Oebbecke | 12/1440 | 6, 19, 33, 41 |
| Internationale Vereinigung der Waldorfkinderergärten e. V., Region Nordrhein-Westfalen, Witten | Gerhard Stranz | 12/1374 12/1437 | 8, 21, 34, 38 |
| Büro des Bevollmächtigten der Katholischen Bischöfe bei Land- tag und Landesregierung NRW | Andreas Meiwes | - | 24, 39 |
| Amt des Beauftragten der Evan- gelischen Kirche bei Landtag und Landesregierung von Nordrhein-Westfalen | Sibrand Foerster | - | 25, 42 |
| Arbeitsgemeinschaft der Spit- zenverbände der Freien Wohl- fahrtspflege des Landes Nord- rhein-Westfalen | Dr. Linzbach | - | 26, 35 |

| Fraktion | Abgeordnete | Seiten |
|----------|--|------------------|
| SPD | Walter Grevener Friedrich Schepsmeier | 11, 22 35, 41 |
| CDU | Albert Leifert | 11, 16, 23 |
| GRÜNE | Ewald Groth | 12, 22 |

Gesetz zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD und

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 12/2340

Vorsitzender Friedrich Hofmann eröffnet die Anhörung, begrüßt insbesondere die Sachverständigen und teilt mit, daß Artikel 4 des Gesetzentwurfs - Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder - zurückgezogen worden sei.

Jochen Dieckmann (Städtetag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Lassen Sie mich beginnen mit dem Dank der kommunalen Spitzenverbände, daß Sie uns Gelegenheit geben, heute und in den kommenden Tagen zu diesem sehr umfangreichen, aber sehr wichtigen Gesetzesvorhaben Stellung zu nehmen. Ich bitte, Herr Vorsitzender, um Ihre Zustimmung, daß ich die Gelegenheit des ersten Wortes auch zu einer etwas generellen Bewertung des Artikelgesetzes insgesamt nutze.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, zur finanziellen Situation der Kommunen brauche ich in diesem Kreis nichts mehr vorzutragen. Die Städte, Gemeinden und Kreise befinden sich nach wie vor in einer sehr ernsten finanziellen Krise. Alle Kundigen wissen dabei, daß eine Lösung auf der Einnahmeseite nicht oder nur begrenzt möglich ist. Wir müssen vielmehr alle Anstrengungen unternehmen, durch eine Senkung der Ausgaben das finanzielle Gleichgewicht wieder zu erreichen. Hierzu brauchen wir Handlungsspielräume. Wir brauchen den uns von den Verfassungen garantierten Freiraum auch in der alltäglichen Praxis. Von daher möchte ich für die Städte in Nordrhein-Westfalen den vorliegenden Gesetzentwurf nachdrücklich begrüßen. Nach unserer Überzeugung führt er zu einer Rückgewinnung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen.

Das positive Votum des Städtetages Nordrhein-Westfalen ergibt sich nicht vorrangig aus der Erwartung, zwei- oder dreistellige Millionenbeträge einsparen zu können. Viel wichtiger und vor allem langfristig wirksamer ist für uns der Grundtenor dieses Projektes.

Sie wissen: Die aktuellen Schwierigkeiten in den Kommunen beruhen nicht zuletzt auf dem immer dichter gewordenen Netz von Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien und anderen Vorschriften, die mit ihren finanziellen Folgen die städtischen Handlungsspielräume eingeschränkt bzw. teilweise sogar gegen Null gebracht haben. Dabei gibt es bislang stets die Erwartung, daß sich dem Ziel der Gesetzes- und Vorschriftentreue alle anderen Entscheidungen unterordnen müssen. Dieses wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf dankenswerterweise erstmals geändert. Mit anderen Worten: Die Solidität des ausgeglichenen städtischen Haushalts soll Vorrang vor sonstigen gesetzlichen Ansprüchen haben. Im Konfliktfall müssen deshalb auch wünschenswerte fachpolitische Zielsetzungen einmal hinter die finanzpolitischen Notwendigkeiten und die Belange der Stadt, der Gemeinde oder des Kreises als Ganzes

zurücktreten. Die Beispiele, die wir dazu aus Skandinavien kennen, machen uns Mut, auf diesem Weg voranzugehen.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es allerdings, daß der Gesetzentwurf in Aussicht stellt, das werde ohne Qualitätsabstriche vonstatten gehen. In der Vorläuferfassung des Gesetzentwurfs Ende August war bezeichnenderweise eine entsprechende Formulierung noch nicht enthalten, wonach die Aufgabenerfüllung ohne Qualitätsabstriche und zugleich kostengünstiger gestaltet werden soll. Ich will deutlich sagen: Das ist nur als Quadratur des Kreises und deshalb irrealer Vision zu bezeichnen.

Wir müssen auch sehr nachdrücklich darauf bestehen, daß die vorgesehene Kommunalisierungsklausel grundsätzlich allen Städten, Gemeinden und Kreisen in unserem Lande offensteht. In einer Situation, in der mehr als ein Drittel der Kommunen, und zwar nicht nur der Städte und Gemeinden, sondern auch der Kreise, unter der Herrschaft eines Haushalts-sicherungskonzeptes steht, kann ich mir nicht vorstellen, wie das Land bei dem zu erwartenden Windhundprinzip sachgerecht entscheiden will, wer zu der Erprobung zugelassen wird. Deshalb unsere nachdrückliche Forderung: Zugang für alle Kommunen, die es nötig haben und die es wünschen.

Hinsichtlich der meisten vorgeschlagenen Detailregelungen möchte ich auf unsere ausführliche schriftliche Stellungnahme verweisen, die Ihnen vorliegt. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle nur unsere grundsätzliche Zustimmung zur Neuregelung der Schülerbeförderung. Sie entspricht einem Vorschlag des Städtetages. Die vorgeschlagenen Details müssen aus Gründen der Verwaltungsökonomie aber noch modifiziert werden.

Wir sind auch damit einverstanden, daß die in Artikel 4 vorgesehene Neuregelung des GTK nunmehr getrennt verfolgt wird. Es ist ja bekannt, daß wir uns statt dessen lieber eine Herausnahme des Artikels 3 - Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst - gewünscht hätten. Wenn jetzt die GTK-Novelle getrennt verfolgt wird, darf das aber nicht zu einer weiteren unendlichen Geschichte werden, sondern sie muß zügig angegangen werden. Die Verständigung, wie sie jetzt für die GTK-Novelle gefunden zu sein scheint, wird von uns grundsätzlich mitgetragen, auch wenn seitens der Städte einige Zugeständnisse gemacht werden müssen.

Bei aller Zustimmung zum Gesetzentwurf im übrigen, meine Damen und Herren - Artikel 3 und sein Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst können wir nicht akzeptieren. Das vorgeschlagene Gesetz führt zu Mehrkosten und läuft insofern der begrüßenswerten Intention des Gesetzes vollkommen entgegen. Dem Geist des Artikelgesetzes würde es mehr als gerecht, wenn sich der Landtag entschlösse, Artikel 3 ebenfalls auszukoppeln.

Für die weitere Entwicklung wünschen wir uns eine Überprüfung aller zur Erfüllung nach Weisung übertragenen Aufgaben, die nach unserer Vorstellung in pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben umgewandelt werden sollten. Zudem ist das bisher in Nordrhein-Westfalen praktizierte Standardcontrolling qualitativ auszubauen. Wir brauchen eine zentrale Normenprüfstelle des Landes nicht in den einzelnen Ressorts, sondern an neutraler Stelle. Nur so gelingt es, die Bündnisse der Fachbruder- und Fachschwesternschaften einigermaßen zu überwinden.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich abschließend sagen: Wir werden dieses Gesetz daran messen, ob es die Leistungsfähigkeit der Städte verbessert und nicht ihre Leidensfähigkeit. - Vielen Dank.

(Beifall)

Beigeordneter von Lennep (Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird erstmals der Versuch unternommen, durch Zurückführung gesetzlicher Vorgaben die Gemeinden von dem Korsett der Regelungsdichte zu befreien und dadurch die finanziellen Belastungen zu verringern.

Die dramatische Lage der kommunalen Finanzen ist im Vorspann des Gesetzentwurfs eingehend dargelegt. Damit werden auch die von den kommunalen Spitzenverbänden durchgeführten Berechnungen und vorgelegten Zahlen bestätigt.

Die Zielsetzung, den für die kommunale Demokratie erforderlichen Spielraum an eigenverantwortlicher Selbstverwaltung zu erhalten, landesrechtliche Vorgaben zurückzunehmen sowie Gesetze und Verordnungen des Landes, die Städte, Gemeinden und Kreise zu Leistungen verpflichten, auf den notwendigen Inhalt zu reduzieren, verdient unsere ausdrückliche Unterstützung. Insofern begrüßen wir den Gesetzentwurf nachdrücklich.

Was Artikel 1 angeht, sehen wir allerdings Probleme auf uns zukommen. Das gilt insbesondere für die im Gesetzentwurf vorgesehene 25-%-Begrenzung. Nur so viele Städte und Gemeinden sollen von den in § 2 enthaltenen Regelungsbereichen befreit werden, bis 25 % der Einwohnerzahl des Landes erreicht wird. Wahrscheinlich glaubte man, daß hierdurch der Bedarf und die Nachfrage gedeckt seien; denn da eine regionale und auch großräumig gleichmäßige Berücksichtigung der Städte und Gemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen erfolgen soll, kann man pro Regelungsbereich etwa 80 bis 100 Städte und Gemeinden in Betracht ziehen, also wiederum ein Viertel der Städte und Gemeinden in unserem Lande.

Seit Bekanntwerden des Gesetzentwurfs erreichen uns täglich zahlreiche Anrufe, in denen nach den Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Befreiungen gefragt wird. Unterschätzen Sie bitte nicht den durch die katastrophale finanzielle Lage der kommunalen Haushalte auf den Gemeinden lastenden Druck, nach Entlastungen zu suchen und diese, wenn es die Gelegenheit gibt, auch wahrzunehmen. Nach jedem Strohalm wird gierig gegriffen. Wir haben den Eindruck, daß wir uns einer großen Anzahl von Bewerbern gegenübersehen werden, die den vorgegebenen Rahmen von 25 % überschreitet. Gesetzt den Fall, die Anträge genügen den Anforderungen des Kommunalisierungsmodells, wird es kaum möglich sein, sachlich eine Ablehnungsentscheidung zu begründen; dies um so mehr, als man ja auch bei der Grenze von 25 % kaum mehr von "Pilotcharakter" sprechen kann. Wir bitten daher dringend darum, diese Grenze generell aufzuheben und allen Städten und Gemeinden prinzipiell die Möglichkeit einzuräumen, von dem Kommunalisierungsmodell zu profitieren. Ich darf in diesem Zusammenhang auf die Experimentierklausel in der Gemeindeordnung verweisen. Auch hier werden Befreiungen von Gesetzen und Verordnungen ermöglicht, ohne daß eine Beschränkung in der Gemeindeordnung festgesetzt ist.

Problematisch und die Zielsetzung des Gesetzentwurfs sowie die Bedeutung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts nicht ausreichend berücksichtigend sehen wir auch die Kriterien, die zu einem Erfolg des Antrags auf Befreiung führen sollen. Die Kriterien passen auch nicht auf die in § 2 aufgeführten Regelungsbereiche.

Nehmen Sie das Beispiel Straßenreinigungsgesetz. - Gegenwärtig darf das Gesamtaufkommen der Gebühren 75 % der Gesamtkosten nicht überschreiten. Die vorgesehene Befreiung gilt nach oben wie nach unten. So kann es durchaus sein, daß die Bürger in einer Gemeinde sagen, sie wollten alles selbst machen, herunter mit den Gebühren! Wenn das klappt, ist das eine örtliche Besonderheit, die in anderen Gemeinden aber nicht in diesem Maße vorhanden sein muß. Das Kriterium, das Sie in § 3 definiert haben, daß die Übertragbarkeit des Modellversuchs gegeben sein muß, läßt sich in diesen Fällen nicht vernünftig anwenden.

Gleiches gilt im Zusammenhang mit den Sachverständigen bei der Brandschau. Wenn man diese Kriterien beibehält, muß man sie wesentlich konkreter fassen und auch auf die speziellen Regelungsbereiche abstellen. Wir meinen, daß die bisherige Formulierung keine ausreichende Basis für sachgerechte Entscheidungen über die Anträge der Städte und Gemeinden ist.

Unklar ist für uns auch die Bestimmung in § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfs:

"Die Befreiung erfolgt für die Dauer von höchstens fünf Jahren. Sie ist auf Antrag der Gebietskörperschaft oder wenn der Zweck des Modellversuches vorzeitig erreicht ist (...) aufzuheben."

Wenn damit verbunden ist, daß die Finanzentlastungen entfallen, wird keiner einen solchen Antrag stellen. Gesetzt den Fall, man kommt in einem Regelungsbereich zu der Auffassung, eine Mehrzahl von Gemeinden hat einen Modellversuch erfolgreich abgeschlossen - warum dann noch die fünf Jahre? Oder beabsichtigen Sie, auch bei erfolgreicher Durchführung des Modellversuchs von den fünf Jahren abzugehen und eine generelle Gesetzesänderung vor Ablauf der fünf Jahre, was unseres Erachtens zu begrüßen wäre? Ich bitte, diese Regelung in dem von mir angesprochenen Sinne nochmals zu überdenken. - Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Schumacher (Landkreistag Nordrhein-Westfalen): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Nachdem meine Vorredner grundsätzliche Einschätzungen zum Gesetzgebungsvorhaben abgegeben haben - denen wir uns anschließen können -, möchte ich die Chance nutzen, mich beispielhaft konkret mit der Experimentierklausel auseinanderzusetzen.

Um unsere Bitte voranzustellen: Wir bitten, bei allen Regelungsbereichen, die jetzt zum Experimentierfeld erklärt werden sollen, zu prüfen, ob es nicht vertretbar ist und das politische Risiko eingehar ist, daß alle Städte, Gemeinden und Kreise für fünf Jahre ohne Antragsverfahren freigestellt werden, allenfalls gekoppelt mit der Verpflichtung, dem zuständigen Innenministerium oder Fachministerium rechtzeitig zu berichten, damit die Fachministerien dem Landtag eine Empfehlung geben können, ob die Freistellung dauerhaft eingeführt werden kann. Ich will an zwei Beispielen erläutern, weshalb wir das für sinnvoll halten.

Wir begrüßen, daß beabsichtigt ist, die kommunalen Ordnungsbehörden für örtliche Sammlungen von den Vorschriften des Sammlungsgesetzes freizustellen. Wir vermuten, der Anstoß dazu ist vom Landkreistag gekommen. Wir hatten nach einer Diskussion im Fachausschuß gefordert, die Genehmigungspflicht in eine Anzeigepflicht umzuwandeln und bei vom Finanzamt anerkannten gemeinnützigen Organisationen sogar ganz auf aktive Anzeigepflichten zu verzichten, so daß sich der Rechtszustand so darstellen würde, daß die Ordnungsbehörden nur bei konkreten Anhaltspunkten für Fehlentwicklungen einzuschreiten hätten. Das ist gefordert worden, weil sehr viele Kreise mitgeteilt haben, daß sie die Vorschriften des Sammlungsgesetzes ohnehin nur rein formal vollziehen. Es sind meistens gemeinnützige Organisationen, die solche Anträge stellen, und man vertraut darauf, daß die Anerkennung durch das Finanzamt, die ja jederzeit widerrufen werden kann, ein TÜV-Siegel dafür ist, daß hier kein Mißbrauch getrieben wird.

Wenn Sie die befristete Freistellung nur einigen Gemeinden einräumen, müssen Sie damit rechnen, daß sich die Ordnungsbehörden, die zur Zeit das Gesetz mit wenig Verwaltungsaufwand formal vollziehen - ich sage das so vornehm -, nicht bereit erklären, sich an dem Versuch zu beteiligen, weil der Verwaltungsaufwand, der auf sie durch ein ausführliches Berichtswesen und Antragsverfahren zukommt, wesentlich höher ist als der Verwaltungsaufwand des formalen Vollzuges. Sie erhalten also keinen repräsentativen Überblick, wenn Sie die Teilnehmerzahl beschränken. Wir halten es für politisch vertretbar, in diesem Bereich deshalb zu sagen: Wir stellen es allen frei, und nach fünf Jahren wird an den Landtag berichtet, welche Erfahrungen gesammelt worden sind. Wir halten das auch für notwendig, weil sonst die Situation entsteht, daß die Antragsteller, die hier aktiv werden müssen, nicht wissen, was Sache ist. Bis sich das herumgesprochen hat, werden sie erst einmal ihre Anträge auf Genehmigung stellen, und das ist schon wieder Verwaltungsaufwand. Das heißt: vollständige Freistellung. Das politische Risiko ist nach unserer Ansicht in diesem Bereich vertretbar.

Der zweite Bereich, den ich ansprechen will, ist etwas komplizierter: die Vorschrift, daß die kommunalen Gebietskörperschaften in Zukunft die Brandschau mit Hilfe privater Sachverständiger kostenpflichtig für die betroffenen Bürger durchführen lassen können. Grundsätzlich halten wir das für richtig. Aber es gibt doch erhebliche Probleme bei der Realisierung. Ich spreche die Frage an, wie man politisch durchsetzen kann, daß die Bürger für ihre Brandschau kostenpflichtig einen Sachverständigen heranziehen sollen, wenn gleichzeitig das Feuerschutzhilfegesetz nicht die Möglichkeit vorsieht - ich weiß, das ist geplant -, für die öffentliche Brandschau Gebühren zu erheben. Wenn das nicht zeitgleich kommt, wird es politisch schwierig. Eine Gemeinde könnte sagen, sie schafft die kostenfreie öffentliche Brandschau ab und verpflichtet ihre Bürger, den entsprechenden Nachweis durch private Sachverständige zu erbringen.

Es gibt auch andere Probleme. Es bestehen Verträge zwischen Kreisen und kreisangehörigen Gemeinden, daß die Kreise die Brandschau im Bereich dieser Gemeinden gegen Kostenerstattung durchführen. Das ist sinnvoll, denn viele kleine Gemeinden können die Spezialisten nicht wirtschaftlich vorhalten. Diese Verträge sehen aber häufig Kündigungsfristen bis zu fünf Jahren vor. Die Kündigungsfrist hat mit der Planungssicherheit des Kreises bei der Einstellung des Personals zu tun. Die Gemeinden kommen innerhalb der Laufzeit von fünf Jahren nicht aus dem Vertrag heraus. Selbst die Gemeinden und Kreise, die das mit eigenen Beschäftigten durchführen, haben keine Möglichkeit, ihren Bestand an Personal so schnell zurück-

zufahren, daß es sinnvoll ist, private Sachverständige heranzuziehen. Und es kann ja wohl nicht sein, daß eine Gemeinde sagt: Ich muß meine Leute beschäftigen, ich kann das Personal nicht so schnell abbauen - das sind meistens Spezialisten, die man nicht ohne weiteres woanders einsetzen kann -, deshalb verpflichte ich zunächst nur 10 % meiner Bürger, Sachverständige heranzuziehen.

Durch diese Mechanismen läuft die Experimentierklausel in diesem Bereich faktisch weitgehend leer. Ich kann mir nicht vorstellen, daß Kreise und Gemeinden das Risiko gering einschätzen, Personal abzubauen, wenn der Landtag nach fünf Jahren sagen könnte, das hat sich doch nicht bewährt. Dann müssen sie wieder neu Personal aufbauen. Wenn man hier einen effektiven Versuch will, muß man Planungssicherheit schaffen. Das heißt für diesen Bereich zum Beispiel - und wir befürworten das -, daß man Kreisen und Gemeinden diese Möglichkeit dauerhaft einräumt verbunden mit der Pflicht, daß das Innenministerium nach fünf Jahren einen Bericht über die Erfahrungen vorlegt, damit der Landtag gegebenenfalls entscheiden kann, ob er durch eine Novellierung des Gesetzes den alten Rechtszustand wiederherstellen muß. Nur wenn ein Tätigwerden des Landtags erforderlich ist und nicht das Fallbeil droht, daß nach fünf Jahren automatisch Schluß ist, ist hinreichende Planungssicherheit für viele kommunale Gebietskörperschaften gegeben, damit sie überhaupt bereit sind, sich diesem Verfahren zu stellen.

Ich könnte noch andere Beispiele aus den Regelungsbereichen, die in Artikel 1 angesprochen sind, nennen. Wir haben das schriftlich ausgeführt. Ich möchte aus Zeitgründen jetzt Schluß machen und danke für die Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke (Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität Münster): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Es geht heute um das Vorhaben, einen Teil der Kommunen von landesrechtlichen Vorgaben - es wird in diesem Zusammenhang ja auch von "Standards" gesprochen - für eine begrenzte Zeit versuchsweise freizustellen. Ich werde mich in meinem Statement auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses Vorhabens beschränken. Ich beziehe also Alternativen, wie sie eben in die Diskussion gebracht worden sind, in diesem ersten Durchgang nicht ein.

Auf ihrer Tagung im Oktober 1981 hat sich die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Trier mit dem Thema "Gesetzgebung im Rechtsstaat" befaßt. Der heute in Berlin tätige Kollege Michael Kloepfer hielt einen der drei Vorträge zum Thema und ging darin auch auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Gesetzgebungsexperimenten ein. Er verlangte als Zulässigkeitsvoraussetzungen neben der Legitimität und Testbarkeit des Testziels ein Testbedürfnis, Testgeeignetheit und Testerforderlichkeit. Dieses Raster scheint mir auch heute noch geeignet, sich ein Urteil über die Zulässigkeit eines gesetzgeberischen Experiments zu bilden. Richtig erscheint mir nach wie vor auch, daß die gesetzgeberischen Ermittlungs- und Prognosepflichten bei Gesetzgebungsexperimenten relativiert sind. Vereinfacht gesagt: Der verfassungsrechtliche Rahmen, in dem Sie bei einem solchen Experiment Ihre Entscheidung treffen, ist vergleichsweise weit.

Zu einem ganz ähnlichen Prüfraster wie Klopfer damals kommt man, wenn man sich fragt, ob die für die Geltung des Gesetzes vorübergehend bestehende Ungleichbehandlung von Kommunen - es sollen ja nur 25 % einbezogen werden - und von Bürgern, die von den Regelungen natürlich betroffen sind, zulässig ist. Ungleichbehandlungen sind stets nur zulässig, wenn ein sachlicher Grund sie rechtfertigt. Dieser sachliche Grund kann nur der im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse des Gesetzgebers durchgeführte Versuch sein. Der Versuch kann die Ungleichbehandlung nur rechtfertigen, wenn er seinerseits einem rechtlich anzuerkennenden Ziel dient - Klopfer sprach von "Legitimität des Testziels" -, wenn er nach seiner Anlage als Versuch geeignet ist und wenn die getroffene Regelung den Rahmen des Erforderlichen nicht überschreitet.

Der Versuch soll Grundlagen für die Entscheidung über den Abbau kostenträchtiger Standards schaffen, damit die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen - die Leistungsfähigkeit, wie es in der Überschrift des Entwurfs heißt - gestärkt oder wiederhergestellt werden kann. Dieses Ziel des Versuchs ist nicht nur rechtmäßig. Die Erhaltung und gegebenenfalls Wiederherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung ist dem Gesetzgeber als Ziel verbindlich aufgegeben; die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung - Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz und Artikel 78 Landesverfassung - umfaßt auch und gerade die Garantie einer ausreichenden bzw. angemessenen Finanzausstattung. Damit kann die Legitimität des Testziels nicht zweifelhaft sein.

Die Ungleichbehandlung ist weiter nur dann gerechtfertigt, wenn der Versuch als solcher geeignet ist. Die vorgesehene Regelung soll die Entscheidung ermöglichen oder erleichtern, ob eine Erstreckung auf alle Kommunen im Lande in Betracht kommt, die dann durch Aufhebung bzw. Änderung der Bestimmungen in den Fachgesetzen zu erfolgen hätte. Dieses Verfahren erscheint zweckmäßig. Die vorgesehene Regelung durch Gesetz genügt auch den Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt, wie er sowohl gegenüber den Kommunen - Artikel 28 Abs. 2 - als auch im Hinblick auf betroffene Grundrechtspositionen von Bürgern zu beachten ist.

Zweckmäßig erscheint es auch, rechtzeitig vor dem Ende des Versuchs von den Kommunen einen Bericht über die gemachten Erfahrungen vorlegen zu lassen, damit über Konsequenzen entschieden werden kann. Bedenklich wäre eine Vorgehensweise, die nach ihrem zeitlichen Ablauf befürchten ließe, daß die betreffenden Bestimmungen in den Versuchskommunen vorübergehend wieder in Kraft treten. Der Gesetzgeber muß ausreichend Zeit haben, unter Auswertung des Versuchs zu entscheiden, ob er weiterlaufen oder beendet werden soll. Es darf aber nicht dazu kommen, daß er aus technischen Gründen abgebrochen wird und hinterher die entsprechenden Regelungen doch außer Kraft gesetzt werden.

Die zeitliche Begrenzung auf fünf Jahre scheint mir ausreichend zu sein, um die angestrebten Erfahrungen zu gewinnen und um gesetzgeberische Konsequenzen zu ziehen. Ich habe das nicht für alle Bereiche einzeln durchgeprüft, aber grundsätzlich scheint mir das so zu sein.

Im Hinblick auf die Eignung des Versuchs ergeben sich auch Kriterien für seinen Umfang. Dieser muß so groß sein, daß der Versuch ausreichende Schlüsse erlaubt. Er darf aber nicht so groß sein, daß von einem Versuch nicht mehr die Rede sein kann. Ich spreche von dem Versuch, der hier gemacht werden soll; es mag andere Fragestellungen geben, bei denen das anders ist. In jedem Fall muß bei einem so angelegten Versuch eine ausreichende Anzahl von

Vergleichskommunen verbleiben, die nicht in ihn einbezogen sind. Die in § 3 des Entwurfs gemachten Vorgaben, wonach die Zahl der einbezogenen Einwohner ein Viertel der Einwohner des Landes nicht überschreiten und die Auswahl der Kommunen im Hinblick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse erfolgen soll, tragen diesen Anforderungen Rechnung.

Im Hinblick auf den bereits erwähnten Gesetzesvorbehalt muß die Auswahl entweder unmittelbar durch Gesetz oder aufgrund des Gesetzes durch Rechtsverordnung getroffen werden. Wird, wie hier vorgeschlagen, der Weg der Rechtsverordnung gewählt, muß die gesetzliche Ermächtigung den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprechen. Sie muß also hinreichend genaue Vorgaben für den Verordnungsgeber enthalten. Auch diesen Anforderungen entspricht die Ermächtigung in § 3.

§ 3 Absatz 3 sieht die Verpflichtung der Versuchskommunen vor, Berichte an das Innenministerium zu erstatten. Das ist sachgerecht. Was ich in dem Entwurf vermisste, ist eine Regelung darüber, wie der Gesetzgeber mit den Versuchsergebnissen umzugehen gedenkt. Das wäre wünschenswert, wenn nicht sogar notwendig. Zumindest sollte festgelegt werden, daß das Innenministerium dem Landtag so rechtzeitig über die Ergebnisse berichtet, daß das Parlament noch vor Ablauf der Fünf-Jahres-Frist Konsequenzen aus dem Versuch ziehen kann; denn das kann verfassungsrechtlich notwendig sein.

Man muß darauf hinweisen, daß alle Regelungen, die in den Versuch einbezogen werden, Regelungen sind, die die Selbstverwaltung der Kommunen in einem gewissen Umfang einschränken, indem sie den Kommunen entweder Pflichtaufgaben auferlegen oder Regelungen darüber beinhalten, wie Aufgaben zu erfüllen sind. Solche Regelungen sind ihrerseits nur zulässig, wenn sie dem Übermaßverbot im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie entsprechen. Das heißt, sie müssen geeignet, erforderlich und angemessen sein.

Sollte sich bei dem Versuch nun herausstellen, daß der Wegfall einer Regelung keine oder so gut wie keine negativen Auswirkungen hat, spricht einiges dafür, daß sie für alle Kommunen aufgehoben werden muß. Bestehen im praktischen Ergebnis zwischen der Situation bei Geltung einer Regelung und bei ihrer Nichtgeltung keine oder keine beachtlichen Unterschiede, muß man zweifeln, ob die Regelung im Hinblick auf die mit ihr verfolgten Zwecke geeignet ist. Sicher fehlt es dann aber an der Angemessenheit. Der Fortbestand einer solchen Regelung verstieße gegen Artikel 28 Abs. 2 Grundgesetz und Artikel 78 Landesverfassung. Je nach Ausgang des Versuchs gerät der Gesetzgeber also in Zugzwang. - Schönen Dank.

(Beifall - Prof. Dr. Sachs [Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf], Prof. Dr. Ehlers [Westfälische Wilhelms-Universität Münster], Prof. Dr. Hennecke [Deutscher Landkreistag] und Stadtdirektor Vogel [Stadt Arnsberg] sind nicht anwesend.)

Gerhard Stranz (Internationale Vereinigung der Waldorfkinderergärten e.V., Region Nordrhein-Westfalen): Meine Damen und Herren! Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, aus der Sicht der freien Wohlfahrtspflege - ich selbst bin für die Internationale Vereinigung der Waldorfkinderergärten tätig - einige Gesichtspunkte insbesondere des § 1 und des § 2 Abs. 1 Nr. 3 sowie des § 2 Abs. 2 des Artikels 1 vorzutragen. Andere Ausführungen stehen mir nicht zu.

Die Ausführungen erfolgen vor dem Hintergrund der Erfahrungen von Einrichtungen, die insbesondere einen überörtlichen Bedarf abdecken, und auf der Grundlage eines Rechtsgutachtens zu Fragestellungen der Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der staatlichen Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder in freier Trägerschaft, das wir bei Herrn Professor Neumann und Frau Mönch-Kalina von der Universität Rostock in Auftrag gegeben haben und das uns seit August 1997 vorliegt.

Mein Interesse ist es, zu einer Ausgestaltung der notwendigen Förderungsangebote für Kinder in Nordrhein-Westfalen beizutragen und eine neue inhaltliche Ausrichtung zu reklamieren, die vom Förderbedarf und nicht unmittelbar nur von den einzusetzenden Mitteln bestimmt ist. Wir müssen auf die veränderten Lebenslagen eingehen. Wir brauchen mehr Flexibilität, um allein dem Vorbehalt, die Gruppen seien nicht besetzt, begegnen zu können. Dazu ist es erforderlich, daß alle Beteiligten zusammenarbeiten - Land, Landesjugendämter, Gemeinden, Träger, Eltern und Mitarbeiterinnen; denn nur in der Gemeinsamkeit ist das Problem zu lösen. Ich sehe in der anstehenden Herausforderung eine Möglichkeit, das Prinzip der Zusammenarbeit in Partnerschaft auch entsprechend zur Geltung kommen zu lassen.

Vor diesem Hintergrund will ich meinen Beitrag in drei Bereiche gliedern:

Erstens. Meiner Ansicht nach können die in den genannten Artikeln vorgesehenen Regelungen für freie Träger nicht wirksam werden.

Zweitens. Die Anwendung dieser Regelungen kann zu erheblichen Verwerfungen führen.

Drittens sehe ich durchaus die Möglichkeit, die kostengünstigere Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen.

Zu erstens, Wirksamkeit der in § 2 vorgesehenen Regelungen:

Ich gehe davon aus, daß das Land Kommunen vom Landesrechtsvorbehalt des § 26 SGB VIII freistellen kann, zumal es sich hier um eine konkurrierende Gesetzgebung handelt. Das Land hat keine Verpflichtung zur Gestaltung des Bereichs der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege.

Demgegenüber ist die Wirksamkeit des Aussetzens von landesrechtlichen Regelungen bezogen auf freie Träger nur dann gegeben, wenn diese als einzelne Träger der Nichtanwendung des Landesrechts ausdrücklich zugestimmt haben. Eine pauschale Beschlußfassung einer Gebietskörperschaft hätte meiner Ansicht nach keine Bindungswirkung, obschon die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben des SGB VIII beim örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegt.

Die Freistellung der Kommunen von Landesrecht hat keine Auswirkungen auf die Träger der freien Jugendhilfe, zumal das Bundesrecht unmittelbare Gültigkeit hat.

Bezogen auf die Gültigkeit bundesrechtlicher Vorgaben gilt meiner Ansicht nach folgendes: Aus dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz - § 24 SGB VIII - ergibt sich nach den einschlägigen Rechtsgutachten ein direkt einklagbarer subjektiver Sozialleistungsanspruch unter Bezug auf § 38 SGB I, durch den die Träger Anspruch auf Abschluß einer Leistungsvereinbarung nach § 77 SGB VIII haben. Danach hätte der Träger das Erstattungsrecht für die tatsächlich entstehenden Selbstkosten und müßte im Grunde den zuständigen örtlichen Träger

der öffentlichen Jugendhilfe über das jetzt gefundene Finanzierungssystem hinaus zusätzlich belasten. Ein Infragestellen der bisherigen Förderungsgrundlagen könnte Träger dazu drängen, die bisher auf § 74 SGB VIII beruhende Subventionsförderung zu verlassen, die den Einsatz von Eigenmitteln vorsieht.

Ein Aussetzen des Landesrechts könnte ferner nicht die Bedingungen zur Erteilung von Betriebserlaubnissen nach § 45 SGB VIII aufheben, die durch die Landesjugendämter zu erteilen sind und bei denen zur Sicherung des Kindeswohls unter anderem Aussagen zu den geeigneten Kräften erforderlich sind. Um für die Erteilung von Betriebserlaubnissen Grundlagen zu haben - so ist es nach § 45 vorgesehen -, sollen Vereinbarungen angestrebt werden, die für die Entscheidung im Einzelfall heranzuziehen sind, damit vergleichbare Lebensverhältnisse der Kinder in Nordrhein-Westfalen sichergestellt werden. Wir haben eine solche Vereinbarung, und auch in allen anderen Bundesländern, in denen die Standards aufgehoben worden sind, bestehen entsprechende Hinweise.

Das angegebene Ziel ist die Kosteneinsparung insbesondere beim Personal. Die Betriebskostenverordnung, die ausgesetzt werden soll, kann nicht dazu führen, den Einsatz des Personals zu verringern, zumal nach § 45 Abs. 2 SGB VIII die Vereinbarung abgeschlossen ist, die auch für die Erteilung der Betriebserlaubnisse zukünftig heranzuziehen ist. Insofern wären die Träger verpflichtet, nach der Vereinbarung das Personal einzusetzen; es würde sich lediglich die Frage der Refinanzierung stellen.

Ein zusätzliches Problem ergäbe sich daraus, daß Träger, die einen das Gebiet einer Gebietskörperschaft überschreitenden Bedarf abdecken und damit als überörtliche Träger gelten, in erhebliche Schwierigkeiten gerieten. Damit müßte die Frage der sachlichen Zuständigkeit für überörtliche Angebote angesprochen werden; denn der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat diese Verpflichtung im Rahmen des § 85 SGB VIII wahrzunehmen. Das wäre eine zusätzliche Organisations- und Finanzierungsleistung, die in Nordrhein-Westfalen insgesamt geregelt werden müßte.

Zu möglichen Verwerfungen durch die Anwendung der Kommunalisierungsklausel verweise ich auf unsere schriftlichen Ausführungen und gehe nur darauf ein, daß eine unterschiedliche Handhabung das Zusammenwirken von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege erschweren, zu ungleichzeitigen Entwicklungen führen und die notwendige Substanz der Tageseinrichtungen für Kinder in Frage stellen könnte.

Auf die Vergleichsmomente ist hingewiesen worden. Für mich ist die Frage, wie ein Vergleich stattfinden kann, bei dem nicht wie beim Benchmarking Betriebsvergleiche zwischen unterschiedlichen Unternehmen herangezogen werden.

Alternative Möglichkeiten: Mein Plädoyer geht dahin, im Rahmen bestehender Formen Modellmaßnahmen verstärkt zu nutzen, um in einer Leitbilddiskussion eine Vision für die Zukunft der Förderung von Kindern mit ihren Familien zu bekommen. Es könnten auch verschiedene Förderungsmaßnahmen gekoppelt werden, und durch Synergieeffekte könnte ein effizienter Mitteleinsatz möglich werden. - Ich danke Ihnen.

(Beifall)

Albert Leifert (CDU): Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Lassen Sie mich einleitend zwei Sätze zu diesem Hearing sagen. - Wir tagen zwar im wichtigsten, größten und schönsten Raum dieses Landtags; wenn ich aber das Beteiligungsverhalten der Sachverständigen, die geladen waren und nicht abgesagt haben, betrachte, scheint dieses Hearing zu einem so wichtigen Gesetz zu einer Farce zu werden.

Ich hatte an und für sich vor, auch die wichtigsten Träger der Kindergärten - wenn nicht heute vormittag, so doch heute nachmittag - zu Artikel 1 § 2 Nr. 3 zu befragen. Das ist durch die kurzfristige Ausladung leider nicht mehr möglich. In diesem Bereich wird ja auch vorgeschlagen - *expressis verbis* vom Städtetag -, den Modellversuch aus dem Artikelgesetz herauszunehmen und die gesamten Neuregelungen vielleicht einschließlich einer Versuchs- und Experimentierklausel auf das GTK zu verlagern. Das ist eine sehr wichtige Frage. Ich bitte deshalb insbesondere den Städtetag um Begründung dazu. Denn wenn wir das, was in Artikel 1 § 2 Nr. 3 geregelt ist, herausnehmen, werden wir die anderen Punkte näher erforschen müssen.

Die kommunalen Spitzenverbände haben hier geäußert, es sollten möglichst alle Gemeinden und Städte des Landes an dem Versuch teilnehmen können. Herr Professor Oebbecke hat erklärt, Wesen des Versuchs sei es, daß eben nicht alle teilnehmen. Dem sollten wir uns als zweites zuwenden. Aber muß man nicht zu § 2 des Artikels 1, der in acht Ziffern aufgeteilt ist, auch fragen: Ist zu all diesen Ziffern ein Versuch notwendig, Herr Schumacher, oder wäre es nicht wichtiger, statt in einem Artikelgesetz zum Beispiel im FSHG insgesamt die Aspekte der Brandschau neu und kommunalfreundlich endgültig zu regeln?

Sie haben auf das Sammlungsgesetz hingewiesen. Ich frage jetzt bewußt nach Details. - Wie sieht es mit dem Weiterbildungsgesetz aus? Ist ein Versuch notwendig, den Weiterbildungsentwicklungsplan entfallen zu lassen, oder könnte man das nicht auch sofort und endgültig regeln? Es ist dem Gesetzgeber ja unbenommen, Gesetze wieder zu verändern, wenn etwas nicht läuft. Beim GTK ist das schon Gewohnheit.

Ich frage als erstes: Gibt es unter den acht Punkten - durch die Abtrennung des GTK sind es noch sieben - Regelungen, die statt im Modellversuch gleich für alle Städte und Gemeinden kommunalfreundlich und kostengünstiger geregelt werden könnten?

Zweitens: Können Sie mir über die acht Punkte hinaus weitere die Kommunen berührende Bereiche nennen, in denen man einen wirklichen Modellversuch starten müßte? Wäre das zum Beispiel im Bereich Schule notwendig und möglich?

Herr Professor Oebbecke, ist es zwingend notwendig, die Teilnehmerzahl auf 25 % zu beschränken? Könnten Sie sich auch andere Maßstäbe vorstellen?

Walter Greverer (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich will mich eng an den Gesetzentwurf halten, zu dem wir gemeinsam mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Initiative ergriffen haben.

Es ist hier vorgeschlagen worden, das Experiment auf alle Gemeinden auszudehnen. Ich frage die Vertreter der Spitzenverbände, ob sie, nachdem sie den Vertreter der Verfassungsrechtler gehört haben, die Bedenken, die von ihm vorgetragen worden sind, ausräumen können. Und

wie steht der Verfassungsrechtler zu den Forderungen, die die Spitzenverbände hier gestellt haben?

Zweitens ist vorgeschlagen worden, daß § 2, der ja enumerativ aufführt, welche Bereiche des Landesrechts geöffnet werden, durch eine generelle Regelung ersetzt werden soll. Es ist angedeutet worden, daß alle Leistungsgesetze mit einbezogen werden sollen. Wenn es aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendig ist, hier die Gesetze genauer zu bestimmen, fragen wir, ob nicht eine salvatorische Klausel verfassungsgemäß wäre. Oder wäre es sinnvoll, wenn die kommunalen Spitzenverbände und andere weitere Vorschläge machten, um diesen Paragraphen noch auszuweiten?

Es sind einige Ausführungen zum Sammlungsgesetz gemacht worden. Wir haben in der Beratung festgestellt, daß es auch noch verfassungsrechtliche Bedenken zu diesem Gesetz gibt. Wir haben uns mit anderen rückgekoppelt, wo das Gesetz vorhanden, aber wenig praktiziert wird, und neigen zu der Überlegung, ob es nicht ganz aufgehoben werden sollte. Wie stehen die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände zu dieser Überlegung? Wie gesagt, es ist eine Überlegung, keine Absprache. Ich stelle das hier in den Raum. Es soll dazu dienen, daß Sie uns hier aufklären.

Zu den Ausführungen von Herrn Stranz frage ich die kommunalen Spitzenverbände und den Verfassungsrechtler: Beurteilen Sie die Rechtslage so, wie sie von Herrn Stranz vorgetragen wurde, nämlich daß die Kommunalisierungsklausel nicht auf die freien Träger anzuwenden ist? Herr Stranz, ist es für Sie nicht denkbar, daß sich die freien Träger vor Ort aus freier Entscheidung an einem Experiment beteiligen? Denn die Zielsetzung, unter Berücksichtigung der Not der öffentlichen Kassen eine Aufgabe effektiver zu erfüllen, müßte auch bei den freien Trägern bekannt sein; zumindest haben wir bei anderen Trägern, zum Beispiel den Kirchen, den Eindruck, daß dort die finanziellen Notwendigkeiten durchaus eingesehen und daraus Folgerungen gezogen werden.

Ewald Groth (GRÜNE): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Von den kommunalen Spitzenverbänden, insbesondere von Herrn Dieckmann, ist vorgetragen worden, daß es der Quadratur des Kreises gleichkommt, wenn man einerseits Kosten sparen und effizient sein will, andererseits aber keine Qualitätsabstriche hinnehmen will. Für uns muß das nicht so sein. Ich hoffe sehr, daß es Möglichkeiten gibt, den örtlichen Bedarf ohne diese Dichte an Regelungen, die wir heute haben, zu decken und Kosten zu sparen, ohne daß es an der Qualität scheitert. Deshalb frage ich noch einmal: Gibt es nicht doch Möglichkeiten, daß man das vor Ort kostengünstig und effizient organisiert, ohne daß es zu Qualitätsabstrichen kommt? Das wäre für mich eine wichtige Voraussetzung, auch und gerade wegen der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Wir wollen, daß das ein Modell ist, weil wir wissen, daß da auch etwas schief laufen kann. Deshalb kann aus meiner Sicht keine generelle Freigabe erfolgen - es sei denn, Sie liefern mir noch überzeugende Argumente. Für uns ist die Öffnung für alle nicht möglich.

Zweitens möchte ich Sie bitten, uns Ihre Überlegungen zuzutragen, zu welchen anderen Gesetzen man ein solches Modell fahren könnte, Gesetze also, die sinnvollerweise in das Kommunalisierungsmodell aufgenommen werden sollten.

Drittens. Halten Sie es für denkbar, an Stellen, wo nicht direkt Leistungen für Bürgerinnen und Bürger betroffen sind, zu sagen: Wir setzen in einem Modellvorhaben landesgesetzliche Vorschriften allgemein für einen bestimmten Zeitraum aus. Wenn sich Kommunen dann durch irgend etwas zu eng gebunden fühlen und deshalb nicht gut damit umgehen können, sollen sie es anders machen können, ohne daß gleich alles zusammenbricht. Wir hätten dann vernünftige Ideen, wie man es auch anders machen kann. Ich spreche jetzt einmal so, wie Bürgerinnen und Bürger oder Verwaltungsfachleute zu uns reden. Sehen Sie Möglichkeiten für eine allgemeine Öffnungsklausel, ohne eine bestimmte Spezifizierung auf ein Gesetz oder Leistungsgesetz? Das würde mich sehr interessieren. - Danke.

Jochen Dieckmann: Ich bin Herrn Abgeordneten Leifert sehr dankbar, daß er mir Gelegenheit gibt, ein mögliches Mißverständnis aufzuklären. Ich glaube, unser Einverständnis signalisiert zu haben - und würde das gerne bekräftigen -, daß der bislang unter Artikel 4 - Änderung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder - vorgeschlagene Regelungsbereich nunmehr aus dem Gesetzesverfahren im übrigen ausgekoppelt und in einer eigenen Gesetzesberatung bearbeitet wird - sei es aufgrund einer Regierungsvorlage oder einer Initiative aus diesem Hause; darüber wissen wir bis jetzt zu wenig.

Es liegt in der Natur unserer Stellungnahme, Herr Leifert, daß wir, was die Kommunalisierung und die versuchsweise Öffnung weiterer Freiräume angeht, sehr offen dafür sind, daß dieses auch auf dem Gebiet der Tageseinrichtungen für Kinder geschieht.

Ich will in diesem Zusammenhang auf einen von Herrn Stranz in die Debatte eingeführten Aspekt, der auch in der Öffentlichkeit eine gewisse Rolle spielt, eingehen. Ich halte es nicht für ein Gebot der Verfassung oder anderer übergeordneter Prinzipien, in Nordrhein-Westfalen jede kommunale oder andere Einrichtung zu genau den gleichen Bedingungen zu betreiben. Dieses Land hat wie kein anderes Land in der Bundesrepublik Deutschland die öffentlichen Aufgaben auf Städte, Gemeinden und Kreise übertragen und diesen dabei Gelegenheit gegeben, ihre Entscheidungen vor Ort zu treffen, und zwar durch Männer und Frauen, die dazu von den gleichen Wählerinnen und Wählern bestimmt worden sind wie Sie auch, meine Damen und Herren Abgeordnete, mit genau der gleichen Wahlzeit und dem gleichen Ausmaß an demokratischer Legitimation. Ich will damit sagen, daß eine Entscheidung im Kreis Minden-Lübbecke durchaus anders aussehen kann als in Hückeswagen oder in anderen Städten unseres Landes. Und das ist ein bißchen auch gut so.

Gemeinsam mit vielen Kolleginnen und Kollegen glaube ich an die Kraft des Wettbewerbs der Städte, Gemeinden und Kreise. Der Wettbewerb auch um Lebensbedingungen, auch in den Bedingungen der sozialen und sonstigen Infrastruktur hat dazu beigetragen, daß dieses Land sehr gute Lebensbedingungen hat. Und das ist, mit Verlaub, nicht alleine das Werk politischer oder ministerieller Regelungen in einem Bundesland. Ich glaube, daß die Verantwortung für Infrastrukturangebote bei den Kommunen gerade auch in Nordrhein-Westfalen in guten Händen liegt. Die Bundesverfassung wird häufig dahin mißverstanden, es gäbe ein verfassungsrechtliches Gebot, nach dem alle Lebensverhältnisse in Deutschland gleich sein sollten. - Das ist unzutreffend. Die Verfassung verfolgt ein Ziel: die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Und sie bekennt sich in Artikel 28 genauso wie Artikel 78 unserer Landesverfassung ausdrücklich zu dem von mir beschriebenen Freiraum.

Deshalb unsere herzliche Bitte: Erlauben Sie doch etwas mehr Wettbewerb zwischen Städten, Gemeinden und Kreisen. Die Bürgerinnen und Bürger, die Menschen in den Kommunen, die damit unzufrieden sind, bekommen alle fünf Jahre Gelegenheit, spätestens dann dafür Quittungen zu erteilen, wenn sie nicht von den Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung und des Bürgerentscheids schon früher Gebrauch machen. Was Maßstäbe angeht, sind solche Entscheidungen meines Erachtens vor Ort in guten Händen. Das kann weitere Kräfte freisetzen, sich anzustrengen.

Deshalb, Herr Leifert, noch einmal: Dies ist eine so weitreichende und aus unserer Sicht so positive Initiative, daß ich sie hier und heute gerne auch erstreckt sehen möchte auf den Regelungsbereich des GTK mindestens in der Form, wie es der vorliegende Gesetzesentwurf vorsieht.

Ich habe - das ist ein zweiter Einwand - im Gegensatz zu Professor Oebbecke - keine Schwierigkeiten, mir flächendeckende Versuche vorzustellen. Ein Versuch ist für mich eine Ausnahme mit der Chance der Rückholbarkeit. Herr Oebbecke hat im Anschluß an seinen Kollegen Kloepfer sehr anschaulich verschiedene Maßstäbe genannt. Ich kann den beiden Herren insoweit nicht folgen, als dem Versuch immanent und wesentlich sein soll, daß er, nicht für eine Gesamtheit aller Fälle gelten dürfte. Nach meinem Verständnis von Gesetzgebung und Vorschriftenerlaß sind sehr wohl Versuche denkbar, deren Ausnahmecharakter in ihrer Befristung liegt.

Ich glaube, wir verschafften uns damit auch im Hinblick auf andere Bereiche der Gesetzgebung eine sehr positive Ausgangsposition, gingen wir - wie der Gesetzgeber in Nordamerika schon seit langem - davon aus, daß Gesetze keinen Ewigkeitswert besitzen, sondern nur für einen bestimmten Zeitraum erlassen werden, an dessen Ende man - dann allerdings verbindlich- das ist mit Recht von Herrn Oebbecke eingefordert worden - eine Prüfung vornimmt und die Weiterungen beschließt. Dieser Gedanke hat mir in den Ausführungen von Prof. Dr. Oebbecke sehr gut gefallen, aber im Gegensatz zu ihm kann ich mir einen flächendeckenden Versuch vorstellen.

Es ist mehrfach - zuletzt von Herrn Groth - gefragt worden, ob uns andere Modelle möglich erscheinen. - Ich glaube, aus der Sicht der Städte in Nordrhein-Westfalen sind eigentlich alle Vorgaben des Landes solchen Öffnungen zugänglich. Nun bin ich aber politischer Pragmatiker genug, um zu wissen, daß Sie als Landespolitiker und -politikerinnen auch noch irgend etwas bestimmen wollen und die verehrten Ministerialbeamtinnen und -beamten ebenso ihre Existenzberechtigung haben. Deshalb, verehrte Damen und Herren Abgeordnete: Von der grundlegenden Ausrichtung her gibt es nur zwei Grenzen für eine weitere Öffnung zugunsten der Kommunen: Ihre landespolitische Entschlossenheit, selber Landespolitik zu gestalten, und bestimmte Maßgaben des Verfassungsrechts. Damit komme ich zu dem juristischen Einwand von Herrn Stranz.

Natürlich können Sie weder im Planungsrecht noch im Baugenehmigungsverfahren noch in den Bereichen, die das Sozialgesetzbuch in seinen verschiedenen Kapiteln regelt, Bundesrecht außer Kraft setzen. Von daher existieren naturgemäß Rahmenbedingungen, die aus der Zuständigkeit des Bundes resultieren. Ich bitte um Verständnis, daß ich das jetzt nicht so paragrafengenaу nachvollziehen und bewerten kann, wie Herr Stranz es uns vorgetragen hat. Es wird aber sicherlich Sachkundige geben, die Ihnen darauf noch antworten.

Im Prinzip ist dieses aber eine Öffnung der Kommunen für weitere Verantwortung. Natürlich werden Sie bei Kommunalpolitikern, noch mehr bei Verwaltungsangehörigen immer noch den einen oder anderen finden, der Ihnen, je vertraulicher desto offener, sagt: Bleibt mal ruhig bei der Landesregelung. - Das ist ein gefährliches Schwarze-Peter-Spiel. Denn es ist viel einfacher, aus dem Rat- oder Kreishaus heraus zu "argumentieren": Das hab' ich nicht in Schuld - wie die Kinder sagen -, das haben die in Düsseldorf gemacht. - Meine Damen und Herren, diese Einstellung hat sich geändert. Die Kommunalpolitik will von ihrer demokratischen Legitimation Gebrauch machen und stellt sich zu der Verantwortung, die aus der unmittelbaren Wahl der Bevölkerung folgt.

Ein letztes Wort zu der insbesondere von Herrn Abgeordneten Groth angesprochenen Problematik "Quadratur des Kreises". - Ich gebe zu, Herr Groth, daß das ein wenig pointiert formuliert war. Ich kann mir sehr gut vorstellen - das wird Sie beruhigen -, bestimmte Verfahrensregelungen ohne Änderung in der Qualität der Leistung aufzuheben.

So meine ich, daß das hier Vorgeschlagene in der Verfolgung der Qualitätsziele "Brandchutz", "Verhütung", "vorbeugender Schutz vor Brand und Feuer" gleichwertig ist, egal, ob ein privater Sachverständiger oder unsere Feuerwehrbeamten - sie werden mir verzeihen, aber es gibt auch noch andere, die so etwas können - diese Aufgaben wahrnehmen.

Dennoch sind Sie meines Erachtens gut beraten, in ein Gesetz nicht hineinzuschreiben, es würde sich nichts ändern, weil die Dinge bei der einen oder anderen Verfahrenserleichterung nachher natürlich anders entschieden werden können. Meiner Meinung nach ist es ein gemeinsames Interesse von Landespolitik und Kommunalpolitik, den Menschen insofern nichts vorzumachen. Ich bin in diesen Sachen immer für rigide Offenheit, weise die Menschen vorher lieber auf mögliche Veränderungen hin und stehe dafür, bleiben Abstriche aus, im nachhinein gut da. Nur: Wenn Sie gesetzlich festschreiben: "Wir erleichtern das Verfahren, aber es ändert sich gar nichts!", muß das bei eventuellen Qualitätseinbußen einfach zu Verdrossenheit führen. Davor möchten wir uns gemeinsam, das Land genauso wie die Städte und Gemeinden, gerne bewahren.

Deshalb, verstehen Sie es bitte richtig, Herr Groth: Es ist eine vorsorgliche Bemerkung mit hoher Schutzfunktion. In der Sache bin ich zuversichtlich, daß das, was hier bislang auf dem Tisch liegt, die reale Lebenssituation nicht verändern wird. Es wird allenfalls zu einer Befreiung von Fesseln führen. Je mehr Sie davon wegnehmen, um so mehr werden Sie die Zustimmung der Städte in Nordrhein-Westfalen finden. - Danke schön.

Beigeordneter von Lennep: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Dem Plädoyer von Herrn Dieckmann für mehr Freiraum für die Kommunen kann ich mich natürlich nur anschließen.

Was die Frage der Verfassungsmäßigkeit betrifft, so habe ich in den Ausführungen von Herrn Oebbeke keinen Widerspruch zu unserem Petitum gefunden, das Modell für alle zu öffnen. Denn einmal bleibt festzustellen, daß das aus dem Rechtsstaatsprinzip herzuleitende Gebot der Rechtsklarheit dadurch gewahrt wird, daß einerseits die Ausnahmeregelungsbereiche genau normiert sind und andererseits in der Rechtsverordnung, die der Zustimmung des kommunal-

politischen Ausschusses bedarf, die Gemeinden, Städte und Kreise bezeichnet sind, die eine Genehmigung für einen Modellversuch erhalten haben.

Zum anderen ist festzuhalten, und hier verweise ich noch einmal auf die Experimentierklausel der Gemeindeordnung, daß laut Gemeindeordnung auch alle Gemeinden teilhaben können, ohne daß verfassungsrechtliche Bedenken aufgeworfen worden wären. Bei einer generellen Öffnungsklausel für alle Gemeinden bleibt immer noch die sachliche Entscheidung darüber, ob der Antrag berechtigt ist oder nicht. Insofern habe ich in meinem Eingangsstatement für eine Präzisierung der Kriterien plädiert, die dann eine ausreichend sachdienliche Entscheidung zur Verminderung von willkürlichen Genehmigungen erlauben.

Ob eine Entlastung bei gleichbleibender Qualität eintritt, wird man abwarten müssen. Ich hoffe, daß dies gelingt. Erweisen wird es sich erst, wenn die ersten Modellversuche gewisse Praxiserfahrungen liefern.

Ob sich die Einsparungen auf eine Höhe von über 100 Millionen DM für die Kommunen belaufen werden: Wir hoffen dies. Auch dies bleibt allerdings letztendlich eine noch zu verifizierende Prognose.

Hinsichtlich der weiteren Bereiche, die einem Kommunalisierungsmodell zugeführt werden könnten, wollen wir uns vorbehalten, uns dazu nach Beratung in unseren Gremien noch schriftlich zu äußern. Die Zeit bis zur Anhörung war dafür etwas kurz. Generell - insoweit möchte ich Herrn Dieckmanns Ausführungen bejahen - kann die Grenze auch für uns nur da liegen, wo wir an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen und wo bundesrechtliche Gegebenheiten nicht durchbrochen werden können. Ansonsten sind wir zu allen Regelungen und Öffnungen diesbezüglich bereit.

Herr Leifert hatte gefragt, ob man nicht generell in den einzelnen Gesetzen eine Experimentierklausel einfügen sollte, statt im Rahmen des Kommunalisierungsmodells die Einzelbereiche aufzuführen. - Wir hatten dies für den GTK-Bereich gefordert und könnten uns ähnliche Regelungen auf den Feldern Straßenreinigung, Brandschutz und Denkmalschutz vorstellen. Dieses wäre aber ein völlig anderer Ansatz, der sich von dem Artikelgesetz entfernte. Meines Erachtens sollte man jetzt zumindest mit dem vorliegenden Modell beginnen und die Erfolgsaussichten testen. Bei positivem Ausgang des Modellversuchs wird sich sicherlich die Bereitschaft erhöhen und der Mut steigen, der kommunalen Selbstverwaltung mehr Raum zu gewähren. Insofern ist hier zunächst einmal die richtige Regelung gefunden worden.

Hinsichtlich des GTK-Bereichs bitte ich Sie, Herr Vorsitzender, Herrn Hauptreferent Lübking vom Städte- und Gemeindebund das Wort zu erteilen, damit er auf die Ausführungen von Herrn Stranz erwidern kann.

Albert Leifert (CDU): Ich möchte ein Mißverständnis aufklären, Herr von Lennep. Ich hatte gefragt - vielleicht nicht deutlich genug -: Kann man nicht einige der Dinge, die in den acht Ziffern des § 2 des Artikels 1 geregelt sind und von denen ich manche für Selbstverständlichkeiten halte, gleich durch eine Gesetzesänderung perfekt machen?

Beigeordneter von Lennep: Wenn das gelingt, Herr Leifert, ist Ihnen der Beifall der kommunalen Spitzenverbände, insbesondere des Städte- und Gemeindebundes, sicher.

(Walter Grevener [SPD]: Dann müssen Sie die Mehrheitsbeschlüsse ändern!)

Schumacher: Um die letzte Frage von Herrn Leifert aufzunehmen: Ja; aber man sollte die einzelnen Felder trotzdem in diesem Gesetzentwurf belassen und das Gesetz dann in diesem Gesetzgebungsverfahren endgültig ändern, weil - ich bitte, daß Sie es richtig verstehen - wir als kommunale Spitzenverbände uns in der Federführung des kommunalpolitischen Ausschusses besser aufgehoben fühlen, und zwar aus den Gründen, aus denen sich Fachpolitiker mit ihren legitimen Interessen vielleicht bei anderen Fachausschüssen ebenfalls besser aufgehoben fühlen. Das ist der erste Grund. Zweitens: Ein Zeitdruck zwingt, das Verfahren schnell abzuwickeln. In Artikel 1 begrüßen wir den Zeitdruck im Gegensatz zu dem Zeitdruck bei Artikel 3. Deshalb sollte es schon in diesem Gesetzgebungsverfahren bleiben.

Zu der von Herrn Grevener noch einmal aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Frage! Ich habe schon gewisse verfassungsrechtliche Probleme mit einem Modell, welches es ohne Begrenzung in die Beliebigkeit der Gemeinden und Kreise stellt, ob sie an einem Versuch teilnehmen wollen.

Ich will das am Beispiel des Sammlungsgesetzes erläutern. Das Sammlungsgesetz enthält mit seinen bußgeldbewehrten Genehmigungspflichten Eingriffe in Grundrechte. Wenn ich als Landesgesetzgeber einen Grund zu sehen meine, solche Eingriffe wahrnehmen zu wollen, muß ich Artikel 3 Grundgesetz beachten. Er gilt nicht im Bereich des jeweiligen Gesetz- oder Satzungsgebers. Ich muß einen sachlichen Grund haben, um davon abweichen zu können. Dieser kann im Prinzip nur sein, daß ich als Landesgesetzgeber das politische Risiko von Fehlentwicklungen für so hoch einschätze, daß ich nicht bereit bin, es sofort der gesamten Bevölkerung zuzumuten, sondern erst einmal "Versuchskaninchen" suche, denn dann trifft es wenigstens nur 20 oder 30 % der Bürger. In dem Moment der völligen Freigabe nach dem Motto: "Jeder der will, kann!", sehe ich nicht mehr, wie Sie den Experimentalcharakter begründen wollen, denn ein solches Verfahren heißt im Endeffekt: Wenn sich alle Gemeinden melden, gestehe ich es allen zu und gehe das politische Risiko ein, daß die Bevölkerung flächendeckend von möglichen Fehlentwicklungen betroffen wird.

Sachlicher Grund kann also nur eine Prognoseentscheidung des Gesetzgebers unter der Überschrift sein - dabei verfügt er über einen weiten Spielraum -: Das Risiko ist mir zu hoch, die Bevölkerung landesweit mit diesen Risiken zu konfrontieren. Deshalb mache ich es nur für einen beschränkten Kreis. Das wiederum setzt Experimentalcharakter voraus. Und dazu gehört eben die Beschränkung.

Anders ausgedrückt: Ich würde es befürworten, würde das Sammlungsgesetz endgültig zumindest für die örtlichen Sammlungen, sprich: im Bereich der Kreise, Städte und Gemeinden, aufgehoben. Ob ich dann für überregionale Sammlungen noch eine Genehmigungspflichtigkeit bei den Bezirksregierungen ansiedeln will, das mögen andere entscheiden. Davon sind wir nicht so sehr betroffen. Das bedeutet aber auch, daß die örtlichen Ordnungsbehörden selbstverständlich immer noch, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit droht, bei Fehlentwicklungen eingreifen können.

Das gilt für fast alle Bereiche bis auf den GTK-Bereich, wo für mich leicht nachvollziehbar ist, daß der Gesetzgeber sich dafür entscheidet, nicht das gesamte Land dem Risiko auszusetzen, daß die kommunalen Gebietskörperschaften eventuell Fehlentscheidungen treffen oder landespolitische Ziele, die der Gesetzgeber gerne verfolgt wissen möchte, nicht verfolgen.

Daher noch einmal mein Vorschlag, nach Möglichkeit bei allem bis auf das GTK endgültige Regelungen zu schaffen, die folgendermaßen aussehen können: Es wird befristet für alle fünf Jahre ausgesetzt oder freigestellt. Dann haben Sie als Landtag stärker den Fuß in der Tür, weil das Innen- bzw. das Fachministerium nach fünf Jahren berichten muß, als wenn Sie aussetzen und dann selbst wieder aktiv werden müssen nach zehn Jahren, um zu fragen: Was ist überhaupt passiert? Das ist uns letztlich egal; wobei es bei den Befristungen manchmal - wie gerade bei der Brandschau angesprochen - Probleme in bezug auf die Planungssicherheit für die Kommunen gibt.

Nächster Punkt: neue Gebiete, die eventuell für eine Experimentierklausel in Betracht kämen! In den Vorfelddiskussionen darüber, was man überhaupt fordern könnte, waren wir ja sehr bescheiden, weil uns schon sehr schnell bedeutet wurde - nicht nur fraktionsbezogen, sondern resultierend aus fachpolitischen Interessen quer durch die Fraktionen -, daß bestimmte Sachen überhaupt nicht angesprochen werden sollten, da sie politisch nicht realisierbar seien. Ich nenne nur das Pflegeversicherungsgesetz. Auch insofern existieren durchaus Möglichkeiten, eine Experimentierklausel einzuführen. Dazu wurde uns - was in gewisser Weise nachvollziehbar ist - gesagt: Es ist in Kraft gesetzt, und es gibt ohnehin einen Evaluierungsauftrag. Wir warten also die Evaluation ab, um nach fünf Jahren zu prüfen, ob Änderungen erforderlich sind. - Aus diesem Grunde waren wir bescheiden.

Ich will jedoch ganz konkrete Beispiele nennen, etwa das Stichwort "Stellenobergrenzen". Das Land nutzt die Spielräume, die die bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen lassen, nicht völlig aus. So wäre es denkbar, daß sich das Land bereit erklärt, seine landesrechtlichen Regelungen im Bereich der Stellenobergrenzen auf den Teil zu beschränken, der formal erforderlich ist, was eine Ausnutzung der vom Bund eröffneten Spielräume bis zum Letzten möglich machte.

Nächster Punkt: Schule! In dem Gesetzentwurf wird vorgeschlagen, daß die kreisangehörigen Gemeinden, die unter der Ebene "Große kreisangehörige Städte" liegen, in Zukunft keinen pflichtigen Schulausschuß mehr vorhalten müssen. Warum wird diese Freiheit nicht, zumindest in der Experimentalphase, auf alle kommunalen Gebietskörperschaften ausgedehnt? Lieber wäre mir eine endgültige Regelung; das betone ich. Aber wenn es denn Fachpolitiker gibt, die eine solche Vorgabe für unbedingt notwendig erachten, damit die Aufgabe "Schulträgerschaft" qualitativ sachgerecht erfüllt wird, dann sind wir auch mit der Experimentierklausel einverstanden, wenn sie besagt: Wir stellen für fünf Jahre alle frei! - Sie müßten das dann allerdings bis zum Ende der nächsten Wahlperiode terminieren. Denn Schulausschüsse werden in der Regel zu Beginn der Wahlperiode gebildet. Es bringt daher überhaupt nichts, wenn Sie während einer laufenden Wahlperiode eine solche Möglichkeit einführen, weil sich viele Gemeinden dann zu Recht auf den Standpunkt stellen werden: Das tun wir uns nicht an, vor Ende der Wahlperiode alles wieder umzuschmeißen! - Die Frist müßte also bis zum Jahre 2004, bis zu den übernächsten Kommunalwahlen, laufen.

Ein weiteres Feld, die Gebührenordnung! Es wäre denkbar, entspricht einer alten Forderung und würde den Wettbewerb beflügeln, den Kommunen in allen Bereichen, in denen das Landesrecht Gebührenordnungen für kommunale Amtshandlungen oder Dienstleistungen vorsieht, soweit nicht Bundesrecht entgegensteht die Möglichkeit einzuräumen, durch Satzung nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip selbst die Gebühren festzusetzen. Das führt zu unterschiedlichen Gebühren; darüber bin ich mir im klaren. Manche Kommunen sind nicht so effizient oder haben strukturelle Probleme, gleich kostengünstig wie andere zu arbeiten. Aber dieser Situation begegnen Sie überall, so auch bei den Müllgebühren und den Erschließungsbeiträgen. Die Kosten sind höchst unterschiedlich. Das ist zwar unbefriedigend für die Bürger, die hohe Kosten zu tragen haben, aber verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz. Die Forderung lautet also: Den Kommunen das Recht, die Gebühren selbst festzusetzen mit der Folge, daß das Landesrecht subsidiär zurücktritt. Wenn die Kommunen keinen Gebrauch von diesem Spielraum machen, gilt weiterhin Landesrecht.

Ein weiterer Punkt - ich hoffe, den anwesenden Mitarbeitern des Innenministeriums fallen jetzt nicht die Haare aus, weil wir das schon häufiger streitig diskutiert haben -: Von uns ist immer wieder die Forderung erhoben worden, im GkG die Möglichkeit zu eröffnen, die vertikal gestufte, zwingend festgelegte Aufgabenverteilung durch Vereinbarungen zwischen Kreisen und Gemeinden anders zu regeln.

Ich nenne die Bauaufsichtsbehörde. Da stellt sich für manche Gemeinde, insbesondere wenn sie Mittlere kreisangehörige Stadt wird, die Frage, ob der Kreis diese Aufgabe nicht besser auch weiterhin wahrnehmen sollte. Hier wünschen wir mehr Freiheit, um entsprechend zu verfahren; von mir aus auch nach Genehmigung durch das Innenministerium und unter Festschreibung von Genehmigungskautelen, damit das Innenministerium über gewisse Steuerungsmechanismen verfügt, wenn es glaubt, daß ansonsten Unsinn beschlossen würde.

Das sind Bereiche, die wir gerne geregelt wissen möchten und die wir auch in unserer schriftlichen Stellungnahme angesprochen haben.

Prof. Dr. Janbernd Oebbeke: Die erste Frage lautete, inwieweit ein Versuch unter Einbeziehung aller Kommunen zulässig wäre, die zweite bezog sich auf die Zulässigkeit einer Öffnungs- bzw. salvatorischen Klausel, die dritte auf den Bereich "GTK".

Zum ersten! Ich habe mich bemüht, auch in meiner Stellungnahme deutlich zu machen, daß ich zu dem, was jetzt auf dem Tisch liegt, sprach. Dazu habe ich gesagt, daß es mir mit der Maßgabe, daß man vielleicht die Auswertung des Versuchs durch den Gesetzgeber noch etwas präziser regelt, verfassungsrechtlich zulässig zu sein scheint. Das heißt aber doch nicht, daß andere Dinge unzulässig sind. Es handelt sich dann nur nicht mehr um denselben, sondern um einen anderen Versuch, wenn Sie alle Kommunen einbeziehen.

Ich will versuchen, das an einem Beispiel zu verdeutlichen: Bei einem Karawanenunternehmer, der 50 Esel besitzt, die er in jeweils fünf Karawanen auf die Strecke schickt, müssen die Tiere jeweils 50 kg tragen. Nun kommt er auf die Idee, es könnte nützlich sein, ihnen nur 30 kg aufzulegen, weil sie dann schneller gehen und länger gesund bleiben. Er kann es ausprobieren, indem er zwei von seinen fünf Karawanen mit nur 30 kg pro Tier belastet, um dann durch Vergleich festzustellen, was passiert. Mit dem entsprechenden Risikobewußtsein

kann er aber auch sofort allen Tieren nur 30 kg aufladen, dies für eine begrenzte Zeit tun, um dann zu überlegen, ob er dabei bleibt. Beides sind mögliche Gestaltungen, aber ganz unterschiedliche Versuche.

Es muß also doch Klarheit über die Fragestellung herrschen. Die auf dem Tisch liegende Fragestellung lautet: Wir wollen nach Ablauf der Zeit im Vergleich der unterschiedlichen kommunalen Gruppen herausfinden, was sich bewährt. Wenn Sie, wie hier gefordert, generell freigeben, haben Sie einen anderen Versuch. Dann stellt der Landtag an die in gleicher Weise demokratisch legitimierte kommunale Selbstverwaltung im Lande die Frage, welche Regelungen sie für entbehrlich hält. Das kann man machen - es ist vielleicht sehr sinnvoll - und ich sehe auch nicht, weshalb es - bei entsprechender Ausgestaltung - nicht zulässig sein sollte. Nur: Man muß auseinanderhalten, welchen Versuch man eigentlich durchführt, welches die Fragestellung ist und was man tut.

Zu der Öffnungsklausel! Man muß, wenn man solche Versuchsregelungen trifft, sicher den in diesem Bereich in erster Linie problematischen Gesetzesvorbehalt beachten.

Man muß ihn einmal beachten im Hinblick auf Grundrechte betroffener Bürger. Das hat Herr Groth in seiner Fragestellung dadurch berücksichtigt, daß er gleich eine Einschränkung vorgenommen hat: soweit keine Rechte von Bürgern betroffen sind. Das schränkt das Ganze außerordentlich weit ein, wie das Beispiel "Sammlungsgesetz" zeigt. Denn es ist richtig, daß insofern Grundrechte betroffen sind. Es bleibt also nicht mehr so sehr viel übrig.

Ferner ist zu berücksichtigen, daß der Gesetzesvorbehalt natürlich auch im Hinblick auf die Kommunen gilt. Das ist hier nicht problematisch, denn sie entscheiden jeweils selbst, ob sie sich beteiligen wollen und sind daher nicht belastet.

Neben dem Gesetzesvorbehalt gibt es dann noch rechtsstaatliche Grundsätze, mit denen wir in ein etwas unsicheres, aber nichtsdestotrotz beachtliches Feld gelangen, und zwar zu den Fragen von Formenmißbrauch und Rechtsklarheit. Meines Erachtens kann man nicht mehr von "Versuch" reden, wenn Sie die Beteiligung generell freistellen, wenn sie nicht einmal registriert wird. Es muß zumindest eine nachträgliche Auswertung sichergestellt werden, unter anderem durch Registrierung der Teilnehmer. Wenn man das und wenn man in irgendeiner Weise eine Auswertung sicherstellt, ist es denkbar. Wenn allerdings über eine solche Öffnungsklausel die Gesetze, die man aus irgendwelchen Gründen nicht gleich aufheben kann, de facto aufgehoben werden sollen, dann hätte ich so gewisse Bedenken, dann also, wenn gar kein Versuch mehr liefe.

Was das GTK betrifft, bin ich - es tut mir leid, Herr Vorsitzender - nicht ausreichend vorbereitet. Deshalb hier nur so viel: Mir scheint es so, daß es nicht richtig sein kann, daß der Landtag nicht über die örtliche Geltung versuchsweise von landesgesetzlichen Regelungen solle entscheiden können. Richtig ist aber sicher auch, daß, soweit vertragliche Regelungen bestehen oder soweit bundesgesetzliche Vorgaben tatsächlich vorhanden sind, man das nicht kann. Teilweise ist ja auch dort, wo der Landesgesetzgeber Regelungen trifft, die Spannweite der möglichen Regelungen durch den Bundesgesetzgeber begrenzt. Das müßte man sich genauer ansehen.

Herr Leifert, einer der Gründe, warum die Akzeptanz von Anhörungen wie dieser nicht so ausgeprägt ist, liegt in der vergleichsweise geringen Vorbereitungszeit bei hoher Komplexität der Fragestellungen - vorsichtig formuliert!

(Albert Leifert [CDU]: Da gebe ich Ihnen recht!)

Gerhard Stranz: Herr Grevener, Sie hatten gefragt, ob nicht auch aus der Sicht der freien Träger ein Interesse im örtlichen Bereich bestehen könnte, sich zu beteiligen, zumal auch diese die schwierige Haushaltslage der Kommunen sehen. - Die freien Träger sehen das in der Tat. Denn die Haushaltslage ist, wie alle wissen, nicht nur bei den Kommunen schwierig geworden; sie ist beim Land schwierig, sie ist auch bei den Trägern schwierig, und eine Kumulierung der Schwierigkeiten ergibt sich bei den Eltern, bei denen verschiedene Belastungssituationen zusammenkommen.

Wenn von den Eltern mehr gefordert wird, werden sie sich fragen: Wo ist der Grenznutzen, bei dem ich eine Leistung in Anspruch nehmen kann? Mit der Antwort auf diese Frage entsteht ein gewisses Steuerungsinstrument, denn es existiert sehr wohl eine entsprechende Belastungsgrenze.

Und es gibt einen Bedarf für Veränderungen, allerdings keinen Bedarf für das Experiment, weil im Grunde auf dem Feld "Tageseinrichtungen für Kinder" insbesondere und jetzt auch bald eine Weiterentwicklung notwendig ist. Aus der Bedarfslage dessen heraus, was sich vor Ort ohnehin verändert hat, sprich: mit Blick auf die Situation der Familien und der Kinder, besteht - darum würde ich dafür plädieren - die Notwendigkeit der Weiterentwicklung des GTK. Dabei muß es sich um eine verlässliche Weiterentwicklung handeln, die nicht nach fünf Jahren zurückgeholt werden kann. Um bei dem Beispiel der Karawanen zu bleiben: Wenn in der einen Kommune die Lastenverteilung bei Eltern auf 30 Kamele, woanders auf 50 verteilt ist, kann man doch die Rückholbarkeit nicht wie beim Brandschutz gestalten, indem durch den zusätzlichen Einsatz von Personal die Erreichung des Zieles sicherzustellen ist. Es bleibt die Frage: Wer trägt es?

Ein anderer Aspekt! Herr Dieckmann hat gesagt, es könne durchaus unterschiedliche Lebensverhältnisse in Nordrhein-Westfalen geben, und der Wettbewerb müsse zu der besten Förderung führen. - Ich stimme Ihnen völlig zu, würde nur den Ansatz an anderer Stelle wählen. Den Wettbewerb würde ich davon abhängig machen wollen, was die Eltern zukünftig mit ihren Kindern als Kunden in den Einrichtungen nachfragen. Die Träger sind gefordert, sich darauf einzustellen und besser zu werden. Dafür brauchen wir verbesserte Bedingungen, die die Träger in den Stand versetzen, flexibler tätig werden zu können. Aber wir brauchen - insofern widerspreche ich Ihnen - keine unterschiedlichen Bedingungen in den Kommunen.

Es gibt - anders als bei der Festlegung der Müllgebühren - eine Regelung, und zwar im SGB VIII den § 82 Abs. 2, in dem das Land aufgefordert wird, für vergleichbare Lebensverhältnisse zu sorgen. Und ich reklamiere diese Verantwortung des Landes, auf dem in Rede stehenden Sektor die Vergleichbarkeit zu sichern, damit nicht sehr stark voneinander abweichende Lebensverhältnisse für Kinder und Familien entstehen.

Denn wir sehen uns mit einem ganz einfachen Problem konfrontiert: Durch die Verlagerung, die notwendige Kommunalisierung von Aufgaben und den zunehmenden Perfektionismus, Bedarfsplanung zu decken, wird im kommunalen Bereich sehr stark Bedarfsdeckung betrieben. Aber die Lebensverhältnisse von Menschen beschränken sich nicht auf die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen innerhalb der Kommune, sondern gehen darüber hinaus. Ich verweise dazu auf das Problem von überörtlichem Bedarf, was nicht heißen darf, daß im Prinzip die Angebote nicht außerhalb der Kommunen in Anspruch genommen werden können. Wir haben noch das Prinzip des Wunsch- und Wahlrechtes, nach dem verschiedene Angebote in Anspruch genommen werden müssen, die nicht immer innerhalb einer Gebietskörperschaft zu liegen brauchen. Dieses Wunsch- und Wahlrecht würde, würde es nur auf diesen Bereich beschränkt, meines Erachtens nicht zur Geltung kommen können. Insofern muß es darüber hinaus etwas geben und der Wettbewerb auch über Gemeindegrenzen hinaus möglich sein.

Ewald Groth (GRÜNE): Wir sehen uns einer Regelungs- und Normenflut gegenüber, die ein so bindendes und festes Netz bildet, daß wir damit selber und vor allem die Kommunen hinterher gar nicht mehr klarkommen. Die Fachpolitiker und -politikerinnen haben natürlich ein hohes Interesse, in ihren Fachbereichen alles bis ins kleinste zu regeln; das kann ich sehr gut verstehen. In manchen Bereichen ist es mir selbst wichtig, von Landesseite genaue Vorgaben zu setzen.

Ich greife ein Beispiel auf, nämlich die Pflegekonferenzen! Es existiert also eine Regelung, die das Planen, das Koordinieren, das Funktionieren bei den örtlichen Trägern in den Kreisen festlegt: die Pflegekonferenzen. Ist es nicht denkbar, ohne eine solche Pflegekonferenz vom Grundsatz her das Planende, das Koordinierende, das Funktionierende aufrechtzuerhalten, die Grundsätze sicherzustellen? Ich weiß, daß ich mich damit auf Glatteis bewege. Denn wenn man eine solche Norm im Gesetz festschreibt, bietet sie eine Basis. Wenn man sie aufhebt, weiß man nicht, was man bekommt. Deshalb, also weil für dieses Problem eine hohe Sensibilität besteht, sieht dieses Gesetz ein Modell vor: Wir wollen nicht, daß die Aufgaben dem Grunde nach einfach wegfallen und man einfach irgend etwas einspart, sondern wollen als Kommunalpolitiker ganz klar, daß natürlich die Aufgaben in der Qualität so wahrgenommen werden, gleichzeitig aber Freiheit besteht, wie eine Kommune dies umsetzt. Darüber sollte eine Kommune vor Ort entscheiden dürfen. Wie können wir als Landespolitiker dies ohne eine ganz spezielle gesetzliche Regelung erreichen? Und sind Ihnen vor diesem Hintergrund Initiativen aus anderen Bundesländern zur - nicht so sehr finanziellen - Entlastung der Kommunen von Regelungsfluten bekannt? Wie beurteilen Sie diese?

Walter Grevener (SPD): Es stehen hier auch Fragen der Experimentierklausel beim Kindertagesstättengesetz an. Ich sehe, daß Vertreter der Evangelischen und der Katholischen Kirche anwesend sind. Wenn diese bereit sind, sich an der Diskussion zu beteiligen, rege ich an, eine solche Beteiligung zuzulassen, da zu den heute Anzuhörenden auch der Vertreter der Waldorfkinderkärten gehört.

Zum Kindertagesstättengesetz konkret die Frage: Reichen die in dem vorliegenden Entwurf vorgesehenen Regelungen aus, um den Gemeinden zu ermöglichen, auf Elternbeiträge zu verzichten und sich anderweitig zu finanzieren? Ich spreche damit die Bestimmung der Gemeindeordnung an, in der es heißt, daß erst dann, wenn direkte Einnahmen nicht erzielt werden können, Steuern erhoben werden dürfen. Dabei ist mir allerdings aufgezeigt worden, daß das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil aus dem Jahre 1993 eindeutig sagt, daß diese gesetzliche Bestimmung nicht anzuwenden ist, weil das Hebesatzrecht der Kommunen Vorrang genießt. Wenn diese Einschätzung richtig ist, würde dann in das Experiment nicht auch noch diese von mir skizzierte Bestimmung der Gemeindeordnung aufgenommen werden können?

Ein anderer Gesichtspunkt! Wir wissen, daß in Skandinavien, insbesondere in Schweden und Finnland, die Kommunalisierung öffentlicher Aufgaben sehr viel weiter reicht als in Nordrhein-Westfalen. Unabhängig davon gibt es dort im Gesetzeswerk eine Kommunalisierungsklausel, die sehr weitgehend angewandt wird. Können uns die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände darlegen, inwieweit ihnen Informationen über die Situation in Skandinavien vorliegen und inwieweit wir uns mit Blick auf ein vereintes Europa, würden wir uns stärker nach dem skandinavischen Modell ausrichten, richtig verhalten? Wird es ein Europa der Selbstverwaltung oder aber eher das französische System der Zentralverwaltung geben?

Albert Leifert (CDU): Ich habe am Anfang erwähnt, daß es heute etwas schwierig ist angesichts der Zahl der Sachverständigen, die geladen, aber nicht erschienen sind, und derer, die nicht geladen waren, aber trotzdem hier sind. Deshalb fände ich es schon hilfreich, wenn die Vertreter wichtiger Träger von Kindergärten, also Vertreter der Organisationen, die in großem Maße Kindergartenträger in diesem Lande sind, zu Wort kommen könnten, wenn sie denn dazu bereit wären. Wenn das Ganze wegen des Wegfalls des Artikels 4 und sonstiger mit heißer Nadel gestrickter Dinge passiert ist, dann ist das eben schlimm, aber wenn sie sich äußern würden, insbesondere zu Artikel 1 § 2 Nr. 3 das GTK betreffend, wäre das für uns nützlich.

Auch ich komme noch einmal auf das GTK zurück. Nach Wegfall des Artikels 4 des Gesetzesentwurfes wird das GTK ja nun bis spätestens zum 1. August - meines Erachtens wäre es sinnvoll, als spätesten Termin den 1. Juni zu wählen, denn die Träger und die Kommunen müssen sich auf das neue Gesetz ja noch einstellen - geändert werden. Wäre es dann nicht richtig, Artikel 1 § 2 Nr. 3 - wie vom Städtetag in seiner schriftlichen Stellungnahme auf Seite 8 vorgeschlagen - zu streichen und eine entsprechende Experimentierklausel in das Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen einzufügen? Ich möchte die Vertreter aller kommunalen Spitzenverbände und die Vertreter der Träger fragen, ob sie es nicht für richtig erachten, diesen sicherlich schwierigen Bereich im GTK insgesamt mit einer solchen Klausel zu regeln.

Eine Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände hätte ich auch gerne zu dem Vorschlag des Städtetages, daß in Artikel 1 § 2 versuchsweise Regelungen über Elternversammlungen, Elternrat, Öffnungszeiten, Öffnungsdauer, Gruppenstruktur und - das ist der entscheidende Punkt - Gruppenstärke aufgenommen werden sollten. Soweit wie möglich bitte ich, daß sich dazu auch die Vertreter der freien Träger von Kindergärten äußern.

Andreas Meiwes (Büro des Bevollmächtigten der Katholischen Bischöfe bei Landtag und Landesregierung NRW): Ich bitte um Entschuldigung, wenn meine Antwort auf die gestellten Fragen nur äußerst knapp ausfallen kann, weil ich nicht darauf vorbereitet war, hier heute Stellung zu nehmen.

Wir haben uns in unseren in diesem Hohen Hause allseits bekannten mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen gegen die Kommunalisierungsklausel im GTK-Bereich gewandt, und zwar mit sehr grundsätzlichen Bedenken. Unsere Kritik basiert darauf, daß es nach wie vor für 75 % aller Kommunen in diesem Lande grundsätzlich landeseinheitliche Regelungen gibt. Vor diesem Hintergrund halten wir es nicht für akzeptabel, wenn freie Träger gegen ihren Willen - etwas anderes ist es, wenn sich ein freier Träger auf Ortsebene bereit erklärt, am Experiment teilzunehmen; dagegen ist dann nichts zu sagen - per Ratsbeschluß bzw. letztendlich durch Kommunalisierungsverordnung gezwungen werden, bei dem Experiment auf Ortsebene mitzumachen. Denn als unmittelbare Folge eines solchen Experiments, d. h.: wenn man an die Standards herangeht, wird auch die Refinanzierungsförderung berührt. Ein überörtlich organisierter Träger, der in einer nicht am Experimentiermodell teilnehmenden Kommune einen Kindergarten oder eine Kindertageseinrichtung betreibt, verfügt dort über andere finanzielle Rahmenbedingungen als er sie für seine Einrichtungen vorfindet, die in der anderen Kommune beheimatet sind. Wir werten das vor dem Hintergrund grundsätzlich landeseinheitlicher Regelungen für einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, für einen Eingriff in die Trägerautonomie und vor allem - sofern es gegen den Willen des betroffenen Trägers geschieht - für einen Verstoß gegen das Partnerschaftsgebots des Kinder- und Jugendhilferechts.

Was die Festsetzung von Elternbeiträgen durch die Kommunen betrifft, möchte ich nur darauf hinweisen, daß es seinerzeit als Errungenschaft gefeiert wurde, als die Kompetenz zur Festsetzung von Elternbeiträgen auf das Land verlegt wurde und wir endlich landeseinheitliche Verhältnisse in diesem Bereich herbeigeführt hatten. Ich darf in diesem Zusammenhang auf die Situation von Pendlereltern hinweisen, die ein Kind im Kindergarten am Wohnort, ein Kind im Kindergarten an der Arbeitsstätte haben und für beide Kindergärten bei Inanspruchnahme der gleichen Leistung unterschiedliche Entgelte entrichten sollen. Das wird den Bürgerinnen und Bürgern in diesem Lande wahrscheinlich nur schwer vermittelbar sein.

(Walter Grevener [SPD]: Es gibt kein Geschwistergeld!)

Das ist noch die Frage. Wenn Sie kommunalisieren wollen, ist insofern noch alles offen.

(Walter Grevener [SPD]: Zur Zeit nicht!)

Was die Übernahme einer Experimentierklausel in das GTK selber anbelangt, hat das, ad hoc gesehen, einen gewissen Charme. Denn wenn wir vor dem Hintergrund des GTK über Experimente diskutieren, hat das zunächst eine andere Dimension als wenn wir dies vor dem Hintergrund Kommunalpolitik/Kommunalisierung tun. Ich verspreche mir von einer Experimentierklausel im GTK eine größere von fachlichen Gesichtspunkten geprägte Debatte und gehe zunächst einmal, wenngleich man die konkreten Formulierungen abwarten muß, davon aus, daß in einem solchen Verfahren dann auch die Heimaufsicht beteiligt wäre und es nicht zu größeren Divergenzen innerhalb der Kommunen zu Lasten des Kindeswohls käme; denn als oberstes Ziel im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder hat immer das Kindeswohl zu

gelten. Das Kindeswohl könnte in einer solchen Diskussion besser gewahrt werden als das in einer ausschließlich kommunalpolitischen Diskussion zu erwarten ist. - Vielen Dank.

Sibrand Foerster (Amt des Beauftragten der Evangelischen Kirche bei Landtag und Landesregierung von Nordrhein-Westfalen): Die Evangelischen Landeskirchen haben sich seit 1983 stabil gegen die Kommunalisierung der Kindergärten ausgesprochen. Damals ist im Ellwein-Gutachten dieser Gedanke erstmals erwähnt worden. Wir sind bis heute dagegen, gegen eine totale Kommunalisierung, weil wir in anderen Bereichen damit ganz schlechte Erfahrungen gemacht haben. Es ist ein weites Feld. Ich denke, ich muß Ihnen das heute nicht alles vortragen, obwohl ich es sicherlich in kurzen Zügen tun könnte. Fest steht aber: Es hat sich immer erwiesen, daß die Kommune vor Ort im Zweifel die Dinge nicht mehr sachgerecht lösen kann, wenn Haushaltsenge und Sorge für eigene Einrichtungen mit der Sorge für im eigenen Bereich tätige Träger zusammenkommen. Es schlägt immer nur auf die Negativseite. Deswegen ein eindeutiges Votum gegen die Kommunalisierung.

Betreffend die Experimentierklausel haben wir uns dagegen ausgesprochen, daß sie im Galoppverfahren in dieses Gesetz aufgenommen wird, ohne daß ausreichend klar geprüft ist, worum es eigentlich geht.

Aus unserer Sicht ist es überhaupt das Hauptproblem, daß im Vorfeld aller Überlegungen überhaupt keine Gespräche mit den Trägern, die die Arbeit tun und das Ganze aushalten sollen, geführt worden sind, sondern daß eine Idee an die Stelle einer sorgfältigen Prüfung gesetzt wurde, die dann einfach durchgesetzt werden sollte.

Deswegen sind wir gegen die Experimentierklausel in dieser Form, könnten uns aber vorstellen, im Rahmen der eröffneten Gespräche für eine Neufassung des GTK, dessen Regelungen zum 1. August nächsten Jahres in Kraft treten sollen, diese Frage zu erörtern. Dabei muß allerdings geklärt werden, über was wir sprechen wollen.

So heißt es etwa immer, die Standards seien zu hoch. Wenn Sie genau hinsehen, werden Sie feststellen, daß das GTK überhaupt keine Standards mehr vorschreibt. Das ist einfach eine falsche Sprachregelung. Vielmehr haben wir eine Vereinbarung über eine Personalausstattung. Und eine Vereinbarung ist etwas anderes als ein gesetzlich vorgeschriebener Standard: Die Vereinbarung hält die gemeinsame Überzeugung über bestimmte, pädagogisch notwendige Dinge fest.

Die Frage reduziert sich: Wollen wir eigentlich Tageseinrichtungen für Kinder in einer differenzierten Form, wie sie in den letzten Jahren und Jahrzehnten in Nordrhein-Westfalen gewachsen sind, auf Dauer fortführen, wollen wir sie uns weiter leisten, oder wollen wir zurückgehen auf den reinen Kindergarten, der dann natürlich sehr viel billiger zu betreiben ist? Man muß also sehr genau definieren, über was man redet, wenn man über diese Sache redet, und muß vor allen Dingen diese unselige Diskussion über Standards endlich beiseite lassen, da sie einfach eine falsche Optik mit sich bringt.

Ein Beispiel: Wir haben mit Hilfe des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vor einigen Jahren eine Untersuchung zu den Baustandards durchgeführt. Vielleicht haben Sie es gar nicht so richtig mitbekommen. Ergebnis war: Die freien Träger haben die viergruppige

Einrichtung für einen Gesamtkostenaufwand von 1,9 Millionen DM hergestellt, während die Kommune die vergleichbare kommunale Einrichtung zum gleichen Zeitpunkt für den doppelten Preis erstellt hat und teilweise noch teurer war. Daraus folgt: Wenn man sich an dieser Stelle über die Finanzen unterhält, muß man genau ausloten, wo die Kosten herkommen und wo Kosten getrieben werden.

Und man muß, wenn man sich über Gruppenstärke unterhält, zunächst zusätzlich ein zweites untersuchen: Wie sieht zur Zeit die Relation der Zahlen aus? Habt ihr überhaupt schon einmal anständig Zahlen ermittelt? - Und, siehe da: Kein Mensch in diesem Lande weiß im Augenblick exakt, wie die Betriebskostenabrechnungen 1996 im Zahlenvergleich ausfallen.

Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Kommunen hat eine Arbeitsgruppe mit einer Berechnung beauftragt - es handelt sich also nicht um unsere eigenen Berechnungen, sondern um Berechnungen der Kommunen - und festgestellt, daß zumindest für einen großstädtischen Bereich die Einrichtungen der kirchlichen Träger wesentlich billiger sind als die vergleichbaren Einrichtungen der Kommunen im Schnitt. Ich will damit nicht sagen, daß schon heute alle kommunalen Einrichtungen teurer wären. Aber wenn man solche Durchschnittsrechnungen anstellt, können sehr schnell völlig falsche Dinge dabei herauskommen, die die Optik verstellen, weil man nicht differenziert genug an die Sache herangegangen ist.

Deswegen brauchen wir auch die Zeit, und deswegen sollte man die ganze Experimentierklausel zum GTK an dieser Stelle aus dem Gesetzgebungsverfahren herausnehmen, damit in Ruhe geprüft werden kann, an welcher Stelle wir gemeinsam Wege beschreiten können, um Möglichkeiten zur Verbilligung des Systems zu finden.

Dr. Linzbach (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen): Zu der Arbeitsgemeinschaft, die ich vertrete, gehören sechs Verbandsgruppen, drei weltliche und drei religiös grundgerichtete einschließlich der Kirchen und Religionsgesellschaften. Ich war als Vorsitzender des Rechtsausschusses dieser Arbeitsgemeinschaft zu dieser Anhörung gemeldet. Wir haben die Anmeldung aber zurückgezogen, als wir gesehen haben, daß zahlreiche Professoren zu Rechtsfragen Stellung nehmen, was wir uns gerne anhören wollten.

Professor Oebbecke hat heute von der sehr hohen Komplexität der Materie gesprochen. Das kann man angesichts des Regelungsgegenstandes "Kinder", die ja in der in diesem Artikelgesetz beschriebenen Latte neben der Dasselfliege zum Experimentierfeld erhoben werden, nur unterstreichen. Wir sind der Meinung, daß bei Kindern eine ganz besonders sorgfältige Überlegung stattfinden muß. Deshalb kann man die die Kinder betreffenden Teile nur aus diesem Gesetz herausnehmen.

Auf der anderen Seite mögen Sie uns bitte nicht als Beharrer verstehen, sondern wir müssen angesichts der schwierigen Lage zu einem angemessenen Ergebnis für alle kommen. Dies muß aber in der bewährten Partnerschaft, die leider in dieser Angelegenheit nicht beachtet worden ist, von der wir aber hoffen, daß wir sie zurückgewinnen, gefunden werden.

(Annegret Krauskopf [SPD] übernimmt den Vorsitz.)

Jochen Dieckmann: Ich will zu den semantischen Aspekten des letzten Beitrages ganz kurz sagen dürfen, daß jede Vereinfachungsrunde und jede Erleichterungsdiskussion ihre Königsvokabeln hat. Das, was in den 80er Jahren das Fährregal von Monheim gewesen ist, scheint jetzt die Dasselfliege zu sein. Auf diesem Niveau sollten wir eine solch ernsthafte Diskussion nicht führen.

(Beifall bei SPD und GRÜNEN)

Ich bin auch nicht der Meinung, daß man mit der Situation der Wirtschaft und den Menschen in den Kommunen insgesamt experimentieren sollte. Den Ausdruck hat meines Erachtens auch der Gesetzgeber nicht in den Mund genommen. Es geht vielmehr um einen Versuch. Und einen - wie wir heute morgen gehört haben - kontrollierten Versuch wollen wir. Deshalb würde ich das Thema gerne mit der gebotenen Nachdrücklichkeit ohne Killervokabeln behandeln.

In der Sache hat der Abgeordnete Groth mit dem Stichwort "Pflegekonferenzen" und ein anderer Abgeordneter mit dem Begriff "Gruppenstärke" eine Menge von Vorgaben angesprochen, die von der Natur der Sache her vom Land nicht gesetzt werden müssen. Herr Kollege Schumacher hat andererseits deutlich gemacht, daß wir selber fachpolitisch jeweils engagiert genug sind. Da wir in den Kommunen wie Sie beim Land natürlich viele verschiedene Gruppen von Fachpolitiken haben, wollen und können wir gar nicht mit dem Kopf durch die Wand. Wenn Sie bereit wären, die Vorgaben über die Durchführung von Pflegekonferenzen aufzuheben, würde ich sagen: Tun Sie das! - Aber das ist für mich nicht die *Conditio sine qua non* bei der Bewertung des Gesetzentwurfs. Ich glaube allerdings sagen zu können, daß die Kommunen dem Anliegen, das Sie mit den Pflegekonferenzen verbinden, sehr wohl gerecht werden können und ihm auch gerecht werden, ohne daß Sie dies vorgeben. Dies möchte ich betonen.

Und auch die Belange der Kinder und Jugendlichen werden in den Kommunen äußerst nachdrücklich zum Tragen gebracht. Ich bin selber über längere Zeit Mitglied eines Jugendhilfeausschusses gewesen und beobachte auch heute noch, wie über diese institutionelle Verankerung durch den Bund im Grunde die Belange von Kindern und Jugendlichen in einem Ausmaß in die jeweilige Kommunalpolitik hineingebracht werden, und zwar quer zu allen Fraktionsgrenzen, auch mit zum Teil ganz anderen Koalitionen als in den örtlichen Parlamenten, daß ich unbesorgt bin, wenn man in eine solche Gremienstruktur zusätzliche Entscheidungen überträgt.

Die Kernfrage, ob eine Notwendigkeit für einheitliche Beiträge besteht, haben wir schon bei der ersten Runde ausgiebig behandelt. Ich sehe auch durch die letzten Beiträge die Grundfrage aus unserer Sicht nicht erschüttert: Warum soll denn zwischen Ratingen und Düsseldorf nicht ein unterschiedlicher Elternbeitrag gezahlt werden können? Sollte Ratingen etwa billiger sein, müßte man daraus Konsequenzen ziehen. Es ist ein Teil dessen, was wir in diesem Lande an gesundem Wettbewerb vorfinden. Denn auch wenn zwei Verwandte in Pflegeheimen an zwei verschiedenen Standorten betreut werden, entstehen unterschiedliche Kosten, aber es gab bisher noch keine Initiative, das Land aufzufordern, einheitliche Pflegesätze für Alteneinrichtungen festzulegen. Sollten Sie dies beabsichtigen, meine Damen und Herren, darf ich schon unseren energischen Widerstand ankündigen. Ich halte meine alten Verwandten im

Zustand der Pflegebedürftigkeit für mindestens so schutzwürdig wie dies meine vier Kinder waren zu dem Zeitpunkt, als sie eine Tageseinrichtung besuchten.

Ein Satz zu Ihren Ausführungen, Herr Grevener. Ich vermag aus der Verfassungsrechtssprechung und dem Kontext zur Gemeindeordnung keine Hemmnisse zu erkennen, hier versuchsweise die Möglichkeit zu eröffnen, sich mit höheren oder auch niedrigeren Beiträgen - letzteres kann durchaus der Fall sein, wenn nämlich der Druck der Jugendpolitik vor Ort so stark ist, daß die Beiträge fallen, was unsere Leute sogar befürchten - zu beteiligen. Wenn ich Zustimmung zu dem Versuch signalisiere, auf eine landeseinheitliche Beitragsregelung zu verzichten, dann habe ich erheblichen Widerstand bei den eigenen Jugendpolitikern in den Städten, Gemeinden und Kreisen zu überwinden bzw. zu negieren gehabt. Das ist für mich der Test dessen, was ich vorhin als These aufgestellt habe, daß die Belange vor Ort in guten Händen liegen.

Beim Blick über den Zaun, Herr Grevener, fällt natürlich, was den Abbau von Standards anbelangt, Baden-Württemberg auf, weil man dort auf der Ebene der Untersuchung sehr weit fortgeschritten ist. Es existiert ein ausgesprochen gutes, nachlesenswertes Produkt der dort eingeschalteten Unternehmensberatung, die eine sehr profunde Analyse gemacht hat. Geschehen ist allerdings nichts, obwohl die große Koalition zu Beginn angekündigt hatte, alle Standards auszusetzen. Diese Verheißung hat das Schicksal vieler Koalitionsvereinbarungen geteilt, daß sie nämlich Verheißung geblieben sind. Die jetzt bestehende neue Koalition will davon ohnehin nichts mehr wissen; sie regiert das Land mit dem Ordnungsanspruch, den es auch früher in Baden-Württemberg gegeben hat.

Da vieles Ankündigung bleibt, sind die Kommunen und ihre Spitzenverbände sehr vorsichtig und stimmen nicht zu schnell zu. Wir wollen sehen, was daraus wird. Insofern halten wir es mit dem Bundeskanzler: Entscheidend ist, was hinten rauskommt. Das gilt auch für Rheinland-Pfalz, wo eine Verheißung einer ganz anderen Koalition, nämlich eines Bündnisses aus SPD und F.D.P., auf dem Tisch liegt, die Bezirksregierungen abzuschaffen. Viel geschehen ist auch noch nicht. Je länger man in dem Gewerbe tätig ist, desto gelassener wird man als Verbandsvertreter.

Was die Europäer, sprich, die Skandinavier, angeht, so haben sie - wir würden es Ihnen über den Rat der Gemeinden Europas, dessen Generalsekretär ich bin, gerne zur Verfügung stellen - gute Erfahrungen damit gemacht.

Es ist vielleicht noch zu wenig bekannt, daß gerade Finnland in den letzten 6/7 Jahren eine erhebliche Rezession erlebt hat. Die Arbeitslosigkeit hat sich vom Jahre 1990 mit 4 % bis 1996 vervierfacht und liegt bei um die 20 %. Darauf reagieren Gesellschaft und Politik in Finnland durch eine Fülle von Maßnahmen: harter Konsolidierung, Einschnitten in Leistungsgesetze, harter Lastenverschiebung auf die Kommunen - da können wir Sachverstand exportieren, wie man damit umgeht -, aber auch dem Versuch, Freiräume zu schaffen.

In den von Ihnen als zentralistisch apostrophierten Ländern Frankreich und Spanien vollzieht sich Gegenteiliges. Es ist für Ihre Kollegen aus dem Europaausschuß wahrscheinlich nachvollziehbar und positiv, daß sich auf der Ebene der intermediären Einrichtungen, also oberhalb der Departements, sprich: der regionalen Strukturen in Frankreich sehr viel vollzieht mit einer weitgehenden Verantwortung für Investitionen, für Infrastrukturplanung.

In Spanien sind es die autonomen Gebietskörperschaften, die am ehesten den Ländern entsprechen, die inzwischen, ausgehend vom Baskenland und von Katalanien, in einem Wettlauf der Bundes- und Zentralregierung die Kompetenzen wegnehmen. Das ist abenteuerlich. Es ist mir letzte Woche bei einem Besuch in Madrid sehr interessant erklärt worden.

Ich glaube, daß wir insgesamt in den verschiedenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mehr als vor fünf Jahren zu erwarten die Rolle der Kommunen haben betonen können. Das liegt sicher auch daran, daß der Ausschuß der Regionen zwar nicht aus Deutschland, aber aus vielen anderen Ländern erhebliche kommunale Blutzufuhr erfährt, so daß wir auf europäischem Niveau eine Verteilung zwischen kommunalen und regionalen Politikern von immerhin 50 : 50 verzeichnen. Ich würde mich freuen, würde Deutschland bei Gelegenheit mehr als drei kommunale Vertreter zulassen. Weltweit ist spätestens seit dem Gipfel Habitat II in Istanbul im Sommer letzten Jahres eine solche Wahrnehmung der Bedeutung kommunaler Tätigkeiten zu registrieren wie nie zuvor. Die Regierungskonferenz hat die Kommunen aufgefordert, ihre Rolle zu spielen. Das hat dazu geführt, daß wir uns auf der Weltebene in ganz neuen Organisationen zusammenfinden, um gemeinsam zwischen entwickelten, weniger entwickelten und noch zu entwickelnden Ländern unsere Rolle einzunehmen. Das ist aus der Sicht der jungen Demokratien ein faszinierendes Modell. Die Delegationen aus Mittel- und Osteuropa laufen uns die Türen ein, um dieses probate Mittel zur Überwindung von zentralistischen Strukturen zu studieren.

Deshalb sind wir gerade in diesem Land Nordrhein-Westfalen gut beraten, das hohe Maß an Dezentralität - was wir spätestens seit dem Gesetz von 1948, damals einstimmig vom Landtag mit einer Gegenstimme von der KPD beschlossen, haben -, diese hohe Ausstattung an dezentraler Verantwortung zu wahren und weiterzuentwickeln. Wenn Sie dieses Gesetz so beschließen, wie es vorliegt oder vielleicht noch besser, tun Sie einen gewichtigen Schritt, der mit 1948 sicher mithalten kann.

Beigeordneter von Lennep: Ich möchte noch einmal meine Bitte wiederholen, Herrn Lübking vom Städte- und Gemeindebund zum GTK sprechen zu lassen. Es gebietet sich auch insofern, als er vor kurzem in Schweden war und aus eigener Anschauung gerade auf die Frage von Herrn Greverer einzugehen vermag.

Lübking (Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, Düsseldorf): Zunächst zu der Frage "Schweden". Es ist richtig: In schwedischen Kommunen wird seit ungefähr zehn Jahren das praktiziert, was hier erst diskutiert wird. Von daher gibt es dort einen erheblichen Vorsprung auch im Jugend- und Sozialbereich. Wer sich die dortigen Leistungen im Jugend- und Sozialbereich anschaut, wird feststellen, daß dort ein Qualitätsverlust nicht zu verzeichnen ist. Ganz im Gegenteil: Dort nimmt der Jugend- und Sozialbereich einen sehr hohen Stellenwert ein. Allerdings haben es die Kommunen dort gesetzestechnisch auch wesentlich einfacher: Es gibt keine freien Träger, es gibt keine Kirchen, die in diesem Bereich in großem Umfange Aufgaben übernehmen. Die Kommunalisierung ist dort deshalb, weil man ein Wunsch- und Wahlrecht und die Subsidiarität nicht kennt, wesentlich weniger kompliziert.

Wenn ich als Kommune selber Trägerin bin oder die Aufgabe privatisieren kann, macht dies die Sache wesentlich leichter, als wenn die Kommune zahlreiche Absprachen zu treffen hat.

Dort ist es wegen der Struktur auch möglich, für den Kindergarten- und Schulbereich mit einem Schecksystem zu arbeiten. Die Eltern bekommen in einer Stadt Schecks, können sich dann eine Schule - die Schulen sind auch kommunal - bzw. eine Kindertageseinrichtung aussuchen und geben den Scheck dort ab. Von der Kommune wird nach Abzug der Elternbeiträge der Restbetrag übernommen. Es werden die Schulen und Kindertageseinrichtungen geschlossen, für die keine Anmeldungen mehr erfolgen, weil das Prinzip gilt, daß die Eltern die Qualität bestimmen. Dort findet Leistungswettbewerb im positiven Sinne statt. Man achtet sowohl auf die Kosten als auch auf die Inhalte, die mit möglichst geringen Mitteln erbracht werden sollen.

Zum GTK in aller Kürze, weil wir uns vielem von dem, was von Herrn Dieckmann gesagt worden ist, anschließen können. Zur ersten Fragestellung: Freistellungsklausel im GTK oder im Kommunalisierungsgesetz? - Es spricht vieles für eine Festschreibung dieser Klausel im GTK, um grundsätzlich allen örtlichen Trägern der Jugendhilfe die Ausnahme zu ermöglichen. Andererseits: Die lange Diskussion zum GTK und die auch hier wieder von den Verbänden vorgetragenen Bedenken machen es meines Erachtens, um vorwärtszukommen, erforderlich, an einer Experimentierklausel im Artikel 1 parallel festzuhalten, damit sich überhaupt etwas bewegt. Ansonsten ist die Gefahr groß, daß vieles zerredet wird und Ergebnisse ausbleiben.

Ich befürchte auch nicht, daß die Freistellung zu erheblichen Qualitätsverlusten führen würde. Unterschiede im Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder existieren heute schon, beispielsweise einfach dadurch, daß die Kommunen aus Kostengründen ihre Einrichtungen in den Betriebskosten - unsere Zahlen aus den kreisangehörigen Gemeinden sind wahrscheinlich andere als die aus den Großstädten - vielfach kostengünstiger fahren als die freien Träger. Investitionskosten spielen für uns in diesem Zusammenhang nicht mehr die große Rolle. Für uns stehen im Vordergrund die Betriebskosten, weil es sich dabei um Dauerkosten handelt. Von den freien Trägern ist diesbezüglich auf die Vereinbarung hingewiesen worden. Diese Vereinbarung haben die kommunalen Spitzenverbände nie unterzeichnet. Mit dieser Vereinbarung existiert eine Regelung zu Lasten Dritter, die wir teilweise mit bis zu 100 % zu finanzieren haben, die teilweise auf freiwilliger Basis beruht.

Wie gesagt sind weitere größere Unterschiede in den Einrichtungen nicht zu befürchten. Man sollte deshalb in der Tat die Kompetenz der kommunalen Vertretungskörperschaften bei der Festlegung von Standards nicht zu gering einschätzen: Sie stehen in der Diskussion mit der Bevölkerung vor Ort, mit den Eltern vor Ort, und sie werden es sich politisch nicht leisten können, Standards festzuschreiben, die nicht dem Kindeswohl entsprechen. Das Kindeswohl wiederum ist die einzige rechtliche Hürde, die wir haben, die aber im KJHG nicht weiter beschrieben ist. Ich bin sicher, daß eine demokratisch legitimierte kommunale Vertretungskörperschaft das Kindeswohl genauso bestimmen kann wie es jetzt in Bescheiden der Heimaufsicht, also auf einer rein bürokratischen Ebene, bestimmt wird.

Als letztes zu der Frage, an wen sich der Freistellungsauftrag eines möglichen Kommunalisierungsgesetzes richtet. - Er kann sich nur gegen den örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe und seine Einrichtungen richten. Das heißt: Es ist nicht möglich, durch ein Gesetz freie

Träger zu verpflichten, eine solche Freistellung ebenfalls nachzuvollziehen. Dies müßte vor Ort ausgehandelt werden, sprich: Der örtliche öffentliche Träger müßte mit den freien Trägern vor Ort Gespräche aufnehmen, um sie zu bewegen, entsprechend zu verfahren. Dies wäre in Artikel 1 § 2 klarzustellen, da es dort mißverständlich formuliert ist: "Die Befreiung ... erfolgt ausschließlich auf Antrag ... und erstreckt sich auf alle Tageseinrichtungen ... unabhängig von ihrer Trägerschaft." Dies kann sicherlich nicht so gemeint sein, daß, wenn der örtliche öffentliche Träger einen Befreiungsantrag gestellt hat und die Befreiung erhält, damit automatisch alle Standards in dem entsprechenden Jugendamtsbezirk aufgehoben und infolgedessen alle freien Trägern gezwungen sind, dieses nachzuvollziehen. Eine solche Freistellung kann zunächst einmal nur für den örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe wirken, der dann mit den freien Trägern vor Ort darüber verhandeln muß, inwieweit sie sich beteiligen.

Zu den Inhalten des GTK im übrigen möchte ich nichts sagen. Insofern stehen wir noch vor spannenden Verhandlungen über das, was jetzt in Umsetzung der gefundenen zehn Punkte in ein Gesetzesverfahren gegossen werden soll.

Das Wunsch- und Wahlrecht soll sicherlich nicht angetastet werden. Wenn wir dann aber von einer "Freigabe" der Elternbeiträge reden, könnte man auch darüber diskutieren, inwieweit Wunsch- und Wahlrecht im Zusammenhang mit Elternbeiträgen und der Höhe von Elternbeiträgen zu stehen haben.

(Friedrich Hofmann [SPD] übernimmt wieder den Vorsitz.)

Schumacher: Ich möchte zunächst ganz kurz auf die GTK-Diskussion eingehen. Wo die Experimentierklausel verankert wird, ist uns letztlich egal, wenn damit vernünftige Rahmenbedingungen festgelegt werden und wenn die Klausel schnell kommt - egal, ob in diesem Gesetz oder im GTK - mit der Zusage, daß das Ganze bis zum 1. August nächsten Jahres in Kraft tritt.

Einige Worte noch zu den Rahmenbedingungen einer Experimentierklausel! Eine Freistellung von Standards und Vorgaben des Landes macht nur dann Sinn, wenn sie anschließend nicht faktisch über Förder- und Zuschußbedingungen des Landes wieder Wirkung erlangen können. Wir sehen im Moment noch nicht, daß dies gewährleistet wäre. Es wird allerdings keine Kommune bereitwillig von dieser Möglichkeit zu größerer Freiheit Gebrauch machen, wenn sie finanziell bestraft wird, indem sie weniger Landeszuschüsse erhält.

Was das Verhältnis zu den freien Trägern betrifft, besteht im Prinzip dasselbe Problem. Bei allem Respekt vor den Leistungen der freien Träger - wir können, zumindest im Moment und auch auf absehbare Zeit, nicht ohne sie -: Der Rechtsanspruch zur Gewährleistung des Kindergartenplatzes geht gegen die Kommunen, gegen Jugendämter. Wenn ich als öffentliche Hand, als Kommune oder Land, finanzielle Zuschüsse gewähre, damit andere für mich diesen Rechtsanspruch gewährleisten, dann muß ich auch das Recht haben zu sagen: Nur unter diesen und jenen Bedingungen bekommst du Zuschüsse; wenn du etwas anderes machen willst, mußt du es selbst finanzieren. - Wie die Bedingungen ausgestaltet werden, ist Sache des Landesgesetzgebers oder der Kommune, die die Freiräume nutzt. Aber prinzipiell ist es Sache des Geldgebers, in gewisser Weise die Verwendung des Geldes festzulegen.

Deshalb bereitet mir die Vorstellung, daß die Freistellung nur für die kommunalen Kindergärten gelten sollte, Schwierigkeiten. Das hieße nämlich in der Konsequenz, daß die Kommune, die eventuell ihre Zuschüsse für die eigenen Kindergärten zurückfährt, gezwungen ist, qualitativ höhere Angebote bei den freien Trägern zu bezuschussen. Schon jetzt stehen wir - wengleich sie sich noch nicht dramatisch auswirkt - vor der Schieflage, daß aufgrund der Personalvereinbarung zum Teil die Personalausstattung der Kindergärten in freier Trägerschaft höher ist als bei kommunalen Kindergärten und daß die Kommunen, weil es sich bei der Personalvereinbarung um einen Vertrag zu Lasten Dritter handelt, über die Betriebskostenvereinbarung gezwungen sind, diese höhere Personalausstattung der freien Träger mit mindestens 27 % zu bezuschussen. Langfristig gibt es da eine Abstimmung mit den Füßen, würde das Experiment mit dieser Schieflage angelegt. Denn ich kann es keinem Erziehungsberechtigten verdenken, wenn er sein Kind zu dem Träger mit den größten Mitteln und dann auch vermutlich den besten Standards schickt.

Das heißt: Wenn sie so etwas machen, dann müssen sie es einheitlich machen und der Kommune auch das Recht zubilligen, die Mindeststandards, die sie bei der Freigabe eventuell nach unten einzieht, bei der Bezuschussung auf freie Träger anzuwenden mit der Folge, daß unter Umständen verhandelt werden muß, weil sich gegebenenfalls freie Träger zurückziehen mit dem Argument: Unter diesen Bedingungen nicht mehr! Macht euren Dreck allene!, um es mit dem Sachsenkönig zu sagen. Anders aber läuft eine solche Experimentierklausel nicht. Dieses Grundsätzliche bitte ich zu bedenken.

Alles ist verfassungsrechtlich so lange zulässig - Herr Professor Oebbecke hat es erwähnt -, solange nicht andere rechtliche Verpflichtungen, sprich: Verträge mit den freien Trägern, vorhanden sind, die zumindest für die Laufzeit dieses Vertrages einen höheren Zuschuß gewährleisten.

Letzter Punkt! Was Herr Groth aufgegriffen hat, scheint mir sehr wichtig: die Pflegekonferenzen. Was sich dahinter verbirgt, gilt spiegelbildlich für die Gesundheitskonferenzen, um die es in Artikel 3 geht. Wir bedauern, daß das Land nicht mehr Vertrauen in das Interesse der Kommunen hat, die Koordinierung wahrzunehmen. Es mag zwar immer Kommunen geben, die ihr eigenes Interesse nicht richtig definieren; es kann im übrigen auch einmal im Land passieren, daß die Interessen falsch definiert werden, doch ruft man deshalb nicht sofort nach dem Bundesgesetzgeber. In der Regel aber haben die Kommunen ein Interesse an der Koordinierung für ihre Bereiche und auch im Gesundheitsbereich, weil langfristig die Peitsche der Haushaltsmisere hinter ihnen steht. Sie haben ein Interesse an der Koordinierung mit anderen Einrichtungen - für den Pflege- und Gesundheitsbereich gilt das spiegelbildlich -, weil sie sonst die durch Nichtausnutzung sämtlicher Synergieeffekte entstehenden Lasten über Sozialhilfe zu zahlen hätten. Dieses Interesse würde ich bei den Kommunen zunächst einmal unterstellen. Und sollte eine Kommune es falsch machen, wird sie, sobald es in einer Nachbargemeinde ein positives Beispiel gibt, von ihrem Kämmerer sehr schnell auf den rechten Pfad geführt werden.

Deshalb mein Vorschlag auch für die Gesundheitskonferenz: Nehmen Sie doch zumindest in den Gesetzentwurf auf, daß auf die Gesundheitskonferenz verzichtet werden kann, wenn die notwendige Koordinierung vor Ort anders gewährleistet ist. Ich bringe dies ganz bewußt zur Sprache, weil mir Kreise mitgeteilt haben, sie koordinierten doch schon. Das mag zwar nicht

alles in einer Konferenz laufen, sondern in ein oder zwei Arbeitsgemeinschaften. Sie hätten jetzt mühsam Vertrauen aufgebaut - denn man will ja von den Partnern auch was und nicht einseitig finanzieren -: Und jetzt kommt ihr mit eurer Gesundheitskonferenz, deren Zusammensetzung das Ministerium auch noch im Detail vorschreiben will, mit der wir, wenn wir keine Doppelstruktur haben, gezwungen werden, vertrauensvolle Zusammenarbeit zu zerschlagen, nur weil irgendeiner im Ministerium meint, die Koordinierung kann nur so organisiert werden! - Darum bitte: Gewährleistungsfunktion in diesem Bereich!

Ein letztes Wort - Sie mögen es als Polemik abtun, deshalb will ich es als Verdacht äußern -: Wir sind der Landesregierung und dem Landtag sehr dankbar für den Verzicht auf Sonderbehörden, die die Bündelungsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung gefährden. Wir haben aber manchmal den Eindruck, daß insbesondere das Fachministerium, das von diesen örtlichen Fachkonferenzen besonders fasziniert ist, versucht, jetzt als Ersatz für Sonderbehörden örtliche Resonanzböden zu organisieren, die genau diese Bündelungsfunktion der kommunalen Selbstverwaltung - im positiven Sinne des Fachministeriums - wahrnehmen, die sonst Sonderbehörden hätten.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Ich möchte kurz etwas zu den Fragen, die in rechtlicher Hinsicht aufgeworfen worden sind, sagen. Zum einen zu der Frage von Herrn Grevener! Die Vorschrift der Gemeindeordnung, die besagt, daß vor Erhebung von Steuern die anderen Möglichkeiten der Finanzierung ausgeschöpft sein müssen, stellt in dem hier diskutierten Zusammenhang, liest man die höchstrichterliche Rechtsprechung, kein Problem dar.

Zweitens: Für wen gilt die vom Gesetz vorgesehene Befreiung? - Über die in dem Entwurf gewählte Terminologie kann man sich streiten. Man kann sich aber doch das, was Sie hier machen, nur so vorstellen, daß die Modifizierung der Regelung jeweils für die gesamte Fläche der Kommune gilt, daß Sie also in Art. 1 § 3 ein Verfahren etablieren, auf Grundlage dessen das Innenministerium durch Rechtsverordnung entscheidet, für welche Kreise, Städte und Gemeinden die entsprechenden Landesgesetze gelten. Das wird ganz deutlich. Denn es kann nicht sein, daß die Gesetze nur für den Adressaten Kommune ihre Gültigkeit verlieren, da auch Gebührenzahler, Sachverständige und viele andere betroffen sind. Wenn es zudem in Artikel 1 § 2 Abs. 3 heißt, daß sich die Befreiung "auf alle" erstreckt, kann es daran insoweit keinen Zweifel geben.

Es käme folgendes Verfahren zur Anwendung: Es bedarf einer Entscheidung, in welchen Bereichen - das ist das Konzept für die fünf Jahre - die Modifizierung des Artikels 1 § 2 Abs. 1 Nr. 3 gelten soll. Dafür hat die Kommune laut Gesetzentwurf einen Antrag zu stellen, auf dessen Basis das Innenministerium entscheidet. Wenn das Innenministerium entschieden hat, gelten die alten Regelungen für die nächsten fünf Jahre nicht mehr, und es wird hinterher berichtet. Vernünftigerweise kann man auf der Grundlage dieses Textes nicht bezweifeln, daß davon auch die Einrichtungen anderer Träger erfaßt sind. Man kann etwas anderes zwar für wünschenswert halten, aber der Text gibt dieses andere meines Erachtens gegenwärtig nicht her. Und auch bei Beachtung der Maßgaben des Bundesrechts sowie einer verfassungsrechtlichen Prüfung steht für mich die Zulässigkeit dieses Vorgehens außer Frage.

Zur Selbstverwaltung in Europa: Nach allem, was wir wissen, wird es in Europa zu einer Konkurrenz, zu einem Wettbewerb von Lösungen kommen. Ein Problem dabei ist, wie sich relativ große Gemeinwesen, mit denen wir es in der Bundesrepublik, in Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien zu tun haben, so organisieren, daß sie anpassungs- und leistungsfähig zum Zwecke der Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben sind. Welche Lösungen sich letztendlich durchsetzen, wird von der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Lösung abhängen.

Sie sitzen hier unter anderem, weil Sie glauben, daß im Bereich der Selbstverwaltung in Nordrhein-Westfalen an dieser Leistungsfähigkeit gegenwärtig etwas zu verbessern ist. Und je besser die Lösungen sind, um so besser werden sie sich nach allen Erfahrungen auf mittlere und lange Sicht durchsetzen. Denn es handelt sich um langfristige Prozesse, wie die deutsche Geschichte zeigt, wenn man daran denkt, wie lange es gedauert hat, bis etwa die aus dem Jahre 1948 datierende Kommunalisierung in einigen Bundesländern realisiert worden ist. In einigen Bundesländern hat sie sich erst in den 90er Jahren etabliert, und das noch nicht einmal flächendeckend.

Es kommt also auf die Leistungsfähigkeit der Systeme an. Im Moment ist die Leistungsfähigkeit zwar nicht ganz, aber doch in großem Umfang identisch mit Anpassungsfähigkeit. Das gilt nicht nur für die Selbstverwaltung, sondern auch für den Föderalismus.

Gerhard Stranz: Ich finde es wichtig, daß alle Beteiligten gemeinsam nach Lösungen suchen.

Auf Hinweise wie solche, daß es in Schweden zum Glück keine freien Träger gibt, gehe ich nicht ein. Wir haben hier bestimmte Bedingungen, und es geht darum, Lösungen zu finden.

Zunächst zur Übertragung der Experimentierklausel in das GTK! Herr Meiwes hatte eine solche Lösung als recht charmant bezeichnet. Ich stehe auf dem Standpunkt: Es besteht keine Notwendigkeit für eine Experimentierklausel, weil es eine Notwendigkeit zur Weiterentwicklung gibt, und die gilt für alle Träger.

Zweitens: Wo sollte eine Öffnung, wenn sie denn notwendig erschiene, plaziert werden? - Ich schaue zunächst einmal darauf, was schon vorhanden ist. Und vorhanden ist in § 21 des GTK bereits eine Regelung unter der Überschrift "Modellmaßnahme", in der schon eine verlässliche Prüfung hinsichtlich finanzieller und qualitativer Bedingungen vorgesehen ist. Es bedarf insofern also keiner besonderen Experimentierklausel, da bestehende Möglichkeiten, um zu Weiterentwicklungen zu gelangen, genutzt werden können.

Herr Grevener hat die Freistellung von der personellen Besetzung angesprochen. - Aus meiner Sicht kann es keine Freistellung geben, weil die Grundlage für die personelle Besetzung eine Vereinbarung ist, die durch eine gesetzliche Regelung nicht außer Kraft gesetzt werden kann. Ich möchte daran erinnern, weshalb es diese Vereinbarung überhaupt gibt. Grundlage bildet ein Beschluß der SPD-Fraktion von 1991, beinhaltend zwei Bestandteile: ein Ausbauprogramm und mehr Qualität in Tageseinrichtungen. Daraufhin hat der zuständige Sozialminister die Vereinbarung gekündigt. Anschließend ist unter Beteiligung aller, auch der kommunalen

Spitzenverbände, über den Bedarf für mehr Qualität verhandelt worden. Herausgekommen ist ein von allen getragener Kompromiß, der auch mit der personellen Besetzung zusammenhing.

Ferner tauchte hier die Frage nach den Perspektiven in den Kommunen auf. Meines Erachtens gibt es dort genügend Fachleute, die Freiräume umsetzen könnten. Wir brauchen die in Rede stehenden Regelungen nicht auf Landesebene. Wir haben die notwendige Qualität bei den Trägern, um verantwortlich Entsprechendes zu realisieren. Wir brauchen aber Vereinfachungen, damit vielleicht über ein verändertes Verfahren mehr Qualität entstehen kann. Mir ist beispielsweise die Erforderlichkeit eines so ausgeprägten Verwendungsnachweisverfahrens, das viele Kapazitäten bei den Trägern und den Kommunen unnötig bindet, nicht nachvollziehbar. Warum arbeitet man hier nicht mit mehr pauschalen Förderungen und einer Steuerung der Qualität über ein Berichtswesen? Auf dieser Basis könnten wir viel besser und zielgerichteter miteinander umgehen.

Der Hinweis auf Standards in anderen Ländern bedeutet für mich immer wieder das Blicken nach Baden-Württemberg. - Auch in Baden-Württemberg, was manchmal als gelobtes Land betrachtet wird, existieren Vorgaben, die in gleicher Weise Standards beschreiben, nur heißen sie dort "Hinweise" und nicht "Standards".

Dr. Linzbach: Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände gehören 6 Verbandsgruppen und 17 Verbände in Nordrhein-Westfalen an. Ich habe zwar heute kein konkretes Mandat, um hier zu sprechen, aber ich glaube aus der allgemeinen Kenntnis, die ich von der Arbeitsgemeinschaft habe, folgendes klarstellen zu dürfen: Das Kindeswohl, um das es beim Kindertagesstättenbereich geht, ist ein qualifiziertes, nämlich das der vorschulischen Erziehung, in der Kinder charakter- und menschenbildende Eigenschaften lernen sollen; so ist es auch in § 1 des Gesetzes beschrieben. Wenn man jedoch an dieser Stelle zum Experimentieren übergeht, dann gilt mit Sicherheit der Grundsatz, den Professor Oebbecke genannt hat: Wenn es heikel wird, d. h., wenn das Wohl junger Menschen zur Debatte steht, muß um so genauer den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit Rechnung getragen werden.

Aber - nicht weil das Wort bei Erwähnung eines Gottesgeschöpfes eine Killervokabel wäre - unsere Reaktion beruht darauf, daß wir uns als Träger der überwiegenden Zahl der Einrichtungen in dem Verfahren als nicht gebührend beteiligt befunden haben mußten. Man sollte es doch in diesem Bundesland, das im übrigen doppelt so viele Einwohner wie Schweden zählt und eine gute Wohlfahrtspflege in den mehr als fünf Jahrzehnten seines Bestehens entwickelt hat, versuchen. Bevor es an Gesetze geht, sollte man eher den alten Grundsatz "Den Wollenden geschieht kein Unrecht" beachten. Man sollte also partnerschaftlich zusammenarbeiten und möglicherweise das Experiment gemeinsam unternehmen, denn der Druck, unter dem wir stehen, eint uns.

Friedrich Schepsmeier (SPD): Zuletzt war vom Druck, der uns eint, die Rede, und diesen kann man ja beschreiben. So gibt es beispielsweise den Druck, daß alle Kostenträger im GTK-Bereich glauben, diese Kostensprünge nicht mehr tragen zu können.

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Standards, und ich möchte wissen, ob dort wirklich ungerechtfertigte Unterschiede bestehen. Diese Frage wiederum hängt damit zusammen, auf welche Art und Weise man das Kindeswohl noch kostengünstiger sicherstellen kann.

Herr Lübking, Sie haben angesprochen, daß die kommunale Seite die Personalvereinbarungen nicht unterschrieben hat und - wie man landesweit hört - daß sie mit eher geringen Personalstandards arbeitet. Haben Sie den Eindruck, daß die in Ihren Kommunen tätigen freien Träger mit überzogenen Standards, die aus Sicht des Kindes nicht erforderlich wären, arbeiteten?

Umgekehrt richte ich die Frage an die Vertreter der Wohlfahrtsverbände und insbesondere an Herrn Stranz - und diese Frage ist für mich im Kern wichtiger -: Kann man sagen, daß eine Kindertageseinrichtung - konkret: eine Regelgruppe - mit 1,5 Kräften nicht mehr den pädagogischen Auftrag erfüllt, was die bösen Worte von der reinen Verwahranstalt rechtfertigte?

Herr Meiwes, es war vorhin von Ihrem evangelischen Kollegen zu hören - dieser Satz zum Abschluß seines Beitrages hat mir sehr gut gefallen -, daß es darauf ankommt, gemeinsam zu gucken, wie man die Kostenentwicklung in den Griff kriegt. Darf ich das mit Ihrem Einverständnis so übersetzen, daß sich die freien Träger gerne dem Prinzip anschließen würden, für vergleichbare Einrichtungen auch vergleichbare Standards finanzieller und personeller Art zu haben? - Dazu eine Bemerkung: Es gibt sicherlich Unterschiede aufgrund der unterschiedlichen Aufträge, aber man kann Zweifel hegen, ob jeder Unterschied in der Finanzausstattung oder in anderen Ausstattungen, den wir in der Kindergartenlandschaft finden, allein immer deshalb gerechtfertigt ist. Ich wäre sehr froh, wenn Sie und vielleicht auch Herr Stranz für den DPWV - ich spreche Sie stellvertretend an - sich dazu äußerten.

Herr Schumacher, Sie vertreten den Landkreistag. Ich habe als Kreistagsabgeordneter große Bedenken, ob die Kommunalisierungsklausel des Artikel 1 im Bereich des GTK für den kreisangehörigen Raum überhaupt machbar ist. Dort sind nämlich - erstens - überdurchschnittlich viele freie Träger - es ist ja bereits darauf hingewiesen worden, daß es in einem solchen Zusammenschluß schwierig ist, Konsens herzustellen - tätig, und wir müßten - zweitens - mit einer Reihe von kreisangehörigen Gemeinden aus dem entsprechenden Gebiet zusammenarbeiten. Wie beurteilen Sie als Vertreter der Dachorganisation der Kreise diesen Zusammenhang?

Meine letzte Frage stelle ich Herrn Professor Oebbecke. Das KJHG bildet den bundesrechtlichen Rahmen zum GTK, dem entsprechenden Ausführungsgesetz des Landes. Wie ist im Falle einer Teilnahme an der Kommunalisierung insbesondere mit § 82 Abs. 2 erster Satz umzugehen, nach dem die Länder auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken haben? - Das bindet Landesjugendämter als Aufsichtsbehörden, und auch die Kommunen müssen wissen, falls sie teilnehmen, daß sie sich nicht sozusagen im rechtsfreien Raum befinden, sondern daß dahinter immer noch die Vorgabe des KJHG steht.

Hauptreferent Lübking: Herr Schepsmeier, zunächst einmal möchte ich etwas zu Ihren Fragen bezüglich der Kreise und der kreisangehörigen Bereiche sagen, denn dies tangiert uns als Verband der kreisangehörigen Gemeinden auch.

Wir kennen das Problem der Abstimmung zwischen dem Kreisjugendamt und den kreisangehörigen Gemeinden. Unser Verband verfolgt seit langem das Ziel - und wir haben das zuständige Fachministerium aufgefordert, hierzu die nötigen Schritte einzuleiten -, die Zuständigkeit für den Bereich der Tageseinrichtungen für Kinder auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu übertragen, weil wir meinen, daß sie dort hingehören und Schwierigkeiten vor Ort besser gelöst werden können. Dies bezieht sich auch auf Finanzierungsfragen, weil wir festgestellt, daß viele kreisangehörige Städte ihre Einrichtungen - um sich von Kosten zu entlasten - auf freie Träger übertragen haben, die dann wiederum eine 95%ige Förderung über den Kreis bekommen. Damit belasten diese kreisangehörigen Städte die Kreisjugendamtsumlage, aber ihren eigenen Haushalt entlasten sie, weil sie nur 5 % als eigenen Zuschuß geben müssen, um auf 100 % zu kommen. Auf diese Weise lassen sie also die Kreisjugendamtsumlage in die Höhe schnellen. Diesbezüglich sehen wir Probleme im System, die dadurch gelöst werden könnten, daß man die gesamte Zuständigkeit für dieses Aufgabenfeld auf die kreisangehörigen Städte und Gemeinden überträgt.

Ihre eigentliche Frage, wie es denn mit der personellen Besetzung in Abhängigkeit der Gruppenstärke aussieht, wird man nach den unterschiedlichen Träger- bzw. Einrichtungstypen differenziert beantworten müssen. Man wird sicherlich nicht den reinen Kindergarten, der nur morgens und nachmittags geöffnet hat, mit der Ganztageseinrichtung gleichsetzen können. Man wird vielmehr auf Kriterien wie "Gesamtöffnungszeiten", "altersgemischte Gruppen", "Hort" und so weiter Rücksicht nehmen müssen und erst dann - das ist eigentlich der Ansatz, den ich in der Kommunalisierung sehe - schauen können, was an entsprechendem Personal nach der Belegung und nach den Öffnungszeiten vor Ort gebraucht wird.

Es kann aber nicht angehen, daß ein Einrichtungsträger - ich spreche jetzt vom Kindergarten - beziehungsweise eine viergruppige Einrichtung, die nachmittags nicht frequentiert ist, heute die Möglichkeit hat, mit vollem Personal zu fahren und dadurch tatsächliche Einsparungsmöglichkeiten nicht wahrzunehmen. Da muß in der Tat der Financier öffentlicher örtlicher Träger die Möglichkeit erhalten zu sagen, daß bestimmtes Personal nicht mehr notwendig ist. Dieser Personalbedarf ist von Kommune zu Kommune unterschiedlich, aber auch innerhalb einer Kommune - beispielsweise in einer Großstadt - kann man unterschiedliche Gegebenheiten vorfinden. In einem sozialen Brennpunkt mit einem hohen Ausländeranteil wird man nicht mit der gleichen personellen Besetzung fahren können wie in einer Einrichtung in einem gutbürgerlichen Villenvorort. Das sind örtliche Unterschiede, und diese Unterschiede kann ich nicht durch eine Vereinbarung, die für das gesamte Land gilt, auffangen. Es macht vielmehr Sinn, den Bedarf nach örtlichen Gegebenheiten auszuhandeln.

Im übrigen: Es existieren in der Tat schon jetzt unterschiedliche personelle Besetzungsstärken in den Einrichtungen, und ich habe noch nicht gehört, daß irgendwo eine kommunale Einrichtung wegen Verstoßes gegen das Kindeswohl geschlossen werden mußte, weil sie eine etwas geringere personelle Besetzung aufgewiesen hat. Die Kommunen stöhnen hingegen darüber, daß es mittlerweile einen Verdrängungswettbewerb gibt, denn diejenigen, die zu 95 % gefördert werden, rühmten sich in der Öffentlichkeit dann auch noch mit ihrem - rein kommunal finanzierten! - besseren personellen Schlüssel. Einen solchen Verdrängungswettbewerb darf es natürlich nicht geben, denn das ist keine Partnerschaft, wie wir sie verstehen. Dann muß man sich zusammensetzen, über alle Einrichtungstypen reden und schauen, was für

das Kindeswohl an personeller Besetzung notwendig ist, und diese Besetzung muß entsprechend refinanziert werden.

Gerhard Stranz: Herr Schepsmeier, zu Ihrer Frage, ob eine Gruppe mit 1,5 Kräften im kommunalen Bereich den Ansprüchen gerecht wird. - Ich will zunächst betonen: Ich kann keine Erklärungen für den Paritätischen Wohlfahrtsverband abgeben. Ich habe dort zwar gearbeitet, aber jetzt muß ich aus dem Blickwinkel antworten, der mir zur Verfügung steht.

Diese Kampfzahl 1,5 ist eine Phantomzahl, und zwar vor folgendem Hintergrund: Ich habe eine Totalerhebung über die personellen Bedingungen für alle Waldorfkindergärten in der Bundesrepublik veranlaßt mit dem Ergebnis: In Baden-Württemberg gibt es eine Quote von 1,6 und in Nordrhein-Westfalen von 2,0 Kräften. Diese Zahlen sagen im Grunde genommen überhaupt nichts aus. Eine Einrichtung mit einer Öffnungszeit von fünf Stunden könnte sehr wohl mit 1,5 Kräften auskommen. Sobald sich die Öffnungszeit verlängert, wird eine personelle Besetzung mit 1,5 Kräften überhaupt nicht ausreichend sein.

Herr Lübking hat auch auf andere Unterschiede aufmerksam gemacht. So besteht ein erhöhter Bedarf beispielsweise in kleinen altersgemischten Gruppen, in denen Kinder mit drei Jahren betreut werden. Da werden Sie den Kindern mit 1,5 Kräften in keiner Weise gerecht.

Dem wird entgegengehalten, Kommunen kämen mit 1,5 Stellen pro Gruppe aus. - Ich rate Ihnen: Gucken Sie auf die Öffnungszeiten und gucken Sie, ob die Zahlen stimmen. Ich habe nämlich Kontakte zu Jugendämtern, und die weisen nach, daß sie längst nicht mit 1,5 Kräften auskommen, sondern sie auch 1,7 oder 1,8 Kräften rechnen und daß es an dieser Stelle kein Problem gibt. Ich weiß ja auch von Klagen, die zwischen dem Landschaftsverband und Kommunen laufen und in denen es um die entsprechende personelle Besetzung geht.

In diesem Zusammenhang will ich darauf aufmerksam machen, daß Hinweise wie der von Herrn Lübking, es könne nicht angehen, daß viergruppige Einrichtungen am Nachmittag nicht frequentiert werden, häufig von der falschen Annahme bestimmt werden, das Personal mit in der Regel einer 38,5-Stunden-Woche wäre im Grunde die ganze Zeit in der Gruppenarbeit tätig. Wir haben aber ähnlich wie bei Lehrern eine Vor- und Nachbereitungszeit für pädagogisches Personal verabredet, und zwar in Höhe von 25 % der tarifvertraglichen Arbeitszeit. Nach den geltenden Verabredungen arbeitet das pädagogische Personal sechs Stunden am Tag - in Anführungszeichen - mit den Kindern. Unter Anlegen dieses Maßstabes können Sie dann prüfen, ob das Personal genügend oder nicht genügend arbeitet.

Die andere Frage bezog sich auf den Kostenvergleich, daß es nämlich unterschiedliche Kosten bei gleichen Leistungen gibt. Dahinter stehen von den Trägern teilweise überhaupt nicht zu verantwortende Bedingungen. Ich gehe davon aus, daß wir an dieser Stelle nicht den BAT behandeln, der zu entsprechenden Kostenverschiebungen führt, weil beispielsweise allein die Unterschiedlichkeit in der Vergütung von Personal, das am Anfang seiner Berufstätigkeit steht, und Personal, das elf Dienstjahre aufweist, verheiratet ist, drei Kinder und einen Ehepartner, der nicht im öffentlichen Dienst ist, hat, rund 133 % ausmacht. Diese Unterschiedlichkeit kann man ja nicht dem Träger anlasten, der das Glück oder das Pech hat, mit älterem oder jüngerem Personal zu arbeiten. Wir können zum Glück Menschen nicht klonen, daß sie ewig jung bleiben, um dem BAT zu genügen.

Andreas Meiwes: Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die derzeit geltende Personalvereinbarung aus der Sicht des Kindeswohls überzogen ist. - Ich glaube: Wer einmal in einer vollbesetzten Kindergartengruppe einen Vormittag verbracht und gesehen hat, was da vonstatten geht, der wird diese Frage nicht mehr stellen; ich gehe immer von voll ausgelasteten Gruppen aus. Selbstverständlich ist die Anwesenheit von zwei Fachkräften in einer voll ausgelasteten Gruppe beispielsweise am Vormittag aus der Sicht des Kindeswohls nicht überzogen.

Eine andere Frage ist: Kann ich das bezahlen? - Zur Beantwortung dieser Frage darf ich dann aber nicht mit dem Kindeswohl argumentieren, sondern muß sagen: Ich kann den an sich wünschenswerten Zustand nicht finanzieren und muß aus diesem Grunde Abstriche machen. - Das ist eine völlig andere Diskussionslage, und da muß Politik Farbe bekennen und deutlich erklären: Es ist an sich wünschenswert, aber wir können es nicht finanzieren, und aus diesem Grunde müssen wir mit dem Personalstandard runter.

Die Kirchen tun dies schon in weitem Umfange, und ich darf für die Katholische Kirche berichten - die Evangelische Kirche hat sicherlich ähnliche Zahlen -, daß wir bei weitem im rechnerischen Mittel nicht mehr bei zwei Kräften pro Gruppe liegen, weil wir dort, wo am Nachmittag die Belegung der Gruppen bereits zurückgeht oder nicht mehr vorhanden ist, die Beschäftigungsumfänge weitestgehend zurückgefahren haben. Wir liegen noch über 1,5 Kräften, aber wir bewegen uns tendenziell auf die 1,5 Kräfte zu, weil es auch den Kirchen finanziell schlechter geht.

Man muß natürlich auch aufpassen, wie man diese 1,5 Kräfte bemißt. Wenn man von einer landesweiten Durchschnittszahl ausgeht, ist das etwas ganz anderes, als wenn ich starr 1,5 Fachkräfte pro Gruppe meine, denn dann komme ich bei heutigen Öffnungszeiten - Herr Stranz hat dies vorgerechnet - nicht mehr auf die entsprechende personelle Abdeckung; auch darüber muß man sich im klaren sein.

Man kann natürlich personelle Standards auf Standards zurückführen, wie sie 1974 vereinbart wurden. Man muß sich aber auch bewußt sein, daß es dann im übrigen Bereich des Angebotes keine 97er, 98er oder 99er Bedingungen geben kann. Ein 74er Leistungspotential kann ich auch nur zu 74er Bedingungen fahren. Alles andere wäre - so glaube ich - nicht realistisch.

Bei der Frage von Herrn Schepsmeier, die er ausdrücklich an mich gerichtet hat, verstehe ich nicht so ganz die Zielrichtung. Selbstverständlich muß man bei der finanziellen Förderung einer Gruppe auf die Gruppenart und auf das Angebot abstellen; ich denke, darin sind wir uns einig. Das Trägerprofil, das wir in unseren Einrichtungen haben, haben wir bisher ja auch immer selbst bezahlt, und wir haben uns mit der Refinanzierung für katholische Tageseinrichtungen sicherlich im gesetzlichen Rahmen bewegt. Deswegen ist mir die Stoßrichtung Ihrer Frage nicht ganz klar.

Was die unterschiedliche Kostenstruktur anbelangt - darauf hat Herr Stranz bereits hingewiesen -: Es gibt sehr unterschiedliche Faktoren, die sehr differenziert betrachtet werden müssen. Da sind zum einen die Einrichtungsarten, da ist zum anderen insbesondere das Gehaltsgefüge, das beachtet werden muß. Es gibt ja nicht nur die unterschiedlichen Altersstufen der Erzieherinnen, sondern es gibt auch die unterschiedlichen Eingruppierungen in Vergütungsgruppen, und es liegt auf der Hand, daß die Leiterin einer Einrichtung besser bezahlt wird als die

gerade eingetretene Berufspraktikantin. - All das muß in einer differenzierten Betrachtungsweise berücksichtigt werden, wenn man Kostenvergleiche anstellt.

Im übrigen hinken die Kostenvergleiche, die uns bisher vorgelegt wurden, weil sie zum Teil Faktoren enthalten, die einfach nicht bereinigt sind. Es gibt natürlich auch Trägergruppen, die ihre Einrichtungen überwiegend in angemieteten Räumen betreiben, und die liegen - betrachtet man Gesamtbetriebskosten inklusive Kaltmieten - von den Durchschnittskosten erheblich höher. Man muß diese Kosten allerdings erst einmal um die Kaltmiete bereinigen, um einen Kostenvergleich mit einem Eigentümer vornehmen zu können.

All diese Leistungen scheinen mir bis zum heutigen Tage nicht mit der hinreichenden Gründlichkeit untersucht worden zu sein, und das ist auch der Vorwurf, den wir in unseren Stellungnahmen immer wieder gemacht haben. Es gibt kein verlässliches Zahlenmaterial, die Ist-Zahlen sind einfach nicht vorhanden, und deshalb kann man nicht mit umwälzenden Reformvorschlägen die Landschaft aufrütteln, ohne letztendlich zu wissen, welche Folgen das hat.

Auch Herr Stranz hat bereits folgendes gesagt: Man muß sehr genau hinschauen; er hat es auf den BAT bezogen. Die Gegebenheiten im Land sind höchst unterschiedlich, und man muß mit höchst unterschiedlichen Situationen rechnen. Deshalb kann man nicht mit einer einheitlichen Pauschalierung über das gesamte Land - möglichst mit nur einem Festbetrag - vorgehen, aber das ist eine Diskussion, die hier nicht geführt werden muß. Darüber werden wir uns im Rahmen der Novellierung des Gesetzes über Tageseinrichtungen für Kinder zu unterhalten haben.

Ich darf die Gelegenheit vielleicht noch einmal dazu nutzen, um einen rein redaktionellen Einwand bezüglich der Experimentierklausel zu bringen: In der Experimentierklausel - wie sie im Artikel 1 vorgesehen ist - sind gewisse Vorschriften des GTK mit ihrer Paragraphenbezeichnung *expressis verbis* genannt. Wer sagt Ihnen denn eigentlich, daß, wenn wir mit der Überrollung des GTK als solchem bis zum 1. August des nächsten Jahres fertig sind, die Regelungsmaterien in diesen Paragraphen noch dieselben sind? - Denn dann müssen Sie wieder nachbessern.

Schumacher: Ich hoffe, ich habe die Frage von Herrn Schepsmeier richtig verstanden: Ich glaube, Sie sprechen den Punkt an, daß es in einem ländlichen Raum oder in einem kreisangehörigen Raum schwieriger ist, von Ort zu Ort differenzierende Standards festzusetzen - falls man die Spielräume vor Ort hat -, weil man dann stärker unter Legitimationsdruck gerät.

Ich will es einmal so formulieren: Wenn die kreisunabhängige Stadt Köln irgendwelche Standards im Kindergartenbereich im Rahmen der Spielräume, die ihr gelassen werden, festsetzt, dann wird es sie nicht weiter kümmern, wenn die kleine Stadt Monheim mit ihren Standards etwas besser fährt. Sie ist sich selbst genug. Es ist etwas anderes, als wenn die Stadt Herford nach oben oder unten rausreißt und sich die übrigen Jugendämter im Kreisbereich anders verhalten. Letztlich ist dies ein Problem der Legitimation und der Begründung solcher Abweichungen. Da hat es Köln leichter, eine eigene Spur zu fahren, als eine kleine Stadt. Es tut mir leid - und Herr Dieckmann hat dieses Problem ja auch bereits angesprochen -, aber ich möchte dann auch, daß die Kommunalvertretungen entscheiden und gegenüber

ihren Bürgern begründen, warum sie andere Leistungsqualitäten oder -dichten vorhalten als die Nachbarstädte. Das ist gesunder Wettbewerb.

Friedrich Schepsmeier (SPD): Ich meinte die Entscheidung auf Kreisebene.

Schumacher: Wenn der Kreis Jugendamtsträger ist, dann richten sich die Standards und die Zuschußbedingungen zunächst einmal an das Jugendamt. Ich möchte nichts zum Modell von Herrn Lübking sagen, aber die Gemeinden sind auch Träger der Grundschulen. Sind diese etwa weniger wichtig als die Kindergärten? Kann man das nicht auch dezentralisieren? - Das ist aber ein ganz anderes Feld. Das Jugendamt setzt natürlich für seinen Bereich Standards einheitlich fest und teilt dann auch die 27 % Betriebskostenzuschüsse und eventuell andere Zuschüsse einheitlich für alle kreisangehörigen Städte zu, für die es die Kindergartenversorgung formal sicherzustellen hat. Da sehe ich nicht die Schwierigkeiten.

Ich sehe eher darin eine Schwierigkeit, daß es im ländlichen Raum eher eine bunte Wiese mit vielen bunten Blumen gibt als im großstädtischen Raum. Da sage ich: Einheitsblau ist mir nicht so lieb wie vieles Bunte, auch wenn einiges Bunte bunter ist als anderes; das ist kommunale Selbstverwaltung.

Folgendes möchte ich zu den überzogenen Personalstandards sagen: Man kann es nicht so einfach machen und die jetzigen Standards als aufgrund des Kindeswohls zwingend bezeichnen. Es gibt sicherlich Untergrenzen - das Horrorwort "Kinderverwahrnastalt" ist ja gefallen -, die man nicht unterschreiten darf und bei denen auch die von Ihnen angesprochene bundesgesetzliche Pflicht nicht mehr erfüllt ist. Ich glaube aber, daß es einen Spielraum gibt, der nicht die Feststellung zuläßt, 2,0 Kräfte in der Personalkostenvereinbarung wären das durch das Kindeswohl zwingend gebotene.

Ich will noch auf einen anderen Aspekt hinwirken, und ich tue das nicht, weil ich irgendwelche Gruppen gegeneinander ausspielen will, sondern ich will das Problem benennen: Je höher Sie als Landesgesetzgeber Standards für den Kindergartenbereich festsetzen, desto weniger kommunale Mittel stehen für andere Bereiche zur Verfügung. Das heißt: Wenn Sie einheitlich für das Lehrerehepaar und die alleinerziehende Sozialhilfeempfängerin ein Kindergartenplatzangebot durch entsprechende Landesstandards garantieren, das die Kommunen mitfinanzieren müssen und das ein bestimmtes Level unterschreitet, dann entziehen Sie den Kommunen auch Mittel im Bereich der Hortplätze, um gegebenenfalls das tun zu können, was bei alleinerziehenden Müttern unbedingt notwendig ist.

Man kann also nicht so einfach nach dem Motto diskutieren: Ich will charakterstark sein und tue allen Gutes. - Faktisch ist die Verteilungssituation in den Kommunen heute so, daß Sie dann, wenn Sie einer Gruppe etwas Gutes tun, berücksichtigen müssen, daß Sie einer anderen Gruppe, die wesentlich mehr Gutes notwendig hat, die Möglichkeiten entziehen.

Prof. Dr. Janbernd Oebbecke: Herr Vorsitzender, Herr Schepsmeier, es tut mir leid, aber ich muß Ihnen noch einmal das entgegenhalten, was ich eben gesagt habe: Darauf bin ich

nicht vorbereitet. Die Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1 war Gegenstand, und darauf habe ich mich vorbereitet. Ich habe den Artikel 1 durchgearbeitet, aber ich muß offen einräumen - und ich hoffe, daß es meiner Reputation nicht schadet -, daß ich nicht weiß, was in § 82 Abs. 2 Satz 1 steht; auswendig weiß ich das nicht.

Sibrand Foerster: Ich möchte noch etwas bezüglich der 1,5 Kräfte im Zusammenhang mit Artikel 1 sagen. Diese 1,5 Kräfte sind ein Totschlagargument, und Sie haben auch etwas zur Differenzierungsnotwendigkeit gehört. Die Vereinbarung von 1974 führt in der dreigruppigen Einrichtung nicht zu 4,5 Kräften, sondern zu 5 Kräften. Bereits dort sehen Sie ein Differenzierungsmoment in der alten Vereinbarung.

1991, als wir an die Neuregelung gingen, hatten wir flächendeckend für ganz Nordrhein-Westfalen pro Gruppe 2,01 Vollkräfte im Durchschnitt beschäftigt. Damals war also bereits eine Differenzierung eingetreten, der auch Rechnung getragen wurde, indem gesagt wurde, daß der Sprung nun ein ganz kleiner sei.

Wir haben jetzt der Festlegung auf 1,5 Kräfte zugestimmt - und dazu stehen wir -, aber man muß den anderen Satz dazu lesen: Das pädagogisch Notwendige soll passieren. - Man muß sich also darüber verständigen, was im Einzelfall pädagogisch notwendig ist, ohne mit der Vorgabe "1,5 Fachkräfte" Gruppen und Einrichtungen kaputtzumachen. Die eingruppige Elterninitiative kann nämlich mit Sicherheit mit 1,5 Kräften die Einrichtung nicht weiter unterhalten. Es muß dann geklärt werden, ob man sie schließen muß, ob man sie zu einer zweigruppigen erweitert oder wie es in Zukunft aussehen soll. Dazu muß die Politik auch ein Stück weit Antwort geben.

Deswegen wird das Kernstück der weiteren Bemühungen sein, die Vereinbarung in einer anderen Form neu zu stricken, nämlich sie anzupassen. Deshalb habe ich vorhin gesagt: Laßt uns auf diesem Weg der Vereinbarung weitergehen, nehmt die Experimentierklausel an dieser Stelle heraus, weil wir bei der Neuformulierung der Vereinbarung Regeln finden und notfalls einen Mechanismus vorschlagen werden, der ins Gesetz hineinkommen kann und der dann die vom Gesetz her noch nicht möglichen Experimente erlaubt.

Meine Behauptung lautet - das hat auch Herr Stranz vorhin bereits in einem kurzen Satz erwähnt -, daß das GTK das beste und auch flexibelste Gesetz bundesweit ist, und es läßt die Anpassung an örtliche Verhältnisse ohne die Notwendigkeit von Gesetzesänderungen zu. Wir können vielmehr alles im Wege der Verständigung regeln. Deshalb haben wir im Vorfeld der Diskussion hier, aber auch in den Gesprächen mit den Fraktionen gesagt, daß wir in bezug auf die Vereinbarung dazu bereit sind, darüber nachzudenken, ob wir bestimmte autonome Rechte an dieser Stelle aufgeben wollen und können. Das müssen aber die Gespräche erbringen.

Wir haben vorgeschlagen, die Freistellung, die bisher im Rahmen der Kann-Bestimmung erfolgt und allein eine Entscheidung des Trägers ist, so umzuformulieren, daß sie in eine Konsenslösung angebunden wird, bei der die Kommune beispielsweise zustimmt, ob man die Hilfe des Landschaftsverbandes braucht, um Unvernünftiges zu verhindern. Man müßte aber alles in ein Konsensverfahren einbinden, in dem beide Seiten sagen können, daß sie eine bestimmte Einrichtung brauchen, und wie es in Zukunft so weitergehen soll. Damit soll der

Verdacht ausgeräumt werden, daß auf der einen Seite immer Luxuspersonal gefahren wird und auf der anderen Seite die Leute mit dem Geld nicht klarkommen.

Diese Angebote bestehen für die Weiterarbeit an der Sache. Deswegen bin ich dafür, daß Sie an dieser Stelle dem Raum geben und die Experimentierklausel aus dem Artikelgesetz herausnehmen.

Vorsitzender Friedrich Hofmann (SPD): Meine Damen und Herren, wir sind damit zum Ende der Anhörung zu Artikel 1 gekommen. Ich darf die Veranstaltung nun bis morgen, 10 Uhr, unterbrechen. Dann wird der Ausschuß für Arbeit, Gesundheit und Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge gemeinsam mit dem Kommunalausschuß die Sachverständigen zu Artikel 3 anhören.

gez. Hofmann
Vorsitzender

16.10.1997/16.10.1997

530