

Neuere Entwicklungen im Kindertagesstättenbereich der EKHN - (Teil 2)

Gliederung

- 1. Einleitung**

- 2. Maßnahmen zur Budgetbegrenzung durch Finanzierungsumstellungen**
 - 2.1. Zuordnung der Landesfördermittel
 - 2.2. Veränderung des Kindertagesstättenbestandes

- 3. Herausforderungen durch strukturelle Anpassungen des Kindertagesstättenbereiches**

- 4. Sicherung der Standards für Kindertagesstätten durch eine Neufassung der KitaVO**

- 5. Zeitlicher Verlauf**

1. Einleitung

Der Kindertagesstättenbereich der EKHN hat aufgrund der veränderten gesetzlichen Vorgaben in Hessen, allgemeiner sozialpolitischer Entwicklungen und demografischer Perspektiven Anpassungen zu erbringen, um im Rahmen der bestehenden finanziellen Möglichkeiten weiterhin den fachlichen und strukturellen Herausforderungen für Kindertagesstätten zu begegnen.

Gemäß der Einsparvorgaben der Kirchensynode vom November 2007 und dem Beschluss der Kirchenleitung sind für den Bereich Kindertagesstätten ab dem Haushaltsjahr 2015 bis zum Jahr 2025 Einsparungen von jährlich durchschnittlich 1,5 % zu realisieren (vgl. Drs. 52/13). Bei einem voraussichtlichen Budget für Kindertagesstätten von über 38 Mio. EUR für das Jahr 2015 resultieren hieraus bis 2025 einzusparende Beträge von insgesamt mehr als 7 Mio. EUR.

Die im Folgenden aufgeführten Strategien sind das Ergebnis von umfangreichen Analysen, die im Fachbereich Kindertagesstätten des Zentrum Bildung in der Zusammenarbeit mit der Kirchenverwaltung unter den Aspekten der materiellen Wirksamkeit einerseits und der Einschätzung der faktischen Umsetzbarkeit andererseits vorgenommen wurden.

Für die Kindertagesstätten in Rheinland-Pfalz werden in diesem Bericht die Einsparmöglichkeiten nicht explizit benannt, da hier die Höhe der finanziellen Trägerbeteiligung gesetzlich detailliert geregelt ist und sich somit Veränderungen von bedeutendem Ausmaß nicht in kleinteiligen operativen Verhandlungsprozessen, sondern nur durch Verhandlungen auf landespolitischer Ebene realisieren lassen. Da bis auf Weiteres davon auszugehen ist, dass die Einsparauflagen regional gleichermaßen erbracht werden müssen und zudem die evangelischen Einrichtungen in Rheinland-Pfalz für die EKHN deutlich teurer sind als ihre hessischen Kindertagesstätten, muss der Verhandlungsprozess zielgerichtet verfolgt werden.

2. Maßnahmen zur Budgetbegrenzung durch Finanzierungsumstellungen

Mit dem Beginn der Umstellung der Finanzierungsbeitrag der EKHN von 33% auf 15% Ende der neunziger Jahre war ebenfalls eine Umstellung der Verrechnung der Fördermittel des Landes verbunden. Seither werden die Grundförderpauschalen des Landes ausschließlich den Kommunen zugerechnet. Die grundsätzlich gegebene Finanzierungsregelung in den Betriebsverträgen stellt sich abrechnungstechnisch wie folgt dar:

Von den Gesamtbetriebskosten werden projektbezogene Landesmittel (z.B. für Sonderpersonal im Zusammenhang mit der Förderung von Kindern mit Behinderungen) und Einnahmen für Verpflegung (durchlaufender Posten) in Abzug gebracht. Auf die verbleibenden Betriebskosten bezahlt die EKHN in der Regel 15%. Die Landesförderpauschalen werden erst danach in Abzug gebracht und begünstigen somit ausschließlich die Kommunen, die nach dem weiteren Abzug der Elternbeiträge das verbleibende Defizit tragen.

Mit Inkrafttreten des Hessischen Kinderfördergesetzes im Januar 2014 (die Umsetzung muss bis September 2015 erfolgen) werden, in Abhängigkeit der Belegungssituation von Kindertagesstätten (Subjektfinanzierung), höhere Personalstandards festgelegt. Diese werden für Träger von Kindertagesstätten weitgehend kompensiert durch eine deutliche Ausweitung der Landesfördermittel, die – internen Berechnungen zufolge – durchschnittlich bei dem 1,7-fachen der bisherigen Größenordnung liegen.

Infolge der gegebenen vertraglichen Bestimmungen und der bestehenden Regelung in der Kindertagesstättenverordnung (KitaVO) muss die EKHN zwar höhere Standards mittragen, kann jedoch nicht wie andere Träger die daraus entstehenden Mehrkosten durch die höheren Landesfördermittel kompensieren. Die im Folgenden dargestellte Umstellung der Finanzierungssystematik soll teilweise zu erwartende Mehrkosten für Personal – aufgrund der Einführung des HessKiföG – auffangen und einen wesentlichen Beitrag zu den insgesamt erforderlichen Budgetbegrenzungen liefern.

2.1 Veränderung der Zuordnung der Landesfördermittel

Diese Finanzierungsumstellung sieht vor, dass die Landesförderpauschalen vor dem Ansatz der EKHN-Eigenbeteiligung i. H. von 15% von den Betriebskosten in Abzug gebracht werden. Hierdurch vermindert sich die Bezugsgröße und die kirchlichen Einsparungen liegen pro Einrichtung bei annähernd 12%.

Die somit erzielbaren Einsparmöglichkeiten, vorausgesetzt, dass alle Verträge entsprechend umgestellt werden können, liegen bei ca. 2,8 Mio EUR p.a. Bezogen auf das Gesamtbudget Kindertagesstätten sind das rund 7%.

Vorteile:

- Für die Verhandlungen lässt sich eine schlüssige Argumentation aufbauen.
- Das Bistum Limburg, welches zu einem erheblichen Teil in denselben Regionen wie die EKHN Kindertagesstätten betreibt, hat bereits seit geraumer Zeit diese Finanzierungssystematik in seinen Betriebsverträgen vereinbart. Hierdurch kann die Verhandlungsposition grundsätzlich gestärkt werden.
- Auch an zukünftigen Erhöhungen der Landesfördermittel kann die EKHN partizipieren.
- Das Abrechnungsverfahren ist klar und einfach.

Eine entsprechende Umstellung des Vertrages mit der Stadt Frankfurt (frühestens möglich ab dem Jahr 2018), die nach überschlägiger Schätzung ein zusätzliches Einsparvolumen von bis zu 0,5 Mio. EUR beisteuern könnte, ist bei den obigen Angaben noch nicht berücksichtigt.

2.2 Veränderungen des Kindertagesstättenbestandes

Aufgrund demografischer Entwicklungen, insbesondere in strukturschwächeren Regionen der EKHN und Intentionen einiger (weniger) Kirchengemeinden, Einrichtungen an Kommunen oder andere Träger abzugeben sowie Kommunen, die eine Zusammenarbeit mit der evangelischen Kirchengemeinde nicht fortsetzen wollen, muss nach derzeitiger Einschätzung damit gerechnet werden, dass in den Jahren 2014 bis 2025 komplette Einrichtungen bzw. einzelnen Einrichtungsgruppen mit kirchlicher Finanzierungsbeteiligung aufgegeben werden.

Es sind sowohl fachliche Standards als auch betriebswirtschaftliche Kriterien für die Kindertagesstätten sicherzustellen, damit weiterhin qualitativ gute Kindertagesstättenarbeit in Kooperation mit den Kommunen durch die evangelischen Kirchengemeinden erbracht werden kann. Die Anforderungen an Angebotsstrukturen sind zukünftig genau auf ihre Realisierbarkeit zu prüfen und mit den regionalen Planungsdaten der Kommunen in Verbindung zu bringen. Werden bestimmte Angebote z.B. von Öffnungszeiten kommunal initiiert, sind die Mehrkosten ohne kirchliche Beteiligung von der Kommune zu finanzieren.

Als Voraussetzung für einen verantwortungsvollen Einsatz von Ressourcen ist zukünftig die Auslastung der Kindertageseinrichtungen in den Blick zu nehmen. Sollte diese auf einem unzureichenden Niveau liegen, der Erhalt einer Einrichtung jedoch von kommunalem Interesse sein, ist die Finanzierungsbeteiligung der EKHN neu zu betrachten.

Die Genehmigung von kostenneutralen Erweiterungsprojekten Null-(Kosten)Gruppen wird bereits seit dem Beschluss der Kirchenleitung in 2013 sehr restriktiv gehandhabt. Grundsätzlich nur bei ausnahmsloser Übernahme der mit der Erweiterung in Verbindung stehenden Betriebskosten, des baulichen Unterhalts, der entsprechenden kirchlichen Dienstleistungen (Verwaltungsumlage, Fachberatung) und einer positiven Prognose über den sozialräumlichen Bedarf und die zu erwartende Qualität der Arbeit, werden solche Projekte kirchenaufsichtlich genehmigt. Die Übernahme von zusätzlichen kostenneutralen Gruppen (evangelische Betriebsträgerschaften ohne jegliche kirchliche finanzielle Beteiligung) schaffen einerseits für die Kommunen die Möglichkeit, die Kindertagesbetreuung an erfahrene Träger zu übergeben, andererseits bietet sich hieraus für die Kirchengemeinden die Chance, sich im Sozialraum zu engagieren. Kirchengemeinden müssen allerdings berücksichtigen, dass eine Kindertagesstätte zeitliche Ressourcen in den Kirchenvorständen bindet. Die Träger von Kindertagesstätten sind an ihre Rolle, Verantwortung und Aufgaben gebunden und müssen dieser/diesen nachkommen, denn eine Kindertageseinrichtung bedarf eines verantwortungsvollen Trägers.

3. Herausforderungen durch strukturelle Anpassungen des Kindertagesstättenbereiches

Die Umsetzung der synodalen Einsparauflagen als auch die Umsetzung des Hessischen Kinderförderungsgesetzes beinhalten unterschiedliche Herausforderungen, mit denen im Prozess der Umstellungen umgegangen werden muss. Sowohl der beschriebene Veränderungsbedarf der Betriebsverträge als auch die Umsetzung der landesgesetzlichen Systematik für die Ermittlung des Personalbedarfs, sind nur unter Mitwirkung der Träger zu vollziehen. Da in vielen Kirchengemeinden der kirchlichen Kindertagesstättenarbeit eine hohe Bedeutung zukommt, werden Veränderungen sensibel aufgenommen. Trägervertretende werden möglicherweise mit der Kritik und den Beschwerden von kommunalen Vertretern, Bürgern, Eltern und auch eigenen Mitarbeitenden konfrontiert sein.

Durch die Einführung des KiföG in Hessen werden sich in zahlreichen Fällen die Abstände zwischen den gesetzlichen Mindeststandards und den bisher meist spürbar besseren kirchlichen Standards verringern. Da die EKHN über den gesetzlichen Standard hinaus weiterhin Stellenanteile für Leitungsaufgaben und für mittelbare pädagogische Arbeit gewähren soll, muss für sehr gut ausgelastete Kindertagesstätten beim Übergang in das neue System mit Mehrausgaben gerechnet werden. Die Vertragsumstellungen sollen aber mittelfristig diese Budgetausdehnung wieder in den geplanten Rahmen zurückführen.

Die EKHN befindet sich in einer etwas zwiespältigen Situation: Einerseits lassen die synodalen Einsparbeschlüsse Mehrkosten nicht zu, andererseits ist die EKHN unter der Berücksichtigung des kirchlichen Qualitätsanspruchs sowie den Interessen der Mitarbeitenden dazu veranlasst, ebenfalls einen Zuschlag auf den gesetzlichen Personalstandard zu gewähren. Hierdurch bedingte Mehrausgaben, die bereits kurzfristig zu erwarten sind, können nur mittelfristig durch erfolgreiche Vertragsumstellungen und Reduzierungen des kirchensteuerbezuschussten Engagements wieder eingeholt werden.

Ein weiterer Bereich im Kindertagesstättenwesen, der zu ordnen ist, sind die kircheneigenen Kindergartengebäude. Gebäudesanierungen und Ersatzneubauten stellen die ca. 300 Kirchengemeinden, die Eigentümer von Gebäuden mit KiTas und Krippen sind zunehmend vor Finanzierungsprobleme. Künftig soll über notwendige Vertragsanpassungen gewährleistet werden, dass die Kirchengemeinden ihrer Verpflichtung zum Bauunterhalt und zur Bildung einer Substanzerhaltungsrücklage durch vertraglich vereinbarte jährliche Zahlungen der zuständigen Kommunen nachkommen können.

Für ein Gelingen des zukunftssichernden Umstellungsprozesses im Kindertagesstättenbereich ist wichtig, diese Aufgabe als eine kirchliche Herausforderung zu tragen und hierfür die Akzeptanz und die Bereitschaft aller kirchlichen Akteure zu sichern. Seit Jahren anhaltend, jedoch unterschiedlich in Intensität und Wirkungsgrad, treffen auch die EKHN immer wieder Vorhaltungen, dass sie sich im Bereich Kindertagesstätten finanziell nicht mehr weitgehend genug engagiere. Diese Kritik entstand insbesondere aufgrund der Bedingung der EKHN, die Eröffnung zusätzlicher Gruppen nur zu gestatten, wenn sie für die Kirche kostenneutral sind. Insbesondere im Zusammenhang mit zahlreichen dieser Null(kosten)-Gruppen eröffneten Krippengruppen in den letzten Jahren, scheint sich die Kritik verschärft zu haben.

Diese Kritik entbehrt im Wesentlichen einer Grundlage. Seit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im Jahre 1998 ist die Bereitstellung von Kindertagesstättenplätzen zur kommunalen Pflichtaufgabe geworden. Dies gilt seit 2013 auch für die Betreuung von Kindern ab dem Alter von einem Jahr. Die Kirchen unterstützen mit ihren Einrichtungen die Kommunen bei dieser Aufgabe auf der Basis des Subsidiaritätsprinzips, das eine sozialstaatliche Grundidee darstellt und bewusst weltanschauliche Verschiedenheiten den freien Trägern der Jugendhilfe zusichert. Bundesweit variiert die Finanzierungsbeitrag der freien Träger von Kindertagesstätten deutlich. Für die Beteiligung der EKHN an den Kindertagesstätten kann festgestellt werden, dass diese über dem Bundesdurchschnitt liegt¹. Viele Träger sind kaum in der Lage hohe Eigenanteile zu erbringen. Von daher sind kirchliche Träger von Kindertagesstätten attraktive Kooperationspartner für die Kommunen, wenn es um die Kindertagesstättenarbeit geht. Kirchliche Träger von Kindertagesstätten bringen zu erheblichen Teilen eigene Grundstücke und Gebäude ein, beteiligen sich an den Betriebskosten, bewirken über die Landesförderung erhöhte Förderbeiträge im Vergleich zu öffentlichen Trägern, verfügen über umfassende Erfahrungen in Kindertagesstättenarbeit und haben interne professionelle Unterstützungsdienste, die die Qualität der Arbeit und die Verwaltung sichern, sowie ehrenamtliche Unterstützung in außerordentlichem Maß.

4. Sicherung der Standards für Kindertagesstätten durch eine Neufassung der KitaVO

Um auf die aufgezeigten Herausforderungen im Kindertagesstättenwesen angemessen zu reagieren bedarf es einer Neufassung der Kindertagesstättenverordnung (KiTaVO) der EKHN. Ziel ist es, neue Regelungsbedarfe aufzunehmen, Finanzierungsbeiträge neu zu regeln, bisher nicht geregelte Sachverhalte zu berücksichtigen und Auslegungsspielräume zu beseitigen. Ebenso sollen Regelungen für die Kindertagesstätten, die in unterschiedlichen Verordnungen festgeschrieben sind, in der KiTaVO zusammengeführt werden.

Die Personalbemessung für hessische Einrichtungen soll sich an der gesetzlichen Vorgabe orientieren und subjektbezogen berechnet und genehmigt werden. Es ist geplant, den Personalstandard nach dem KiföG durch einen kirchlichen Zuschlag zu ergänzen. Es soll nicht mehr bei der Genehmigung festgelegt werden, wie die Personalzuordnung zu Gruppen in den Einrichtungen im Alltag sein wird, sondern die Personalberechnung wird ein Kontingent an Stunden für die Gesamteinrichtung ausweisen, das dann im Rahmen der Dienstplanung für die Gestaltung des Angebotes vom Träger und der Leitung eingeteilt wird. Dadurch soll die Verantwortung des Trägers für den Ressourceneinsatz in der Kindertagesstätte gestärkt werden. Alle weiteren Standards und Kosten der Kindertagesstätten sollen verbindlich definiert werden, um auch die kommunalen Kooperationspartner in Form eines transparenten Systems der Angebots- und Vertragsgestaltung sowie als Basis für die Jahresabrechnung der Kindertagesstätten zu unterstützen. Dies bezieht sich vor allem auf die Definition der Betriebskosten, der Standards der EKHN und der zusätzlichen Dienstleistungen wie z.B. Verwaltung und Fachberatung.

¹ Siehe hierzu: Positionen der Diakonie zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, Berlin 2008 und Land Brandenburg; Länderübersicht Kita: Finanzierungsregelungen-
<http://www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/media.php/5527/Finanzierungsregelungen.pdf> vom 25.3.2014
Bertelsmannstiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gütersloh 2008

5. Zeitlicher Verlauf 2014 - 2030

Die Anpassungen der Betriebsverträge und die Einführung der neuen Standards bedürfen eines längeren Umsetzungszeitraums. Es sind Kündigungsfristen einzuhalten und eine Neuverhandlung der Betriebsverträge ist zu initiieren.

Die zu erwartenden Veränderungsprozesse werden durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Fachbereiches Kindertagesstätten im Zentrum Bildung begleitet und unterstützt.

bis Ende 2014	Neufassung der Kindertagesstättenverordnung
ab Sommer 2014	Beginn gezielter Kündigungen von Betriebsverträgen mit Kündigungsfristen 30.06.2015 / 30.12.2015 und Neuverhandlung
bis 01.09.2015	Übergangszeitraum: Umsetzung Hess. KiföG in den Kitas in der EKHN
ab 2015	Neuabschluss von gekündigten Verträgen zum 01.01.2016 Weiterverfolgung der Verhandlungen in Rheinland-Pfalz mit dem Ziel über eine Gesetzesänderung eine Entlastung der Träger herbeizuführen
Ende 2020	Voraussichtlicher Abschluss des vertraglichen Umstellungsprozesses
bis 2030	Begleitung der Kindertagesstätten bei der Anpassung an die aktuellen Herausforderungen