



Landesverband der Wald- und Naturkindergärten **NRW** e.V.

im Umwelt-Zentrum Düsseldorf, Merowingerstr. 88, 40225 Düsseldorf, Tel.: 0211-330737

www.waldkindergaerten-nrw.de

info@waldkindergaerten-nrw.de

Per E-Mail an

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1628

A04, A11

25. April 2014

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung vom 18. März 2014 -

2. KiBiz-Änderungsgesetz - Landtagsdrucksache 16/5293

Stichwort: „KiBiz - Anhörung A 04 - 30.04.2014“

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen zunächst einmal Bezug auf unsere Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 27.01.2014, die informationshalber als Anlage beigefügt ist.

Zum nunmehr vorliegenden Regierungsentwurf möchten wir noch einmal ergänzend Stellung nehmen. Wir beschränken uns dabei auf den für uns vorrangigen Komplex der Finanzierungsregelungen für Waldkindergärten.

Bereits in unserer Stellungnahme vom 27.01.2014 haben wir auf das Urteil des Oberverwaltungsgerichts NRW vom 15.10.2012 (1A 1054/11) hingewiesen, in dem über die verfassungskonforme Finanzierung von Waldkindergärten rechtskräftig entschieden wurde. Das OVG kommt in diesem Urteil zu dem Ergebnis, dass Waldkindergärten aufgrund ihrer durch die Vorgaben ihrer Betriebserlaubnis bedingten höheren Betriebskosten einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine im Vergleich zu Regelkindergärten entsprechend höhere Finanzierung haben, sofern dabei die Grenze der Verhältnismäßigkeit im Sinne von § 5 SGB VIII nicht überschritten wird.

Gleichzeitig legt das OVG fest, nach welchen Kriterien diese Grenze rechnerisch zu ermitteln ist und um welchen Prozentsatz der daraus resultierende Finanzierungsbedarf den Normbedarf eines Regelkindergartens übersteigen darf. Bleibt der Finanzierungsanspruch innerhalb der vom OVG definierten Verhältnismäßigkeitsgrenze, ist der Anspruch verfassungskonform. Der Gesetzgeber hat ihn durch Gesetz sicherzustellen. Einzelheiten dazu entnehmen Sie bitte unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf.

Bereits die Finanzierungsregelungen des Referentenentwurfs entsprachen nicht den verfassungsrechtlichen Kriterien des Urteils. Wir haben dies in unserer Stellungnahme, die letztlich nur die Leitgedanken des OVG-Urteils zusammenfasst, ausführlich begründet und sodann angeregt, gemeinsam mit uns nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen, um die strukturelle Unterfinanzierung der Waldkindergärten und die damit verbundene verfassungsrechtliche Problematik zu beseitigen.

Entgegen unseren Erwartungen hat die Landesregierung unsere Darlegungen und die mit ihnen verbundenen Lösungsvorschläge in ihrem Gesetzentwurf nicht aufgegriffen und damit die richtungweisende Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW ignoriert. Aus unserer Sicht ist das nicht nachvollziehbar, denn so werden die unzulänglichen Finanzierungsregelungen des Referentenentwurfs und die aus ihnen resultierende strukturelle Unterfinanzierung der Waldkindergärten – die, wie wir in unserer Stellungnahme vom 27.01.2014 nachgewiesen haben, Beträge von bis zu knapp 20.000 € pro Gruppe erreicht – fortgeschrieben und gleichzeitig wesentliche Elemente der OVG-Entscheidung umgangen, so dass die seinerzeit verfahrensgegenständliche Frage der Verfassungskonformität zwangsläufig wieder auflebt.

Dies ist für uns umso bemerkenswerter, als die Landesregierung die bundesrechtlichen Regelungen des § 5 SGB VIII, auf die sich die OVG-Entscheidung in wesentlichen Teilen stützt, als unmittelbar geltendes Landesrecht neu in ihren Gesetzesentwurf aufgenommen hat (§ 3a). Die Bestimmung regelt das Wunsch- und Wahlrecht der Eltern. Der Landesgesetzgeber verpflichtet mit ihr den örtlichen Jugendhilfeträger in Form einer Soll-Vorschrift, dem Wunsch- und Wahlrecht der Eltern auch dann nachzukommen, wenn dies mit nicht unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden ist. Im Gegenzug müsste er eigentlich die finanzierungsrechtlichen Voraussetzungen dafür schaffen, dass diese Mehrkosten (wie z.B. bei Waldkindergärten) auch auskömmlich finanziert werden, wie es die OVG-Entscheidung verlangt. Der Regierungsentwurf leistet dies nicht.

Wir möchten die Anhörung daher zum Anlass nehmen, noch einmal mit Nachdruck auf die zwingende Notwendigkeit hinzuweisen, durch geeignete Regelungen die nach wie vor bestehende strukturelle Unterfinanzierung der Waldkindergärten zu beseitigen und im Sinne des OVG-Urteils für Verfassungskonformität zu sorgen.

Mit den in unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf dargestellten Lösungsvorschlägen 1 und 2 und den damit verbundenen Ergänzungsvorschlägen könnte dieses Ziel aus unserer Sicht erreicht werden. Im Hinblick auf die Ergänzungsvorschläge hat dabei der Vorschlag, der die Umwandlung der bisher einrichtungsbezogenen Waldkindergartenpauschale in eine gruppenbezogene zum Inhalt hat, aufgrund der extrem schwierigen Finanzlage zweigruppiger Waldkindergärten eine herausgehobene Bedeutung.

Mit freundlichen Grüßen

Melanie Lubetz
1. Vorsitzende

Patrick Kopischke
2. Vorsitzender

Hans-Dieter Pfohl
Beirat



Landesverband der Wald- und Naturkindergärten **NRW** e.V.

im Umwelt-Zentrum Düsseldorf, Merowingerstr. 88, 40225 Düsseldorf, Tel.: 0211-330737

www.waldkindergaerten-nrw.de

vorstand@waldkindergaerten-nrw.de

Per E-Mail voraus an poststelle@mfkjks.nrw.de

Ministerium für Familie, Kinder, Jugend, Kultur und Sport
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Ministerialdirigent Manfred Walhorn
Haroldstraße 4
40221 Düsseldorf

27. Januar 2014

Stellungnahme zum Referentenentwurf für das 2. KiBiz-Änderungsgesetz

Sehr geehrter Herr Walhorn,
sehr geehrte Damen und Herren !

Wenn wir unsere Stellungnahme mit der Feststellung beginnen, dass unser Verband auch in diesem Anhörungsverfahren nicht angeschrieben und über die Frist zur Abgabe der Stellungnahme informiert wurde, so verstehen Sie dies bitte nicht als Vorwurf, sondern als höfliche Anregung für die zuständigen Mitarbeiter Ihres Hauses, die Verteilerliste um die Adresse unseres Verbandes zu erweitern. Wir haben erst mit Verspätung von diesem Termin erfahren, benötigen aber genau wie andere Verbände ausreichend Zeit, um uns inhaltlich mit dem Referentenentwurf auseinanderzusetzen. Wir sind nur ein kleiner Verband und stehen daher naturgemäß nicht im Zentrum gesetzlicher Neuregelungen. Aber wir vertreten Elterninitiativen, die sich ehrenamtlich und mit hohem ideellem Engagement der Umsetzung des Bildungsauftrags widmen und schon von daher ein gewisses Maß an Gleichbehandlung erfahren sollten.

Gern ergreifen wir aber nun die Gelegenheit, im Namen der von uns vertretenen Wald- und Naturkindergärten zur geplanten zweiten Revision des KiBiz Stellung zu beziehen.

Es ist aus unserer Sicht positiv zu bewerten, dass die Landesregierung - ihrem politischen Anspruch folgend - die Verbände in umfassender Weise in die Beratungen über die Ausgestaltung des Gesetzes einbindet.

Der Entwurf enthält eine Reihe von sinnvollen und praxisnahen Verbesserungen, von denen wir im Rahmen dieser Stellungnahme drei vorab kurz kommentieren, bevor wir uns dem Thema der auskömmlichen Finanzierung der Waldkindergärten, widmen.

Die Deckelung der Rücklagen halten wir grundsätzlich für sinnvoll, um überzogene Rücklagenbildungen, wie sie in den vergangenen Jahren vorgekommen sein mögen, zu verhindern. Andererseits aber ist unbestritten, dass Freie Träger und hier vor allem Elterninitiativen, die kaum über eigene Ressourcen verfügen, Rücklagen bilden müssen, um unvorhergesehenen Kostenentwicklungen begegnen zu können. Diesen Anforderungen wird die vorgesehene Deckelungsregelung aus unserer Sicht nicht gerecht. Sie schränkt zu weit ein und setzt die Einrichtungen dadurch einem nicht unerheblichen betriebswirtschaftlichen Risiko aus. Aus diesem Grund sollte gegebenenfalls über eine Anhebung der Deckelungsgrenze nachgedacht werden.

Zu begrüßen ist auch die in § 21 d des Referentenentwurfs vorgesehene Regelung des interkommunalen Finanzausgleichs bei der Aufnahme ortsfremder Kinder. Damit kommt der Gesetzgeber nicht nur berufstätigen Eltern entgegen, sondern löst auch ein akutes Problem zahlreicher Waldkindergärten in NRW. Geeignete Waldgebiete finden sich in der Regel in kommunalen Randgebieten und grenzen zuweilen an mehrere Kommunen. Eltern war es bisher nur schwer zu vermitteln, dass ihr Kind nicht im nahegelegenen Waldkindergarten betreut werden kann, nur weil dieser auf dem Gebiet einer benachbarten Kommune liegt, die eigene Gemeinde aber auf ihrem Gebiet keinen Waldkindergarten anbietet. Die vorgesehene Regelung kommt demzufolge insbesondere Einrichtungen mit generell gemeindeübergreifendem Einzugsgebiet wie z.B. Waldorf- oder Waldkindergärten entgegen. Zwar waren die einschlägigen finanzierungsrechtlichen Aspekte durch die höchstgerichtliche Rechtsprechung im Sinne der jetzigen Regelung schon hinreichend geklärt, doch hat es immer wieder Fälle gegeben, in denen sich die Kostenträger über diese Rechtsprechung hinwegsetzten. Durch die gesetzliche Neuregelung wird das künftig nicht mehr möglich sein.

Positiv zu bewerten ist auch die Verfügungspauschale. Sie muss allerdings differenziert betrachtet werden. Für Regeleinrichtungen stellt sie eine echte Verbesserung dar, weil diese über die Kindpauschalen im Allgemeinen auskömmlich gefördert werden und die Bestandsschutzpauschale nach § 20 Abs. 3 KiBiz daher nur im Falle der Eingruppigkeit und auch dann nur in Ausnahmefällen in Anspruch zu nehmen brauchen. Die gesetzlichen Zuwendungsvoraussetzungen sind bei ihnen erfüllt, so dass sie die volle Verfügungspauschale in Höhe von 3.000,00 € zweckentsprechend für zusätzliche Betreuungsaufgaben einsetzen können.

Waldkindergärten hingegen werden über die Kindpauschalen nicht auskömmlich gefördert. Sie müssen zum Ausgleich ihrer Unterfinanzierung stets die Bestandsschutzpauschale als strukturelle Finanzierungskomponente einsetzen. Damit verlieren sie den Anspruch auf die volle Verfügungspauschale und können diese nur noch in einer um 2.000,00 € gekürzten Form erhalten. Selbst das aber ist ungewiss, weil sie die gekürzte Pauschale entgegen den gesetzlichen Vorgaben unter Umständen doch als Ersatz für fehlende Kindpauschalen einsetzen müssen und damit die Voraussetzung für die Vergabe auch der Restpauschale entfällt. Die Pauschale ist für Waldkindergärten daher bestenfalls eingeschränkt nutzbar. Im Übrigen zeigen sich gerade am Beispiel der Verfügungspauschale die begrenzten Möglichkeiten des KiBiz-Systems, neu eingeführte Finanzierungstatbestände nahtlos auf die Förderung atypischer Einrichtungskonstellationen zu übertragen.

Unabhängig von den vorgenannten Sachverhalten enthält der Referentenentwurf im Hinblick auf die Auskömmlichkeit der Finanzierung von Waldkindergärten keine weiteren Verbesserungen. Das in dieser Hinsicht unzulängliche Regelwerk des 1. Änderungsgesetzes wird im 2. Änderungsgesetz nahezu unverändert übernommen. Wir gehen davon aus, dass die Notwendigkeit solcher Verbesserungen angesichts der Komplexität der gesamten Neuregelung möglicherweise übersehen wurde. Dies möchten wir nun zum Anlass nehmen, Ihre Aufmerksamkeit nachträglich auf diesen Punkt zu lenken.

Eine unsere Mitgliedseinrichtungen hat in den vergangenen Jahren einen Musterprozess geführt, dessen Klagegegenstand unter anderem die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Finanzierungsregelungen war, die das KiBiz in seiner Ursprungsfassung aus 2007 für Waldkindergärten enthielt. Das Verfahren wurde kürzlich durch Urteil des OVG NRW vom 15.10.2012 (1A 1054/11) rechtskräftig abgeschlossen. Zum besseren Verständnis der weiteren Ausführungen fassen wir die Leitgedanken des Urteils hier sinngemäß kurz zusammen:

Das Ursprungs-KiBiz ist in Bezug auf die Finanzierung von Waldkindergärten mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 GG und dem Recht auf freie Berufsausübung nach Art. 12 GG unvereinbar, weil es den Waldkindergärten keine auskömmliche Finanzierung gewährt und hierdurch ihre Existenz gefährdet. Auf eine auskömmliche Finanzierung aber haben diese trotz ihrer durch die Vorgaben der Betriebslaubnis bedingten höheren Betriebskosten einen verfassungsrechtlichen Anspruch. Diesen hat der Landesgesetzgeber durch Gesetz sicherzustellen.

Trotz der Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz ist das Ursprungs-KiBiz formal aber nicht verfassungswidrig, weil dem Gesetzgeber bei der Entwicklung neuer Finanzierungsstrukturen eine dreijährige Probezeit zugestanden werden muss, in der er die Effektivität seines Gesetzes prüfen und erforderlichenfalls Nachbesserungen vornehmen kann. Der Nachbesserungspflicht ist der Gesetzgeber durch Einführung der Zusatzpauschale für Waldkindergärten in Höhe von 15.000,00 € nachgekommen. Rückwirkend erhält das KiBiz hierdurch Verfassungskonformität.

Eine Finanzierung ist dann auskömmlich, wenn die Gesamtheit der Fördermittel die Betriebskosten der Einrichtung vollständig deckt. Bei unterschiedlichem Finanzierungsbedarf von Wald- und Regelkindergärten ist der Mehrbedarf der Waldkindergärten durch Vergleich zu ermitteln. Bemessungsgrundlage sind dabei nicht die tatsächlichen Betriebskosten der Einrichtung, sondern die auf das aktuelle Kindergartenjahr hochzurechnenden pauschalierten Nominalkosten aus dem KGSt-Bericht 6/2005. Bezugsgröße sind die Betriebskosten der Regelkindergärten.

Der durch Vergleich ermittelte berücksichtigungsfähige Mehrbedarf eines Waldkindergartens liegt um 21,42 % über dem Bedarf eines Regelkindergartens. Wird diese Grenze beachtet, ist die Finanzierung auskömmlich und das entsprechende Gesetz verfassungskonform.

Soweit die Zusammenfassung des Urteils.

Im klagegegenständlichen Fall, der einen typischen Waldkindergarten mit einer Gruppenstärke von 20 Kindern und 3 Betreuungskräften betrifft, bezeichnet das OVG eine nachgewiesene Unterfinanzierung in Höhe von 16.953,26 € als nicht auskömmlich und finanzierungsrechtlich mit dem Grundgesetz unvereinbar.

Misst man die einschlägigen Finanzierungsregelungen des Referentenentwurfs an dieser Entscheidung, wird klar, dass diese Regelungen im Falle ihrer Umsetzung den Kriterien des Urteils nicht Stand halten würden. Sie führen, wie die nachstehende Übersicht zeigt, zum Beispiel in der Gruppenform IIIb, die in der Waldkindergartenpraxis am häufigsten vertreten ist, zu einer Unterfinanzierung von 19.842,17 €. Das ist ein Betrag, der noch deutlich über dem seinerzeit klagegegenständlichen liegt und insoweit erneut die Frage der Verfassungskonformität aufwerfen könnte. Nach unserer Auffassung sollte der Referentenentwurf daher vor dem Hintergrund des OVG-Urteils noch einmal überprüft und sodann nach Möglichkeiten gesucht werden, mit denen die aufgezeigten Probleme gelöst werden könnten.

Bevor wir Ihnen dazu zwei Lösungsmöglichkeiten vorstellen, möchten wir Ihnen anhand der nachstehenden Übersicht aufzeigen, wie sich die Regelungen des Referentenentwurfs konkret auf die Auskömmlichkeit der Finanzierung von Waldkindergärten auswirken. Wir beschränken uns dabei auf die Gruppenform III. Sie umfasst in der Regel die vom OVG so bezeichneten typischen Waldkindergärten, die als eingruppige Einrichtungen vorwiegend in den Gruppentypen IIIa und IIIb geführt werden und in denen 20 Kinder (statt der regulären 25 Kinder) von 3 Kräften (statt der regulären 2 Kräften) betreut werden. Die anderen Gruppenformen spielen rein quantitativ nur eine untergeordnete Rolle.

Der Übersicht liegen die Berechnungen zu Grunde, die das OVG methodisch so vorgegeben hat. Als Bezugsgröße gilt das Einrichtungsbudget von Regelkindergärten, welches aus der Summe der Kindpauschalen gebildet wird und entsprechend der KiBiz-Systematik die Betriebskosten und deren Refinanzierung zugleich widerspiegelt. Um die berücksichtigungsfähigen Betriebskosten der Waldkindergärten zu ermitteln, wird dieses Budget - dem vom OVG festgestellten Mehrbedarf von 21,42 % entsprechend - mit dem Faktor 1,2142 multipliziert. Dem Ergebnis werden die Einnahmen gegenübergestellt, die aus 20 Kindpauschalen der jeweiligen Gruppenform, der Bestandschutzpauschale sowie der Waldkindergartenpauschale gemäß § 20 Abs. 3 KiBiz in Höhe von je 15.000,00 € bestehen. Die Differenz zwischen Einnahmen und berücksichtigungsfähigen Mehrkosten ergibt den Unterfinanzierungsbetrag. Dieser erhöht sich bei Berücksichtigung der Verfügungspauschale, die den Waldkindergärten anders als den Regelkindergärten bestenfalls in der gekürzten Form von 1.000,00 € gezahlt werden kann, um 2.000,00 €. Nachstehend die Übersicht:

Gruppenform	Unterfinanzierungsbetrag
<i>IIIa</i>	$5.838,75 + 2.000,00 = 7.838,75 \text{ €}$
<i>IIIb</i>	$17.842,17 + 2.000,00 = 19.842,17 \text{ €}$
<i>IIIc</i>	$1.721,47 + 2.000,00 = 3.721,47 \text{ €}$

Die Übersicht zeigt, dass es zwingend erforderlich ist, im Hinblick auf die Verfassungskonformität des geplanten Gesetzes Möglichkeiten zur Beseitigung der Unterfinanzierung zu erkunden und diese dann bei der weiteren Ausgestaltung des Gesetzes zu berücksichtigen. Im Folgenden stellen wir Ihnen zu diesem Zweck zwei Lösungsmöglichkeiten vor, mit denen, jedenfalls aus unserer Sicht, unter Beachtung der Leitgedanken des OVG-Urteils praktikable Wege zu einer auskömmlichen Finanzierung der Waldkindergärten gefunden werden können.

Lösungsvorschlag 1

Dieser Vorschlag orientiert sich an den Regelungen des früheren GTK, das seinerzeit das förderungsunschädliche Unterschreiten der regulären Gruppenstärken um bis zu 5 Kinder ermöglichte und die Beschäftigung bzw. Bezahlung zusätzlichen Personals in angemessenem Umfang gewährleistete, so dass auch Waldkindergärten mit ihrer durch die Betriebserlaubnis bedingten geringeren Gruppenstärke und ihrem erhöhten Personalschlüssel stets auskömmlich gefördert werden konnten.

Die Regelungen könnten in ihren Grundzügen - zumindest teilweise - auf das Finanzierungssystem des KiBiz übertragen werden. Zu diesem Zweck müssten die Waldkindergärten in den Gruppenformen IIIa und IIIb - denn nur in diesen beiden weicht ihre tatsächliche Gruppenstärke von der Normgruppenstärke ab - rechnerisch so gestellt werden, als hätten sie 25 statt 20 Kinder. Die rechnerische Angleichung könnte sowohl durch eine fiktive Erhöhung der Kinderzahl und damit der Kindpauschalen erfolgen als auch durch Multiplikation der tatsächlichen Kinderzahl mit dem Faktor 1,25. Beide Verfahren würden, sofern man die Drittkraft nicht berücksichtigt, bei den Waldkindergärten ein jeweils gleich hohes Einrichtungsbudget ergeben, das mit dem der Regelkindergärten identisch wäre. Die hierdurch entstehende Gleichstellung mit Regelkindergärten wäre sachgerecht, weil Wald- und Regelkindergärten unabhängig davon, ob 20 oder 25 Kinder betreut werden, prinzipiell gleich hohe Betriebskosten haben.

Da aber bei Waldkindergärten eine Drittkraft gefordert wird, müsste für diese eine gesonderte Kostenregelung gefunden werden. Diese Regelung könnte über die Bestandschutz- und die Waldkindergartenpauschale erfolgen, die kumulativ gewährt werden können. Falls hierbei rechnerisch zunächst eine Überfinanzierung entstehen sollte, könnte die variable Bestandschutzpauschale als Regulativ eingesetzt werden. Der Vorteil dieser Lösung läge darin, dass an den bestehenden Regelungen, wie im Referentenentwurf vorgesehen, keine strukturellen Änderungen vorgenommen zu werden brauchten.

Wie sich der Lösungsvorschlag 1 auf die Auskömmlichkeit in der Gruppenform III auswirken würde, zeigen die folgenden Berechnungen. Dazu sei aber angemerkt, dass die dort ausgewiesenen „Überschüsse“ nicht ergebnisrelevant sind, sondern nur der Darstellung des Berechnungsweges dienen. Sie könnten, damit rechnerisch Auskömmlichkeit entsteht, einerseits durch eine entsprechende Reduzierung der Bestandschutzpauschale ausgeglichen, andererseits aber auch bis zur Deckelungsgrenze in die Rücklagen eingestellt werden. Letzteres würde die Frage der Auskömmlichkeit nicht berühren.

In der Gruppenform IIIa

würde die Angleichung rechnerisch durch 5 Kindpauschalen von je 3.461,01 € erfolgen. Dies ergäbe zusätzliche Einnahmen von 17.305,05 €. Würde der Unterfinanzierungsbetrag in Höhe von 7.838,75 € diesen Mehreinnahmen gegengerechnet, verbleibe zunächst ein Überschuss von 9.466,30 €, der aber durch eine entsprechende Reduzierung der Bestandschutzpauschale ausgeglichen werden könnte. Auskömmlichkeit wäre gegeben.

In der Gruppenform IIIb

würde die Angleichung durch 5 zusätzliche Kindpauschalen von je 4.620,20 € zu Mehreinnahmen von insgesamt 23.301,00 € führen. Bei Gegenrechnung mit dem Unterfinanzierungsbetrag von 19.842,17 € ergäbe sich ein Überschuss von 3.458,83 €, der wie im vorstehenden Fall durch entsprechende Reduzierung der Bestandschutzpauschale beseitigt werden könnte. Auch hier wäre Auskömmlichkeit gegeben.

In der Gruppenform IIIc

ist die Anzahl der Kindpauschalen und das aus ihnen resultierende Budget bei Wald- und Regelkindergärten gleich. Änderungen in Form der vorstehend beschriebenen Angleichung sind daher nicht möglich und erforderlich. Der Unterfinanzierungsbetrag von 3.721,47 € bliebe bestehen. Dies wäre faktisch aber vernachlässigbar, weil diese Gruppenform in der Waldkindergartenpraxis keine Rolle spielt.

Lösungsvorschlag 2

Dieser Lösungsvorschlag besteht aus der Anhebung der Waldkindergartenpauschale um 20.000,00 € auf insgesamt 35.000,00 €. Die Höhe dieses Anhebungsbetrages orientiert sich dabei an der Höhe des maximalen Unterfinanzierungsbetrages, zu dessen Ausgleich er vorgesehen ist. Das sind 19.842,17 € in der Gruppenform IIIb. Die Erhöhung würde sich folgendermaßen auswirken:

In der Gruppenform IIIa

würde die Erhöhung um 20.000,00 € nach Abzug des Unterfinanzierungsbetrages von 7.832,75 € zunächst einen Überschuss von 12.161,25 € ergeben. Wenn die Bestandschutzpauschale um diesen Betrag reduziert würde, wäre Auskömmlichkeit gegeben.

In der Gruppenform IIIb

würde die Erhöhung nach Abzug des Unterfinanzierungsbetrages von 19.842,17 € zu einem Überschuss von 157,30 € führen. Dieser Überschussbetrag ist so gering, dass er vernachlässigt werden kann. Andernfalls würde eine entsprechende Reduzierung auch hier rechnerisch zur Auskömmlichkeit führen.

In der Gruppenform IIIc

würde die Erhöhung nach Abzug des Unterfinanzierungsbetrages von 3.721,47 € zunächst einen Überschuss von 16.278,53 € ergeben. Dieser könnte auch dann nicht ganz abgebaut werden, wenn die gesamte Bestandschutzpauschale in Höhe von 15.000,00 € korrekter Weise vom Kostenträger nicht gewährt werden würde. Es bliebe ein - allerdings vernachlässigbarer - Restüberschuss von 1.278,53 €. Falls erforderlich, könnte dieser aber auch in die Rücklage eingestellt werden. Die Deckelungsgrenze würde dadurch sicherlich nicht erreicht werden.

Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass beide Lösungsvorschläge grundsätzlich geeignet wären, die auskömmliche Finanzierung von Waldkindergärten sicherzustellen. Dabei hätte die Variant 1 den Vorteil, dass bei ihr die Grundfinanzierung - das heißt die Finanzierung ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Personalkosten - ausschließlich über Kindpauschalen erfolgen könnte und hierdurch eine teilweise Angleichung an die für Regelkindergärten geltende Finanzierungssystematik ermöglicht würde. Eine völlige Angleichung an diese Systematik wäre letztlich aber mit beiden Vorschlägen nicht möglich. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass die Bestandschutz- und die Waldkindergartenpauschale als strukturelle Komponenten Teil der Gesamtfinanzierung sind und dies mit einer Reihe von Unzulänglichkeiten verbunden ist.

Die Bestandschutzpauschale

wird als strukturelle Finanzierungskomponente im Prinzip zweckwidrig eingesetzt. Sie ist als Kann-Vorschrift formuliert; ihre Zuwendung ist daher nicht durch Rechtsanspruch abgesichert, sondern grundsätzlich in das Ermessen des Kostenträgers gestellt. Sie unterliegt auch nicht der 1,5%igen jährlichen Steigerung, was innerhalb von 5 Jahren zu Mindereinnahmen von insgesamt knapp 7.000,00 € führt. Zudem kann sie zweigruppigen Waldkindergärten und solchen, die nach dem 28.02.2007 ihren Betrieb aufgenommen haben bzw. aufnehmen wollen, nicht gewährt werden. Diese Kindergärten müssen daher von vornherein auf Finanzierungsmittel in Höhe von 15.000,00 € verzichten. Dass dies durchaus Existenz bedrohend sein oder auch Neugründungsvorhaben verhindern kann, dürfte nachvollziehbar sein. Gerade diese möglichen Folgen zeigen, dass Finanzierungsregelungen in unzulässiger Weise de facto Steuerungsfunktionen übernehmen können, die, wie das OVG-Urteil ausdrücklich betont, im Rahmen seiner Planungsverantwortung allein dem öffentlichen Jugendhilfeträger obliegen.

Die Waldkindergartenpauschale

beruht ebenfalls auf einer Kann-Vorschrift. Sie ist folglich nicht durch Rechtsanspruch gesichert und unterliegt auch nicht der 1,5%igen jährlichen Steigerung. Ein weiterer gravierender Nachteil ist, dass sie nur einrichtungsbezogen und nicht gruppenbezogen gewährt werden kann. Zweigruppige Waldkindergärten, die schon die Bestandschutzpauschale nicht erhalten können, müssen sich nun auch noch pro Gruppe mit der halbierten Waldkindergartenpauschale begnügen, was sich im Ergebnis zu einem Fehlbetrag von insgesamt 22.500,00 € addiert und dadurch verständlicher Weise mit erheblichen betriebswirtschaftlichen Risiken verbunden ist. Angesichts der allgemeinen Tendenz zur Mehrgruppigkeit ist das aus unserer Sicht nicht zu vertreten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die auf Pauschalen beruhende „Ergänzungsfinanzierung“ die Waldkindergärten den Regelkindergärten gegenüber benachteiligt. Für diese Benachteiligung gibt es keinen sachlichen Grund, was zwangsläufig die Frage der Verfassungsmäßigkeit aufwirft. Unserer Meinung nach sollte daher darüber nachgedacht werden, welche zusätzlichen Regelungen im Revisionsverfahren getroffen werden könnten, um diese Benachteiligung zu beseitigen. Es würden sich dabei sicherlich nicht alle denkbaren Problemfälle befriedigend lösen lassen können, wenn die derzeitige Finanzierungsarchitektur für Waldkindergärten beibehalten werden und der Regelungsaufwand in einem angemessenen Rahmen bleiben soll. Dennoch möchten wir an dieser Stelle einmal darauf hinweisen, dass es nach unserer Auffassung durchaus ein Regelwerk gibt, welches alle denkbaren Problemfälle in systemgerechter Weise lösen könnte.

In diesem Regelwerk müsste die Grundfinanzierung der Waldkindergärten analog dem Lösungsvorschlag 1 dem Einrichtungsbudget der Regelkindergärten angeglichen werden. Die zusätzliche Kostenregelung für das zusätzliche Personal würde nicht mehr über die „Ergänzungspauschalen“ nach § 20 Abs. 3 KiBiz erfolgen, sondern - systemgerecht - über die einschlägigen, auf das jeweilige aktuelle Kindergartenjahr hochgerechneten pauschalierten Nominalkosten nach dem KGSt-Bericht 6/2005. Die gesetzliche Verankerung eines solchen Regelwerks würde allerdings strukturelle Veränderungen an der derzeit geltenden Finanzierungsarchitektur für Waldkindergärten voraussetzen. Da das laut Referentenentwurf im Laufe dieses Änderungsverfahrens vermieden werden soll, dürfte ein solches Regelwerk derzeit keine reale Aussicht auf Umsetzung haben. Wir belassen es daher bei diesem Hinweis und beschränken uns nachfolgend auf die Darstellung von Verbesserungen, mit denen durch Modifikation der bestehenden Regelungen die Beseitigung zumindest eines Teils der oben bezeichneten Benachteiligungen möglich erscheint. Vorstellbar, wünschenswert und vordringlich wären unter diesem Aspekt folgende Maßnahmen:

Erstens die Umwandlung der Kann-Vorschriften in Soll-Vorschriften. Dies würde den Einrichtungen über den Regelrechtsanspruch die Gewährung der Pauschalen sichern, wenn das für die Auskömmlichkeit der Finanzierung erforderlich ist, den Kostenträger aber in begründeten Ausnahmefällen die Möglichkeit zur Versagung belassen, wenn diese Erforderlichkeit nicht besteht.

Zweitens die Einbeziehung der Bestandschutz- und der Waldkindergartenpauschale in die 1,5%ige jährliche Steigerung.

Drittens die Umwandlung der bisher einrichtungsbezogenen Waldkindergartenpauschale in eine gruppenbezogene, so dass jede Gruppe den vollen Pauschalbetrag erhalten könnte. Dies wäre zumindest ein erster Schritt, um auch für zweigruppige Waldkindergärten verbesserte Finanzierungsbedingungen zu schaffen. Allerdings würde diese Maßnahme nicht zur vollen Auskömmlichkeit führen.

Der Regelungsaufwand für alle in dieser Stellungnahme enthaltenen Vorschläge würde sich nach unserer Auffassung in einem angemessenen Rahmen bewegen. Dies dürfte auch für die Kosten gelten. Diese dürften nach unseren Schätzungen bei etwa 600.000,00 bis 700.000,00 € liegen. Das sind Summen, die sich vermutlich ohne Schwierigkeiten aus dem 100-Millionen-Kontingent der Landesregierung oder aus dem durch die Rücklagendeckelung erzielten Einsparungspotential refinanzieren ließen.

Sehr geehrter Herr Walhorn, sehr geehrte Damen und Herren !

Wir bitten um Verständnis dafür, dass unsere Stellungnahme zu einem großen Teil von juristischen Darlegungen geprägt ist. Wir bitten zugleich um Verständnis für den Umfang dieser Darlegungen. Wir sind jedoch der Meinung, dass sich das, wenn man möglichst nachhaltig wirkende Lösungsvorschläge für eine auskömmliche Finanzierung unterbreitet und sowohl deren Notwendigkeit als auch deren Eignung begründen muss, vor allem im Hinblick auf das OVG-Urteil nicht vermeiden lässt.

In einer Information zum Referentenentwurf wurde kürzlich darauf hingewiesen, dass Gespräche zwischen Ministerium und Verbänden möglich seien, um solche Lösungsmöglichkeiten weiter zu erörtern. Wir würden gern von dieser Möglichkeit Gebrauch machen und uns daher über einen Terminvorschlag von Ihnen freuen.

Schließen möchten wir aber mit einem Hinweis ganz anderer Art:

Es war eine rot-grüne Landesregierung, die Mitte der 90er Jahre zusammen mit den Landesjugendämtern die Entstehung der ersten Waldkindergärten in NRW begleitete und dies in der Broschüre „Neue Wege in der Umwelterziehung“ dokumentierte. Mittlerweile sind die Waldkindergärten, wie auch aktuelle Verlautbarungen der Landesjugendämter zeigen (siehe z.B. „Natur erleben. Arbeitshilfe zur Einrichtung von Waldkindergärten und Waldgruppen“, herausgegeben vom Landschaftsverband Rheinland im Juli 2012) zu einer etablierten Grundrichtung der Erziehung

mit hohem Nachfragepotential herangereift. Es wäre für uns sehr beruhigend, wenn die jetzige Nachfolgerin der damaligen Landesregierung den seinerzeit begonnen Weg fortsetzen würde, indem sie den Waldkindergärten mit dem 2. Änderungsgesetz die finanziellen Grundlagen für einen dauerhaften Platz in der Kindergartenlandschaft sichert, auf die sie seit Langem warten.

Je eine Ausfertigung dieser Stellungnahme werden wir nachrichtlich der Sozialpolitischen Sprecherin von Bündnis 90/Die Grünen, Frau Andrea Asch, und dem Sozialpolitischen Sprecher der SPD, Herrn Wolfgang Jörg, zuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Melanie Lubetz
1. Vorsitzende

Thomas Kollatz
2. Vorsitzender

Hans-Dieter Pfohl
Beirat