



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

im Umwelt-Zentrum Düsseldorf, Merowingerstr. 88, 40225 Düsseldorf, Tel.: 0211-61018497

www.waldkindergaerten-nrw.de

geschaeftsstelle@waldkindergaerten-nrw.de vorstand@waldkindergaerten-nrw.de

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und
Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

15. September 2019

40190 Düsseldorf

Per E-Mail an: Denise.Rau@mkffi.nrw.de

Sehr geehrte Damen und Herren,

Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drucksache 17/6726 „Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung“

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit aus Sicht des Landesverbandes der Wald- und Naturkindergärten NRW e.V. auf den uns vorliegenden Gesetzesentwurf Stellung zu nehmen.

Es ist sehr bedauerlich, dass es auch in dem nun vorliegenden Gesetzentwurf keine Anpassung für die besondere Betreuungsform Waldkindergarten gegeben hat. Der Landesgesetzgeber ist nach wie vor seiner vom OVG NRW (12A 1954/11- 15.10.2012) ausdrücklich festgestellten Verpflichtung, unter Bindung an das Verfassungsrecht und die Strukturentscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe ein differenzierendes Finanzierungssystem zu schaffen, das sowohl Einrichtungen mit durchschnittlichem Finanzierungsbedarf (Regelkindergärten nach der Anlage zu § 33) als auch Einrichtungen mit überdurchschnittlichem Finanzierungsbedarf (Waldkindergärten) eine gleichheitsgemäß auskömmliche Förderung der Betriebskosten gewährleistet, nicht nach gekommen.

Waldkindergärten haben – bedingt durch ihre Betriebserlaubnis – wegen der erschwerten Aufsichtsbedingungen im Wald andere Bemessungsgrundlagen (geringere Gruppenstärke, erhöhter Personalschlüssel) für die Finanzierung als Regelkindergärten. Dies führt zu einem erhöhten Förderbedarf. Dieser wiederum bedarf einer differenzierenden Regelung. Das heißt: um eine gleichheitsgemäße Auskömmlichkeit herzustellen, muss das Finanzierungsregelwerk auf die unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen beider (!) Kindergartenformen ausgerichtet werden.

Solange das nicht der Fall ist und Waldkindergärten nach der für Regelkindergärten geltenden Systematik gefördert werden müssen, ist ihre Förderung im Gegensatz zu der von Regelkindergärten nicht auskömmlich. Dies gilt auch dann, wenn sie die Bestandschutzpauschale nach § 35 Abs 1 und die Waldkindergartenpauschale nach § 35 Abs. 2 in Anspruch nehmen, wobei erwähnt werden muss, dass die Bestandschutzpauschale nur solchen Einrichtungen gewährt werden kann, die ihren Betrieb vor dem 28.02.2007 aufgenommen haben.

Es wäre für alle eingruppigen Waldeinrichtung, auch die, die nach dem Stichtag den Betrieb aufgenommen haben, ein gutes Signal und würde die Auskömmlichkeit unterstützen, wenn die Stichtagsregelung aufgehoben würde.

Die Waldkindergartenpauschale in Höhe von bis zu 15.000 Euro wurde seit 2008 nicht verändert und auch nicht dynamisiert. Die Pauschale wird ausdrücklich für zusätzliches Personal eingesetzt, da pro Gruppe eine weitere Fachkraft vorhanden sein muss, als es über die Gruppenformen im Kinderbildungsgesetz geregelt ist. Die Kosten für eine Fachkraft als Berufsanfänger belaufen sich auf ca. 40.000 Euro pro Jahr und liegen somit weit über der zusätzlichen Waldpauschale. Durch die jährlich steigenden Personalkosten reduziert sich faktisch die Waldkindergartenpauschale jährlich.

Die Nichtauskömmlichkeit der Waldkindergärten ist allen Parteien seit langem bekannt. Daher ist es zwingend erforderlich die Pauschale auf 20.000 Euro pro Gruppe anzupassen und diese ebenfalls jährlich indexbasierend zu erhöhen.

Es wurden bei der Gesetzesänderung die Pauschalen für Familienzentren und PLUS Kitas angepasst und dynamisiert, was für diese Arbeit auch ein wichtiger Schritt ist. Aber auch Waldkindergärten leisten eine besonders wichtige Bildungsarbeit vor allem im Sinne des Klimaschutzes, der Nachhaltigkeit, der frühkindlichen Bildung in der Umweltbildung und –erziehung, daher ist auch hier eine Anpassung unbedingt erforderlich.

Warum der Gesetzgeber trotz Kenntnis der Leitsätze des OVG-Urteils die für Waldkindergärten unzulängliche Förderungssystematik das alten Rechts fortschreibt und damit neben mangelnder Auskömmlichkeit der Förderung eine dauerhafte Verletzung des Verfassungsrechts (Grundsätze der Gleichbehandlung nach Art. 3 GG und der freien Berufsausübung nach Art. 12 GG) in Kauf nimmt, können wir uns offen gesagt nicht erklären.

Wir möchten die oben angesprochene förderungs- und verfassungsrechtliche Problematik, die durch das Fehlen einer differenzieren Regelung entsteht, nochmals an einem Beispiel deutlich machen.

Wir vergleichen zu diesem Zweck die Förderung eines eingruppigen Regelkindergartens des Gruppentyps IIIb der Anlage zu § 33 mit der eines typischen Waldkindergartens desselben Gruppentyps. Als typische Waldkindergärten stuft das OVG im Übrigen solche der Gruppenformen IIIa und IIIb ein. Grundlage des Urteils ist ein Waldkindergarten in der Gruppenform IIIa.

Beide Kindergärten haben eine Betreuungszeit von 35 Wochenstunden. Ansonsten unterscheiden sie sich in puncto Gruppenstärke und Personalschlüssel. Während der Regelkindergarten eine Gruppenstärke von 25 Kindern hat, die von 2 Personalkräften (1 Fachkraft, 1 Ergänzungskraft) betreut werden, gibt die Betriebserlaubnis dem Waldkindergarten im Hinblick auf die erschwerten Betreuungsverhältnisse im Wald eine auf 20 Kinder reduzierte Gruppenstärke und einen Personalschlüssel von 3 statt 2 Betreuungskräften (2 Fachkräfte, 1 Ergänzungskraft) vor.

In förderungsrechtlicher Hinsicht ergibt das folgendes Bild:

Während der Regelkindergarten eine Basisförderung von 167.648,00 € (25 Kindpauschalen i.H.v. je 6.705,92 €) erhält und gemäß der Gesetzesbegründung zu § 33 allein damit seine Betriebskosten vollständig decken kann, erhält der Waldkindergarten aufgrund seiner reduzierten Gruppenstärke nur eine Basisförderung von 134.118,40 € (20 Kindpauschalen i.H.v. je 6.705,92 €), also insgesamt 33.529,60 € weniger als der Regelkindergarten. Bereits auf den ersten Blick ist erkennbar, dass diese Förderung zur Deckung der Betriebskosten nicht einmal ansatzweise ausreicht.

Daran ändert sich auch nichts, wenn der Waldkindergarten die Bestandschutzpauschale und die Waldkindergartenpauschale i.H.v. je 15.000,00 € in Anspruch nimmt. Es verbleibt immer noch ein Restdefizit von 3.529,0 €. Hierbei sind die Personalkosten für die dritte Betreuungskraft noch nicht berücksichtigt. Berücksichtigt man diese, ergibt sich eine strukturelle Unterfinanzierung in Höhe eines mittleren fünfstelligen Betrages.

Eine genaue Bezifferung der Unterfinanzierung ist im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich, weil bisher nicht verbindlich geklärt ist, welche Personalkosten für die Drittkraft angesetzt werden dürfen. Das OVG hat zwar grundsätzlich anerkannt, dass ein Rechtsanspruch auf Förderung dieser Kosten besteht, die Festsetzung der Höhe aber der Regelungskompetenz des Landesgesetzgebers überlassen. Die Skala der Möglichkeiten könnte von der tariflichen Anbindung an den TVöD-SuE bis zu einer Pauschalierung nach dem aktuellen KGSt-Bericht reichen.

Wir setzen im Rahmen des Beispiels provisorisch Kosten von 30.000,00 € für die Drittkraft an. Damit bewegen wir uns eher im Bereich des Minimums als des Maximums und kommen letztendlich zu einer strukturellen Unterfinanzierung i.H.v. rund 33.500,00 €. Bei Kindergärten, die aufgrund der Stichtagsregelung die Bestandschutzpauschale nicht in Anspruch nehmen können, erhöht sich die Unterfinanzierung auf rund 48.500,00 €. Von Auskömmlichkeit kann da beim besten Willen keine Rede sein.

Aus den vorstehenden Darlegungen sind folgende Schlüsse abzuleiten:

1. Ein Hauptziel des Gesetzentwurfs ist es gemäß den Erläuterungen zu § 33, ausschließlich über die aus der Summe der Kindpauschalen resultierende Basisfinanzierung eine auskömmliche Finanzierung sämtlicher Betriebskosten herzustellen, ohne dass zusätzliche Mittel in Anspruch genommen werden müssen. Dass das Ziel der Auskömmlichkeit bei Waldkindergärten weit verfehlt wird, ergibt sich aus vorstehendem Beispiel. Dasselbe gilt aber auch für die Zukunftssicherheit der Finanzierung. Auch diese erreicht der Gesetzentwurf nur bei Regelkindergärten. Dort ist das gesamte Fördervolumen durch Rechtsanspruch abgesichert. Anders bei Waldkindergärten. Rechtsanspruch gesichert ist bei ihnen nur der Teil der Förderung, der aus der Summe der Kindpauschalen besteht. Die zusätzlichen Finanzierungskomponenten (d.h. die Pauschalen nach § 35, soweit sie wegen der Stichtagsregelung überhaupt in Anspruch genommen werden können) sind an Kann-Bestimmungen geknüpft, ihre Gewährung also in das Ermessen des Jugendhilfeträgers gestellt. Zwar geht das OVG davon aus, dass aufgrund der zwingenden Notwendigkeit, die Pauschalen als strukturelle Finanzierungskomponenten einzusetzen, das Ermessen des Jugendhilfeträgers auf Null reduziert ist und Waldkindergärten insoweit einen Anspruch haben, der einem Rechtsanspruch gleichkommt. Doch zeigt die Praxis, dass einige Jugendhilfeträger immer wieder Wege finden, die Ermessensreduzierung auf Null zu unterlaufen und die Waldkindergartenpauschale zu kürzen, obwohl sie in voller Höhe zwingend notwendig wäre. Ein weiterer Grund für mangelnde Zukunftssicherheit ergibt sich aus der Tatsache, dass die Zusatzpauschalen im Gegensatz zu der aus den Kindpauschalen resultierenden Basisfinanzierung nicht den Dynamisierungsregelungen des § 37 unterliegen. Sie sind im Übrigen seit ihrem Bestehen niemals angepasst worden, und das wird auch in Zukunft so bleiben. Das Maß der Unterfinanzierung wird sich dadurch von Jahr zu Jahr signifikant erhöhen und die Schere der Ungleichbehandlung gegenüber Regelkindergärten immer weiter auseinanderklaffen. Angesichts all dieser Tatsachen ist die Finanzierung der Waldkindergärten im Ergebnis also weder auskömmlich

noch zukunftssicher. Sie hinterlässt eine Ungleichbehandlung, für die es keine sachliche Rechtfertigung gibt.

2. Zusammenfassend betrachtet und abstrakt formuliert wird bei der Förderung von Waldkindergärten wesentlich Ungleiches ohne rechtfertigenden Sachgrund gleich behandelt. Dadurch wird gemäß OVG-Urteil der Gleichheitssatz nach Art. 3 verletzt. Zugleich wird wegen der existenzgefährdenden Unterfinanzierung auch der Verfassungsgrundsatz der freien Berufsausübung nach Art. 12 verletzt. Das OVG nimmt eine solche Existenzgefährdung schon bei einer Unterfinanzierung von knapp 7.000,00 € an. Wie es die Grundrechtsverletzung bei einer Unterfinanzierung von rund 33.500,00 € bzw. 48.500,00 € bewerten würde, bedarf in diesem Zusammenhang sicher keiner weiteren Erörterung.

3. Wenn, wie wir hoffen, im Zuge des weiteren Gesetzgebungsverfahrens die Schaffung einer differenzierenden Finanzierungssystematik beschlossen werden sollte, könnte, wenn wir diesen Vorschlag einmal unterbreiten dürfen, aus unserer Sicht eine Orientierung an den differenzierenden und für Waldkindergärten daher stets auskömmlichen Regelungen des früheren GTK in Erwägung gezogen werden. Nach dem GTK waren Unterschreitungen der regulären Gruppenstärke um 5 Kinder förderungsunschädlich, sofern die Unterschreitung nicht vom Einrichtungsträger zu vertreten war. Das ist bei entsprechenden Vorgaben durch die Betriebserlaubnis immer der Fall. Zugleich erlaubte das GTK eine Förderung der angemessenen Personalkosten für eventuelle (vom Landesjugendamt in der Betriebserlaubnis geforderte) Zusatzkräfte, die über den regulären Personalschlüssel hinausgehen. Wir könnten uns vorstellen, dass eine ähnliche Regelung die förderungs- und verfassungsrechtlichen Probleme des neuen Rechts beseitigen würde. Zu diesem Zweck könnte z.B. in § 35 Abs. 2 die ohnehin problematische Co-Finanzierung durch Waldkindergartenpauschalen aufgehoben und durch eine Bestimmung ersetzt werden, nach der Waldkindergärten, bei denen die Betriebserlaubnis eine gegenüber Regelkindergärten eine geringere Gruppenstärke und einen erhöhten Personalschlüssel vorgibt, eine Basisfinanzierung in Höhe der Basisfinanzierung der vergleichbaren Regelkindergärten erhalten. Für den Waldkindergarten in unserem Beispiel würde das bedeuten, dass er förderungsrechtlich so gestellt würde, als habe er eine Gruppenstärke von 25 und nicht von 20 Kindern. Zugleich müsste im Gesetz eine angemessene Förderung der Personalkosten für die zusätzlichen Personalkräfte verankert werden. Auskömmlichkeit und Zukunftssicherheit der Finanzierung wären auf diese Weise auch bei Waldkindergärten sichergestellt und mit ihnen die längst überfällige Verfassungskonformität der KiBiz-Finanzierungsrechts.

Auf einen regen Austausch am 30. September 2019 freuen wir uns.

Mit freundlichen Grüßen

Markus Ließmann
1.Vorsitzender

Manuela Bornkessel
Vorstandsmitglied

Hans-Dieter Pfohl
Beirat

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

Umwelt-Zentrum Düsseldorf
Merowingerstr. 88
40225 Düsseldorf,
Tel.: 0211-61018497
www.waldkindergaerten-nrw.de
geschaeftsstelle@waldkindergaerten-nrw.de
vorstand@waldkindergaerten-nrw.de