

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	17
<b>Einleitung</b>	25
<i>1. Teil</i>	
<b>Rechtsquellen des Kindergartenrechts</b>	27
A. Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes .....	27
B. Landesrecht in Baden-Württemberg .....	30
C. Landesrecht in Bayern .....	32
D. Landesrecht in Berlin .....	36
E. Landesrecht in Bremen .....	38
F. Landesrecht in Hamburg .....	41
G. Landesrecht in Hessen .....	43
H. Landesrecht in Niedersachsen .....	45
I. Landesrecht in Rheinland-Pfalz .....	47
J. Landesrecht im Saarland .....	50
K. Landesrecht in Schleswig-Holstein .....	54
L. Landesrecht in den Ländern der ehemaligen DDR .....	54
M. Resümee .....	55
<i>2. Teil</i>	
<b>Standortbestimmung kirchlicher Kindergärten</b>	57
A. Der Kindergarten im Beziehungsgefüge der Jugendhilfe .....	57
B. Begriffsbestimmung "Kindergarten" .....	58
I. Tageseinrichtungen für Kinder als Abgrenzungskriterium .....	58
I. Kinderheime .....	59

2. Sonderkindergärten .....	59
3. Schulkindergärten .....	59
<b>II. Abgrenzung unter den Tageseinrichtungen für Kinder .....</b>	<b>59</b>
1. Kindertagesheime .....	60
2. Krippen .....	60
3. Krabbelstuben .....	60
4. Horte .....	60
5. Kindergärten .....	61
<b>C. Kirche als Träger der freien Jugendhilfe .....</b>	<b>61</b>
I. Kirchengemeinden als unterste regionale Gliederungen der verfaßten Kirchen .....	62
II. Orden und Kongregationen als Bestandteil der Kirche .....	63
<b>III. Verbände der freien Wohlfahrtspflege .....</b>	<b>63</b>
1. Diakonische Werke der Evangelischen Landeskirchen .....	64
2. Diözesan-Caritasverbände .....	65
<b>D. Vorrang freier Träger .....</b>	<b>66</b>
I. Vorrang als Ausfluß des Subsidiaritätsprinzips .....	67
1. Ursprung in der katholischen Soziallehre .....	67
2. Rechtliche Bedeutung .....	67
a) Allgemeiner Verfassungsgrundsatz .....	68
aa) Konzentrische Kreise um den einzelnen Menschen .....	69
bb) Grundrechtsordnung als Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips .....	70
cc) Subsidiarität im Rechtsstaatsprinzip .....	70
b) Ablehnung eines allgemeinen Verfassungsgrundsatzes .....	72
c) In Teilbereichen verwirklichter Rechtsgedanke .....	74
II. Bedingter Vorrang unter kommunaler Gesamtverantwortung .....	74
<b>III. Konsequenzen für die Rechtsanwendung .....</b>	<b>78</b>
<b>IV. Praxis in Nordrhein-Westfalen .....</b>	<b>78</b>
 <i>3. Teil</i>	
<b>Fragen zur Kindergartenfinanzierung</b>	80
1. Abschnitt	
<b>Bau- und Einrichtungskosten</b>	80
A. Begriffsbestimmung "Bau- und Einrichtungskosten" .....	81
B. Finanzierung der Bau- und Einrichtungskosten .....	81

	Inhaltsverzeichnis	9
	<b>2. Abschnitt</b>	
	<b>Begriffsbestimmung "Betriebskosten"</b>	82
A.	Kostenrechtliche Vorüberlegungen .....	83
	I. Betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff .....	83
	II. Kameralistischer Kostenbegriff .....	84
	III. Einordnung der Betriebskosten eines Kindergartens .....	84
B.	Angemessene Personalkosten .....	85
	I. Allgemeiner Personalkostenbegriff .....	85
	II. Personalkosten kirchlicher Träger .....	86
	1. Aufwendungen für weltliche Erzieherinnen nach kirchlichen Vergütungsregelungen .....	87
	a) Vergleichbarkeit mit dem BAT .....	87
	b) Beispiele kirchlicher Vergütungsregelungen .....	89
	aa) Evangelische Kirche .....	89
	bb) Katholische Kirche .....	90
	2. Aufwendungen für Mitglieder einer religiösen Gemeinschaft .....	90
	a) Kirchengemeinde als Träger .....	91
	b) Ordensgemeinschaft als Träger .....	91
	3. Begriff der "pädagogisch tätigen Kräfte" .....	91
	a) Wortlaut .....	92
	b) Entstehungsgeschichte .....	93
	c) Systematik .....	94
	aa) Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 Satz 1 WRV .....	94
	bb) §§ 4 Abs. 2 KJHG, 8 Abs. 3 KgG .....	95
	d) Teleologie .....	96
	4. Leistungsfortzahlung bei Abwesenheit .....	97
III.	Normative Voraussetzungen der "Angemessenheit" .....	99
	1. Unbestimmter Rechtsbegriff .....	100
	2. Der Angemessenheitsbegriff in anderen Vorschriften .....	101
	a) Gesetzgeber als Adressat .....	102
	aa) Angemessener Länderfinanzausgleich .....	102
	bb) Amtsangemessene Beamtenalimentierung .....	102
	b) Verwaltung als Adressat .....	103
	aa) Angemessene Kapitalverzinsung .....	103
	bb) Angemessenes Verhältnis zwischen Amtshandlung und Verwaltungsgebühr .....	103
	cc) Angemessene Schüler-Unfallversicherung .....	104
	dd) Angemessener Umfang zumutbarer Eigenbeteiligung .....	104
	ee) Anderer angemessener Arbeitsplatz .....	105

ff) Angemessene krankheitsbedingte Aufwendungen .....	106
gg) Angemessene Wahlkampfkosten .....	106
c) Privatpersonen als Adressat .....	107
aa) Angemessener Unterhalt .....	107
bb) Angemessenes haftendes Eigenkapital .....	107
cc) Angemessene Beitragsbeteiligung des Nießbrauchers .....	108
dd) Angemessene Vergütung .....	109
d) Restüme .....	109
3. "Angemessene" Personalkosten .....	109
a) Erforderlichkeit des Personals .....	110
b) Aufgabenstellung des Kindergartens .....	111
aa) Allgemein .....	111
bb) Kirchliche Kindergärten .....	111
(1) Evangelische Kirche .....	111
(2) Katholische Kirche .....	112
cc) Umfassende Zielsetzung .....	112
c) Grundsätze einer wirtschaftlichen oder sparsamen Verwaltung ..	114
aa) Unsichere Rechtslage .....	114
bb) Rechtmäßige Kündigung .....	114
d) Schlußfolgerung .....	115
4. Verwaltungsgerichtliche Nachprüfbarkeit und Beurteilungsermächtigung der Verwaltung .....	116
<b>C. Angemessene Sachkosten .....</b>	<b>118</b>
I. Sachkostenbegriff .....	118
1. Laufende Unterhaltung und Material .....	118
2. Ausgrenzung von Kapitaldienst und Abschreibungen .....	119
II. Pauschalierungssystem .....	119
1. Verminderung der anzuerkennenden Fläche .....	120
2. Erhöhung der Pauschalen bei Tagesstätten .....	120
3. Abschnitt	
<b>Finanzierung der Betriebskosten</b>	<b>121</b>
<b>A. Elternbeiträge .....</b>	<b>122</b>
I. Rechtsnatur .....	122
1. Abgrenzung Gebühren - Beiträge .....	122
2. Rechtliche Einordnung der Elternbeiträge .....	123
a) Privatrechtliches Benutzungsverhältnis .....	123
b) Öffentlich-rechtliches Benutzungsverhältnis .....	124
aa) § 14 KgG i.d.F. vom 21. Dezember 1971 .....	124
bb) § 14 KgG i.d.F. vom 21. Dezember 1982 .....	125

II. Form der Einziehung .....	126
1. Heranziehungsbescheid .....	126
a) § 14 KgG i.d.F. vom 21. Dezember 1971 .....	126
b) § 14 KgG i.d.F. vom 21. Dezember 1982 .....	127
aa) § 6 KAG i.V.m. einer Gebührensatzung .....	127
bb) § 14 Abs. 5 Satz 1 KgG .....	128
cc) Ergebnis .....	128
2. Geltendmachung aus Vertrag .....	128
III. Soziale Staffelung .....	129
1. Ausfluß eigener Organisationskompetenz .....	129
a) Kommunale Kindergärten .....	129
b) Kirchliche Kindergärten .....	130
c) Schlußfolgerung .....	130
2. Gesetzmäßigkeit .....	130
a) § 6 Abs. 3 KAG .....	131
b) § 63 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 8 Satz 2 GO .....	131
c) § 1 Abs. 1 RabattG .....	132
d) § 315 Abs. 3 BGB .....	132
e) § 14 Abs. 2 und 3 KgG .....	133
3. Verfassungsmäßigkeit .....	134
a) Formell .....	135
b) Materiell .....	135
aa) Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Abgabenschuldners als Anknüpfungspunkt im Gebührenrecht .....	136
(1) Gesetzgebung und Rechtsprechung in Preußen .....	136
(2) Soziale Staffelung als Subvention .....	137
(3) Art. 3 Abs. 1 GG im Gebührenrecht: Abgaben- bzw. Gebührengerechtigkeit? .....	138
(4) Art. 20 Abs. 1, 28 Abs. 1 Satz 1 im Gebührenrecht ....	141
(a) Staatszielbestimmung .....	141
(b) Modifizierung des Gleichheitssatzes .....	142
bb) Umverteilung im Gebührenrecht .....	144
(1) Unzulässigkeit außerhalb des Steuerrechts .....	145
(2) Keine Umverteilung durch Elternbeiträge .....	147
IV. Selbsteinschätzung der Erziehungsberechtigten .....	149
1. Kindergartenträger als Adressat .....	149
a) Form der Selbsteinschätzung .....	149
b) Befugnis zur Entgegennahme auf Seiten des Trägers .....	150
2. Datenschutz .....	151
a) Datenerhebung .....	151
aa) Rechtsgrundlage .....	151

(1) Kommunale Kindergärten .....	152
(2) Kirchliche Kindergärten .....	152
(a) Kirchen als öffentliche Stellen .....	152
(b) Kirchen als nichtöffentliche Stellen .....	153
(c) Datenschutzgesetze als für alle geltende Gesetze i.S.d. Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3 WRV ..	154
bb) Rechtmäßigkeit .....	155
b) Datenübermittlung .....	155
aa) Kommunale Kindergärten .....	156
bb) Kirchliche Kindergärten .....	156
3. Folgen einer verweigerten Selbsteinschätzung .....	157
a) Stufenklage .....	157
aa) § 14 Abs. 5 Satz 2 KgG .....	158
bb) Kindergartenvertrag .....	158
b) Einstufung in die höchste Gruppe .....	158
c) Kündigung durch den Träger .....	159
4. Überprüfungsrecht der Bewilligungsbehörde .....	160
a) Offensichtlich fehlerhafte Selbsteinschätzung als Voraussetzung .....	160
b) Art der Überprüfung .....	160
aa) Auswertung der dem Träger gegenüber abgegebenen Erklärungen .....	160
bb) Eigene Aufforderung zur Selbsteinschätzung .....	161
cc) Auskunft beim zuständigen Finanzamt .....	161
c) Folge der Überprüfung .....	161
5. Ausblick .....	162
<b>B. Kostenverteilung nach Vorabzugsverfahren .....</b>	<b>163</b>
I. Generell .....	163
II. Kindergärten in sozialen Brennpunkten .....	164
1. Besondere Betreuung von Kindern aus sozialen Brennpunkten .....	164
2. Entlastung des Trägers und der Erziehungsberechtigten .....	165
3. Ermessen des Landesjugendamtes .....	165
<b>C. "Arme-Träger-Klausel" .....</b>	<b>166</b>
I. Ministerielle Verhaltenslenkung .....	167
1. Rechtsnatur und Bindungswirkung .....	167
2. Vereinbarkeit mit dem Untersuchungsgrundsatz .....	168
3. Differenzierung zwischen "bedürftigen" und "nicht bedürftigen" Trägern .....	169
a) Unterstellte "Bedürftigkeit" und Vorrang des Gesetzes .....	169
b) Ausgangsposition kirchlicher Träger .....	169

Inhaltsverzeichnis	13
<b>II. Regelmäßig keine "Bedürftigkeit" wegen verfügbarer Steuereinkünfte ...</b>	<b>170</b>
1. Besteuerungsrecht und Steuergläubiger der Kommunen und Kirchen	170
a) Kommunale Steuererhebung .....	171
b) Kirchliche Steuererhebung .....	171
2. Verwendung des Steueraufkommens in den Kommunen und Kirchen	172
a) Gemeindliche Finanzhoheit und Aufgabenzuweisung im Kindergartenbereich .....	173
b) Kirchliche Finanzhoheit und freiwillige karitative Betätigung im Kindergartenbereich .....	174
3. Unsachgemäße Gleichsetzung von Kommunen und Kirchen .....	175
4. Bekenntnis- und Vereinigungsfreiheit "kirchlicher" Vereine .....	176
<b>III. "Bedüftigkeit" als Ausnahme .....</b>	<b>177</b>
1. Ausschöpfung aller zumutbaren Finanzierungsmöglichkeiten .....	177
a) Ausnutzung und naheliegende Erschließung sonstiger Hilfsquellen in der Privatschulfinanzierung .....	177
aa) Sphärentheorie .....	178
bb) Einzelfallentscheidung unter Berücksichtigung kirchlicher Binnenstrukturen .....	180
cc) Konsequenzen für die Kindergartenfinanzierung .....	181
b) Vermeidung unangemessener Ausgaben .....	181
2. Entscheidungsvorbehalt des Ministers und Vorrang des Gesetzes ...	182
 <i>4. Teil</i>	
<b>Fragen zur Kindertaugaufsicht</b>	<b>184</b>
<b>A. Allgemeine Voraussetzungen .....</b>	<b>185</b>
<b>I. Inhalte .....</b>	<b>185</b>
1. Kindeswohl .....	185
2. Wirtschaftsführung der Einrichtung .....	187
3. Geeignete Kräfte .....	189
<b>II. Rechtliche Zuordnung .....</b>	<b>189</b>
1. Klassische Aufsichtsformen .....	189
a) Hierarchische Aufsicht .....	189
b) Fachaufsicht .....	190
c) Rechtsaufsicht .....	190
2. Staatliche Überwachungsverwaltung .....	191
3. Kooperative Aufsicht .....	191
<b>III. Zuständigkeiten .....</b>	<b>193</b>
1. Landesjugendamt mit Unterstützung des Jugendamtes .....	193
2. Oberste Landesjugendbehörde .....	194

<b>IV. Instrumente .....</b>	<b>194</b>
1. Aufsicht des Landesjugendamtes .....	195
a) Meldepflichten des Trägers .....	195
b) Örtliche Prüfung .....	196
c) Tätigkeitsuntersagung .....	196
2. Aufsicht der obersten Landesbehörde .....	196
<b>V. Umfang und Grenzen .....</b>	<b>197</b>
<b>B. Betriebserlaubnis .....</b>	<b>198</b>
I. Grundsätzlicher Rechtsanspruch .....	198
II. Anknüpfung an die Befreiungsverfügung des JWG .....	199
<b>III. Einschränkbarkeit nach der Vereinbarung vom 1. März 1974 .....</b>	<b>199</b>
1. Rechtscharakter der Vereinbarung .....	200
a) Staatsvertrag/Verwaltungsabkommen .....	200
b) Öffentlich-rechtlicher Vertrag .....	200
2. Bindungswirkung der Vereinbarung .....	201
3. Ausnahme beim Vorliegen besonderer Umstände .....	201
a) Besondere Umstände .....	201
aa) Finanzierungsprobleme .....	202
bb) Arbeitsumfang .....	203
b) Ermessen .....	203
<b>5. Teil</b>	
<b>Das Verhältnis zwischen Kindertagrägern und Eltern .....</b>	<b>205</b>
<b>A. Aufnahmefragen .....</b>	<b>205</b>
I. Aus der Sicht der Eltern: Recht auf Aufnahme in einen bestimmten Kindergarten? .....	205
II. Aus der Sicht der Kirchen als Kindertagräger: Aufnahme- beschränkung? .....	206
1. Rechtlicher Handlungsspielraum .....	206
2. Praxis in Nordrhein-Westfalen .....	208
<b>B. Elternmitwirkung .....</b>	<b>209</b>
I. Inhalt der Elternmitwirkung .....	210
II. Instrumente der Elternmitwirkung .....	211
1. Elternversammlung .....	211
2. Elternrat .....	212
3. Kindergartenrat .....	213
a) Vertreter kirchlicher Träger .....	213
b) Kompetenzrahmen .....	214

## Inhaltsverzeichnis

	15
III. Elternmitwirkung und kirchliches Selbstbestimmungsrecht .....	215
1. Reichweite des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts .....	215
2. Modifizierung der Elternmitwirkung .....	216
<i>6. Teil</i>	
<b>Rechtsfragen</b>	<b>218</b>
A. Grundsätzliche Differenzierung zwischen kirchlicher und staatlicher Gerichtsbarkeit .....	218
B. Bürgerliche Rechtsstreitigkeit nach § 13 GVG oder Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 VwGO? .....	219
I. Grundsätzliche Abgrenzung .....	220
II. Einzelfragen .....	221
1. Nichtzulassung zu bzw. Entlassung aus einem kirchlichen Kindergarten .....	221
2. Hausverbot für einen kirchlichen Kindergarten .....	221
a) Ausgestaltung des Benutzungsverhältnisses .....	221
b) Kirchen als Körperschaften öffentlichen Rechts .....	222
c) Zweck des Hausverbots .....	223
d) Ausübung privatrechtlichen Hausrechts ohne Hoheitsbefugnis ...	224
<i>7. Teil</i>	
<b>Perspektiven in Nordrhein-Westfalen nach dem Regierungsentwurf einer gesetzlichen Neuregelung</b>	<b>225</b>
A. Änderungsvorhaben .....	226
I. Grundsätzliche Fragen .....	226
1. Ausdehnung auf alle Tageseinrichtungen .....	226
2. Betriebliche Plätze und Einrichtungen .....	226
3. Bedarfsdeckung .....	226
4. Öffnungszeiten/Öffnungsdauer .....	227
II. Fragen zur Kindergartenfinanzierung .....	227
1. Investitionskostenförderung .....	227
2. Betriebskostenförderung .....	228
a) Elternbeiträge .....	228
b) Aufteilung der Betriebskosten .....	228
c) "Arme-Träger-Klausel" .....	229
III. Elternmitwirkung .....	229
1. Personalfragen .....	229
2. Aufnahmekriterien .....	230

<b>B. Stellungnahme .....</b>	<b>230</b>
I. Grundsätzliche Fragen .....	230
II. Fragen zur Kindergartenfinanzierung .....	231
1. Investitionskostenförderung .....	227
2. Betriebskostenförderung .....	228
a) Elternbeiträge .....	228
b) Aufteilung der Betriebskosten .....	228
c) "Arme-Träger-Klausel" .....	229
III. Elternmitwirkung .....	229
1. Personalfragen .....	229
2. Aufnahmekriterien .....	230
<b>Zusammenfassung</b>	<b>235</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>244</b>
<b>Personenregister</b>	<b>260</b>
<b>Sachwortregister</b>	<b>264</b>