



Internationale Vereinigung der Waldorfkindergärten e.V. Region Nordrhein-Westfalen



Internationale Vereinigung
der Waldorfkindergärten e.V.
Region NRW
Gerberstraße 12
58456 Witten
Telefon: 02302/72001
Telefax: 02302/72002

Ansprechpartner: Gerhard Stranz

Witten, 7.10.1997

**Anmerkungen/Hinweise und Einschätzung zur Wirksamkeit und möglichen Auswirkungen der Regelungen des Artikel I:
Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen
(Drucksache 12/2340)**

Zur Anhörung im Abschnitt I am 8.10.1997:

Verfassungsmäßigkeit von Artikel 1

(Gesetz für ein Kommunalisierungsmodell)

Bezogen auf § 1, § 2 Absatz 1 Nummer 3 und § 2 Absatz 2

Ich danke Ihnen für die Gelegenheit, Gesichtspunkte aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege, eines Trägers der Freien Jugendhilfe vortragen zu können.

Die Ausführungen erfolgen insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen von Einrichtungen, die in der Regel bei der Deckung eines überörtlichen Bedarfs mitwirken und aufgrund der Aussagen eines Rechtsgutachtens, das wir bei Herrn Prof. Neumann und Frau Mönch-Kalina, Uni Rostock, zu Fragestellungen zu den Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der staatlichen Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft in Auftrag gegeben hatten und das im August 1997 fertiggestellt wurde.

Es ist mein Interesse, einen Beitrag zur heute notwendigen Ausgestaltung des Förderungsangebotes für Kinder mit ihren Familien zu leisten, so daß aus einer neuen inhaltlichen Ausrichtung eine Zielrichtung entsteht, die mehr ist als die Notwendigkeit, Mittel einzusparen. Eine solche neue Ausrichtung ist angesichts der veränderten Lebenssituationen von Kindern mit ihren Familien überfällig. Neue Formen von Dienstleistungen müssen ermöglicht werden. Dazu sind alle Beteiligten aufgefordert, ihren Beitrag zu leisten: Land, Landesjugendämter, Gemeinden, Träger, Eltern und Mitarbeiterinnen. Dies muß jedoch unter Berücksichtigung bisheriger Entwicklungen und Aufgabenteilungen ein kooperativer Prozeß sein, der das Selbstverständnis und das durch die Rechtsordnung garantierte Betätigungsrecht Freier Träger sowie die Prinzipien der Zusammenarbeit achtet.

Auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen aus der Tätigkeit in der Freien Wohlfahrtspflege will ich aufzeigen, daß

- A) die Absichten des Artikel 1, § 2 Absatz 1 und 2 - bezogen auf Freie Träger - nicht wirksam werden können,
- B) eine Anwendung der Regelungen zu erheblichen „Verwerfungen“ führen würden und
- C) daß es für die mit dem Kommunalisierungsmodell verbundenen Absichten (mehr Qualität - kostengünstigere Erfüllung der Aufgaben) einen Bedarf gibt, der jedoch auf andere Art und Weise zielgerichteter und wesentlich „verträglicher“ erfüllt werden kann.

Insofern verwende ich andere Blickwinkel als eine Betrachtung der „Verfassungsmäßigkeit“.

Zu A.:

Wirksamkeit der vorgesehenen Regelungen im Artikel 2, § 2 Absätze 1 und 2 für Freie Träger

1. Ich gehe davon aus, daß das Land Kommunen vom Landesrecht freistellen kann, zumal der § 26 SGB VIII den Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung keine Verpflichtung zur Gestaltung des Bereichs der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege auferlegt.
2. Eine Wirksamkeit des Aussetzens von landesrechtlichen Regelungen bezogen auf Freie Träger ist nur dann gegeben, wenn diese als einzelne Träger der Nichtanwendung des Landesrechts ausdrücklich zugestimmt haben. Eine pauschale Beschlußfassung der Gebietskörperschaft hätte m.E. keine Bindungswirkung, obschon die Gesamtverantwortung für die Erfüllung der Aufgaben des SGB VIII beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe liegt.
3. Die Freistellung der Kommunen vom Landesrecht hat jedoch keine Auswirkungen auf die Träger der Freien Jugendhilfe, zumal das Bundesrecht unmittelbare Gültigkeit hat.
4. Ein Aussetzen des Landesrechts kann u.a. folgende bundesrechtlichen Vorgaben nicht brechen, aus denen sich Leistungsansprüche und geltende Rechtsbeziehungen ergeben:
 - 4.1 Aus dem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (§ 24 SGB VIII) ergibt sich nach den einschlägigen Rechtsgutachten ein Sozialleistungsanspruch, durch den die Träger einen Anspruch auf Abschluß einer Leistungsvereinbarung nach § 77 SGB VIII haben. Die tatsächlich entstehenden Selbstkosten müßten durch den zuständigen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erstattet werden.

Ein Infragestellen der bisherigen Förderungsgrundlagen könnte Träger drängen, die bisherige auf der Grundlage des § 74 SGB VIII beruhende Subventi-

onsförderung verlassen zu müssen, die bisher den Einsatz von Eigenmitteln vorsieht.

- 4.2 Ein Aussetzen des Landesrechts könnte 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 u.a. auch Aussagen zu den geeigneten Kräften erforderlich sind.

Um zur Erteilung von Betriebserlaubnissen Grundlagen zu haben, sollen Vereinbarungen angestrebt werden. Diese Vereinbarungen sind dabei als Orientierung für eine Entscheidung im Einzelfall heranzuziehen, damit u.a. vergleichbare Lebensverhältnisse der Kinder sichergestellt werden können.

Entsprechende Festlegungen bestehen in allen Bundesländern, auch wenn sie, wie in Baden-Württemberg, lediglich als „Hinweise“ zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet und mit der Freien Wohlfahrtspflege erörtert wurden.

- 4.3 Auf der Grundlage des § 45 Absatz 2 SGB VIII wurde in NRW die „Vereinbarung über die Eignungsvoraussetzungen der in Tageseinrichtungen für Kinder tätigen Kräfte vom 17.2.1992 abgeschlossen, in der Aussagen über die erforderliche Ausbildung und die Zahl der in Tageseinrichtungen tätigen Kräfte enthalten sind. Diese Vereinbarung, die Grundlage für die Erteilung der Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII ist, kann durch die in § 2 Absatz 1 Nummer 3 vorgesehene Aufhebung der Betriebskostenverordnung nicht außer Kraft gesetzt werden.

Es würden lediglich die im § 1 Absatz 3 und 4 BKVO enthaltenden Sondertatbestände ausgesetzt (Übernahme von Vertretungskosten, Einsatz zusätzlichen Personals in sozialen Brennpunkten).

- 4.4 Eine Aufgabe von derzeit praktizierten Zuständigkeiten würde im übrigen für Träger, die einen das Gebiet einer Gebietskörperschaft überschreitenden Bedarf abdecken, nicht nur zu erheblichen Belastungen führen, die bisher unzulängliche Landesregelung verdeutlichen sondern auch die Frage nach der Sachlichen Zuständigkeit nach § 85 SGB VIII aufwerfen.

Nach § 85 SGB VIII ist der überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich für die Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen zuständig, die den örtlichen Bedarf übersteigen. Dies sind alle Tageseinrichtungen, die Kinder aus dem Bereich verschiedener Gebietskörperschaften fördern.

Zu B.:

Mögliche Verwerfungen durch die Anwendung der Kommunalisierungsklausel

Durch eine - ohne Zustimmung der Freien Träger erfolgte - Anwendung der Kommunalisierungsklausel könnten erhebliche Verwerfungen entstehen, die sich u.a. durch folgende Aspekte skizzieren lassen:

1. Zusammenwirken der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege

Eine gegen das Votum Freier Träger beschlossene Beteiligung an dem Kommunalisierungsmodell würde Fragen nach der Gültigkeit der in § 4 SGB VIII geforderten partnerschaftlichen Zusammenarbeit und der Achtung der Selbständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben aufwerfen und u.U. das Wahrnehmen gemeinsamer Verantwortlichkeiten erschweren.

2. Entstehen von Ungleichzeitigkeiten

Eine Beteiligung von Kommunen an dem Kommunalisierungsmodell könnte die bereits heute vielfach beklagten Ungleichzeitigkeiten in den Rahmenbedingungen für die Arbeit in Tageseinrichtungen in kommunaler und freier Trägerschaft verschärfen.

3. Rechtliche Klärungen verhinderten notwendige Gestaltung

Eine vorgesehene „Unterwerfung“ von Freien Trägern unter das Kommunalisierungsmodell würde rechtliche Klärungen erzwingen und damit Kräfte binden, die für den tatsächlichen Gestaltungsbedarf benötigt werden.

4. Durchsetzen einer neuen Finanzierungsgrundlage

Eine durch das Kommunalisierungsmodell entstehende Verunsicherung von Trägern hinsichtlich einer für die Organisation von Angeboten verlässlichen Finanzierungsgrundlage für die laufenden Betriebskosten könnte einzelne Träger und Trägerbereiche veranlassen, eine Finanzierung auf der Grundlage des § 77 SGB VIII zu realisieren, bei der in besonderer Weise ausschließlich die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die Übernahme der Selbstkosten zur Erfüllung des Sozialleistungsanspruchs zuständig wären.

5. Wesentliche Grundlagen der Substanz von Tageseinrichtungen für Kinder

Durch die vorgesehene Aufhebung von Regelungen des GTK würden qualitative Grundlagen in Frage gestellt, die bisher für die Entwicklung der Förderungslandschaft in Nordrhein-Westfalen von herausragender Bedeutung waren. Dies betrifft z.B. die Beschreibung der Aufgabenstellung von Tageseinrichtungen für Kinder, die Regelungen zur Mitwirkungen von Erziehungsberechtigten, die differenzierten und den Anforderungen des § 74 SGB VIII entsprechenden Förderungsregelungen und der Förderung von Tageseinrichtungsplätzen für Betriebe. Das Aufheben der entwickelten Grundlagen würde nicht nur Fragen der Verlässlichkeit innerhalb des Erprobungszeitraums aufwerfen.

Zu C:

Alternative Möglichkeiten zur Verbesserung der Förderung von Kindern mit ihren Familien im Zusammenhang mit einem effektiveren Einsatz von Mitteln

Aufgrund der veränderten Bedarfslagen von Kindern mit ihren Familien besteht ein Bedarf, die Rahmenbedingungen für die Förderung anzupassen, bestehende Förderungsmöglichkeiten zu verzahnen und Durchlässigkeiten zuzulassen. Diese Aufgabe setzt voraus, daß eine neue Zielvorgabe erforderlich ist, die mehr ist, als das vorrangige Ziel der Einsparung öffentlicher Aufwendungen.

Hierzu einige Stichworte:

- Weiterentwicklung der Bedarfsplanung zur Erfassung des qualitativen Bedarfs, damit die notwendige Vielfalt der Bedarfslagen überhaupt wahrgenommen werden kann.
- Einbeziehung vielfältigerer Möglichkeiten zur Deckung des Bedarfs von Kindern mit ihren Familien in eine Regelförderung, z.B. Tagespflege, Spielgruppen.
- Bestimmung der Angebote für Kinder mit ihren Familien unter den in den Einrichtungen wahrgenommenen Bedarfslagen, so daß z.B. auch Kinder anderer Altersgruppen aufgenommen werden können und aktuell nicht benötigte Plätze für Kinder im Kindergartenalter nicht freigehalten werden müssen.
- Ausrichtung der Angebote als „Orte für Kinder mit ihren Familien“ in denen eine Bündelung verschiedener Angebotsformen erfolgen kann, so daß auch die Zusammenfassung bisher nebeneinander bestehender Förderungen ermöglicht wird, z.B. Übergangsprogramm zur Erfüllung des Rechtsanspruchs, Förderung von Tageseinrichtungen anderer Altersstufen, Tagespflege, Hort, verlässliche Grundschule, Familienbildung. Bei einer entsprechenden Zielrichtung könnten den Tageseinrichtungen durch ihre besonderen fachlichen Grundlagen eine besondere Koordinierungs- und Bündelungsaufgabe zukommen, wenn sie dazu entsprechend unterstützt würden.
- Mit der Bündelung von Finanzierungsmöglichkeiten können einerseits Kosteneinsparungen durch Synergieeffekte als auch andererseits die Fähigkeit gestärkt werden, die neuen Herausforderungen unter erschwerten Bedingungen annehmen zu können. Beispiele: Bündelung der Finanzierungen aus dem Übergangsprogramm, der Regelförderung und Förderungen aus anderen Bereichen der Jugendhilfe (Offene Jugendarbeit) und der Schule.
- Die Weiterentwicklung in diesem Sinne bedarf nicht nur der politischen Unterstützung, der Schaffung von Durchlässigkeiten bei bestehenden Förderungswegen und unterschiedlichen „Zuständigkeiten“, sondern der Nutzung vorhandener Handlungsspielräume, die z.B. durch den geltenden § 21 GTK „Modellmaßnahmen“ gegeben sind.