

B e r i c h t

des Diakonie- und Arbeitsweltausschusses

betr. Finanzierung von Kindertagesstätten und Krippen

Hannover, 27. November 2008

I.**Auftrag**

Die 24. Landessynode hatte während ihrer laufenden III. Tagung in der 8. Sitzung am 28. November 2008 im Rahmen der Verhandlung über die Behandlung von Anträgen und Eingaben an die Landessynode (Aktenstücke Nr. 10 C und Nr. 11 A) beschlossen, folgende Anträge und Eingaben dem Diakonie- und Arbeitsweltausschuss zur Beratung zu überweisen:

1. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Hildesheim-Sarstedt vom 1. Juli 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 3 -
2. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Wesermünde-Süd vom 21. August 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 4 -
3. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Wesermünde-Nord vom 8. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 5 -
4. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Nienburg vom 16. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 6 -
5. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Leine-Solling vom 27. August 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 7 -
6. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Herzberg vom 16. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 8 -
7. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Land Hadeln vom 10. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 9 -
8. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Soltau vom 17. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 10 -

9. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Peine vom 17. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 11 -
10. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Walsrode vom 10. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 12 -
11. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Burgdorf vom 10. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 13 -
12. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Burgwedel-Langenhagen vom 17. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 14 -
13. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Bremerhaven vom 15. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 15 -
14. Antrag des Kirchenkreistages des Ev.-luth. Kirchenkreises Cuxhaven vom 17. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 16 -
15. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Syke-Hoya vom 18. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 17 -
16. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Hameln-Pyrmont vom 8. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 18 -
17. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Holzminden-Bodenwerder vom 8. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 19 -
18. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Bleckede vom 17. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 20 -
19. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Lüneburg vom 23. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 21 -
20. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Harlingerland vom 24. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 22 -
21. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Bramsche vom 24. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 23 -
22. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Bremervörde-Zeven vom 9. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 24 -
23. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Göttingen vom 25. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 25 -
24. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Emden vom 29. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 26 -

25. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Winsen/Luhe vom 29. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 27 -
26. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Münden vom 8. Oktober 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 28 -
27. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Verden vom 24. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 29 -
28. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Melle vom 6. Oktober 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 30 -
29. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Lüchow-Dannenberg vom 17. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 31 -
30. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Osnabrück vom 7. Oktober 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 32 -
31. Antrag des Kirchenkreisvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreises Georgsmarienhütte vom 1. Oktober 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 33 -
32. Antrag des Stadtkirchenvorstandes des Ev.-luth. Stadtkirchenverbandes Hannover vom 30. September 2008
- Aktenstück Nr. 10 C, I 34 -
33. Eingabe des Verbandsvorstandes des Ev.-luth. Kirchenkreisverbandes Hildesheimer Land – Alfeld vom 22. September 2008
- Aktenstück Nr. 11 A, I 1 -

II.

Beratungsgang

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss hat sich am 26. November 2008 noch während der III. Tagung der 24. Landessynode mit den o.a. Anträgen und der Eingabe beschäftigt. Die Anträge und die Eingabe bestehen aus drei Teilanträgen, zu denen der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss wie folgt beraten hat:

1. Erster Teilantrag der Kirchenkreise:

Keine weiteren Kürzungen der Kindergartenpauschalen ab dem Jahr 2009 und damit Sicherung der bisherigen Kindertagesstätten im Zuständigkeitsbereich der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers.

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss hat dazu wie folgt beraten:

Die Kürzungen der Kindergartenpauschalen wurden in der Aktenstückreihe Nr. 98 ff. der 23. Landessynode damit begründet, dass aufgrund des demografischen Wandels

ein sinkender Bedarf an Kindertagesplätzen von 25 % angenommen wurde. Diese Prognosen sind nicht eingetroffen. Gleichwohl wird bisher umgesetzt, dass die Mittel für die Kindergartenarbeit bis zum Jahr 2010 um 25 % in einem gestuften Verfahren gekürzt werden. Nach Auskunft des Landeskirchenamtes betrug der landeskirchliche Finanzierungsanteil an den Betriebskosten der Kindertagesstätten vor den Kürzungen rund 7 % bis 10 %. Durch die Kürzungen hat sich dieser Anteil auf rund 5 % bis 7 % verringert. Die Kürzung der Kindergartenpauschalen führte in den letzten Jahren nicht zu Schwierigkeiten mit den kommunalen Vertragspartnern, da durch die stufenweise Kürzung bzw. den Wegfall des Weihnachtsgeldes auch die Kosten der Kindergartenarbeit, die die kommunalen Partner mitfinanzieren, gesenkt werden konnten.

Mit den Beschlüssen der Arbeits- und Dienstrechtlichen Kommission (ADK) im Haushaltsjahr 2008 und der damit verbundenen Wiedereinführung des Weihnachtsgeldes steigen die Kosten und somit die nominelle Höhe der kommunalen Mitfinanzierung überproportional. Dies führt vereinzelt zu Neuverhandlungen oder Kündigungen der Finanzierungsverträge. Diese Thematik wurde auch im Kolleg des Landeskirchenamtes, im Landessynodalausschuss und im Finanzausschuss mit dem Ergebnis erörtert, dass es bei den beschlossenen Kürzungen der Aktenstücke Nr. 98 und Nr. 98 A der 23. Landessynode bleiben soll. Um jedoch die Gesamtfinanzierung der Kindertagesstättenarbeit nicht zu gefährden, hat das Kolleg des Landeskirchenamtes in seiner Sitzung am 14. Oktober 2008 beschlossen, die Haushaltsstelle 2211-7410 im Haushaltsjahr 2008 um 1,8 Mio. Euro zu verstärken. Der Landessynodalausschuss hat in seiner Sitzung am 09. Oktober 2008 die erforderliche Zustimmung zu diesem Beschluss erteilt. Gleichzeitig erhält die Haushaltsstelle 2211-7410 einen Übertragbarkeitsvermerk. Hierdurch kann gewährleistet werden, dass die Kindergartenpauschalen zwar in den Jahren 2009 und 2010 entsprechend gekürzt werden, gleichwohl wird den Kirchenkreisen im Rahmen der Gesamtzweisung in diesen Jahren eine weitere Zuweisung in Höhe des Kürzungsbetrages gewährt. Hierdurch soll erreicht werden, dass die bestehende Finanzierungsstruktur erhalten und somit die Gesamtfinanzierung der Kindergartenarbeit weiterhin gewährleistet wird. Rechtzeitig vor Beginn des Haushaltszeitraumes 2011/2012 wäre die Entwicklung der Finanzierung der Kindergartenarbeit neu zu überprüfen.

Da durch die vorstehende Maßnahme die Sicherung der Finanzierung der Kindertagesstättenarbeit in den Haushaltsjahren 2009 und 2010 gewährleistet ist, ist dieser Teilantrag aus Sicht des Diakonie- und Arbeitsweltausschusses erledigt.

2. Zweiter Teilantrag der Kirchenkreise:

Die durch Gruppenschließungen ab dem Jahr 2009 frei werdenden Kindergartenpauschalen in den Kirchenkreisen sollen nicht an das Landeskirchenamt zurückgemeldet werden. Diese Pauschalen sollen entsprechend dem örtlichen Bedarf für Krippen, Kindergarten und Hortgruppen eingesetzt werden.

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss hat dazu wie folgt beraten:

Einsparungen durch Gruppenreduzierungen aufgrund der demografischen Entwicklung werden bisher entsprechend den Beschlüssen der Aktenstückreihe Nr. 98 A ff. auf die Kürzungen in Höhe von 25 % angerechnet, sodass sich hierdurch die Kürzungen der Kindergartenpauschalen verringern. Da sich die demografische Entwicklung nicht wie erwartet vollzogen hat, konnten von den rund 2 000 Kindergartengruppen landeskirchenweit nur rund 20 Gruppen geschlossen und die Pauschalen hierfür eingespart werden. Die Verrechnung mit den Kürzungen bei den Kindergartenpauschalen ist daher gering ausgefallen. Zudem wurde auf entsprechende Anträge bei Verschiebungen der örtlichen Bedarfswahlen auch flexibel durch Umstrukturierungen bei den Kindertagesstättengruppen durch das Landeskirchenamt reagiert. Konkret: Wenn im Kindergarten der Kirchengemeinde A aufgrund demografischer Entwicklung beispielsweise eine Nachmittagsgruppe geschlossen wurde und im Kindergarten der Kirchengemeinde B aufgrund eines Neubaugebietes oder anderer bedarfsorientierter Veränderungen aus einer Halbtags- eine Ganztagsgruppe gestaltet wurde, wurden die frei werdenden Kindergartenpauschalen von der Kirchengemeinde A in begründeten Ausnahmefällen auch der Kirchengemeinde B durch das Diakoniedezernat zugeordnet. Um letztendlich noch einen Überblick bei den rund 2 000 Kindergartengruppen zu behalten, ist ein landeskirchliches Genehmigungsverfahren unumgänglich. Ähnlich wie beim Moratorium zur Übernahme neuer Trägerschaften für Kindertagesstätten hat das Diakoniedezernat hier in Einzelfällen die örtlichen Bedarfslagen geprüft und in der Regel flexibel entschieden.

Ein ähnliches Verfahren hält der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss auch bei Gruppenschließungen innerhalb eines Kirchenkreises für sinnvoll: Sofern durch Gruppenschließungen Kindergartenpauschalen gestrichen werden müssen, kann auf Antrag eine Verlagerung der Gruppenpauschalen für andere Kindergärten von Kirchengemeinden eines Kirchenkreises vorgenommen werden. Das Landeskirchenamt kann dann nach wie vor im Einzelfall prüfen und eine flexible Bewirtschaftung gewährleisten.

3. Dritter Teilantrag der Kirchenkreise:

Umwandlung der bisher bewilligten Anschubfinanzierung für Krippen in dauerhafte Bewilligungen ab dem Jahr 2009 sowie Erweiterung des bisherigen Förderprogramms für die Finanzierung von Krippen.

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss hat dazu wie folgt beraten:

Das von der Landessynode im Juni 2007 beschlossene Programm zur Schaffung neuer Krippenplätze in Kindertagesstätten für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 in Höhe von jeweils 1 Mio. Euro wurde ausdrücklich **als Anschubfinanzierung** zur Verfügung gestellt, mit der Maßgabe, dass die langfristige Finanzierung der Betriebskosten zusätzlicher Krippengruppen nachhaltig vertraglich mit den zuständigen kommunalen Körperschaften ohne zusätzliche landeskirchliche Mittel abgesichert wird. Mit diesen Mitteln wurden und werden derzeit über 80 neue Krippengruppen in der hannoverschen Landeskirche mit rund 1 000 zusätzlichen Krippenplätzen geschaffen. Durch die Verhandlungen mit den kommunalen Körperschaften ist eine zeitliche Verzögerung bis zum Jahr 2009 im Blick auf die Umsetzung dieses Programms eingetreten. Aus allen Anträgen, die bisher beim Landeskirchenamt eingegangen sind und zu denen das Diakoniedezernat Bewilligungen bzw. Inaussichtstellungen ausgesprochen hat, konnte gewährleistet werden, dass die nachhaltige Finanzierung – ab dem dritten Jahr ohne landeskirchliche Beteiligung an der Betriebskostenfinanzierung – sichergestellt wird. Dieses ist aus Sicht des Diakonie- und Arbeitsweltausschusses äußerst erfreulich.

Durch die Beschlüsse der Bundesregierung zum Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige und den inzwischen stattgefundenen Abstimmungen zwischen dem Land Niedersachsen und den niedersächsischen kommunalen Spitzenverbänden wird nunmehr auch eine dauerhafte Finanzierung sowohl der Investitionskosten als auch der Betriebskosten für den Ausbau der Betreuungsplätze für unter Dreijährige auf den Weg gebracht. Nach Einschätzung des Landeskirchenamtes ist aufgrund der Beschlüsse der Bundesregierung und der Umsetzungspläne durch das Land Niedersachsen eine dauerhafte Mitfinanzierung oder eine Ausweitung des seinerzeit beschlossenen Krippenprogramms der Landessynode nicht mehr erforderlich.

Allerdings ist mit dem von Bund und Ländern geplanten Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige in erster Linie ein quantitativer Ausbau verbunden. Die Erkenntnisse aus der Bildungsdebatte zeigen jedoch, dass auch ein qualitativer Ausbau erforderlich wäre. So wäre beispielsweise fachlich die dritte Kraft im Krippenbereich ergänzend zu den Mindeststandards zu fordern, da diese erforderlich ist, um

in einer Gruppe mit 15 Kindern unter drei Jahren notwendige Bindungs- und Bildungsprozesse einzuleiten. Die Träger der Kindertagesstätten setzen sich daher beim Land Niedersachsen für eine qualitative Verbesserung der bestehenden Standards der Kindergartenarbeit ein. So wird beispielsweise die Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen, zu der auch das Diakonische Werk der Ev.-luth. Landeskirche Hannovers e.V. gehört, eine Kampagne unter dem Motto "Kinder sind mehr Wert" am 12. Dezember 2008 in den Räumen der ehemaligen evangelischen Fachhochschule in Hannover starten, um auf die Rahmenbedingungen in den Kindertagesstätten aufmerksam zu machen und sich für die qualitative Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für kindliche und frühkindliche Bildung einzusetzen.

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss wird im kommenden Jahr über die Entwicklungen und Herausforderungen im Kindertagesstättenbereich und die zukünftige landeskirchliche Finanzierung beraten. In diese Beratungen wird auch die Frage einer dauerhaften Finanzierung von Krippenplätzen einfließen.

4. Weitere Teilanträge aus einzelnen Kirchenkreisen

4.1 Der Kirchenkreis Wesermünde-Nord stellt den Antrag, die Festlegung der Verwaltungskostenumlage für die Kindertagesstätten in die Zuständigkeit des Kirchenkreises zu übertragen.

Über diesen Antrag konnte der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht beraten und wird die Thematik in einer späteren Sitzung beraten.

4.2 Der Kirchenkreis Nienburg beantragt die Aufhebung des Moratoriums zur Übernahme von Trägerschaften für neue Tageseinrichtungen für Kinder.

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss hat sich vom Landeskirchenamt berichten lassen, dass das Kolleg im November 2008 Folgendes beschlossen hat: Durch die bestehende Genehmigungspraxis bei der Übernahme neuer Gruppen bzw. neuer Einrichtungen konnte die Anzahl der neuen Trägerschaften in den letzten zehn Jahren weitestgehend begrenzt werden. Angesichts der weiterhin bestehenden finanziellen Belastungen der hannoverschen Landeskirche, rückläufigen Kinder- und Mitgliederzahlen und einer zurückgehenden Anzahl evan-

gelischer Erzieher und Erzieherinnen, wird es der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers nicht möglich sein, die bisherigen erheblichen finanziellen Anstrengungen bei der Kindergartenmitfinanzierung auszudehnen. Daher soll die Übernahme neuer Einrichtungen weiterhin nur als Ausnahme genehmigt werden, wenn

1. eine Eigenbeteiligung des kirchlichen Trägers nicht erbracht wird,
2. keine neuen kirchlichen Kindergartengebäude oder Anbauten an bestehende kircheneigene Gebäude entstehen bzw. in diesen Fällen auch die außerordentliche Bauunterhaltung durch die Kommune vertraglich abgesichert wird,
3. die Gesamtfinanzierung der Betriebskosten vertraglich nach landeskirchlichem Muster (Defizitregelung) abgesichert wird,
4. die Pluralität der Angebote der Kinderbetreuung örtlich unter Zugrundelegung der Mitgliederzahlen und Geburtenentwicklung in dem Einzugsbereich gewährleistet wird und
5. eine einheitliche Kindergartenplanung im Kirchenkreis unter Aufnahme einer perspektivischen Personalplanung angestrebt wird.

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss verweist auf die anstehende Grundsatzberatung zum Thema Finanzierung von Kindertagesstätten in der hannoverschen Landeskirche, die für das Jahr 2009 geplant ist. Die Begründung des Antrages wird der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss in den entsprechenden Beratungen berücksichtigen und zu gegebenem Zeitpunkt berichten.

- 4.3 Die Kirchenkreise Osnabrück und Georgsmarienhütte beantragen die Aufnahme bestehender, bisher nicht geförderter sowie neuer Krippen-, Kindergarten- und Hortgruppen in die landeskirchliche Finanzierung.

Über diesen Antrag konnte der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss abschließend ebenfalls nicht beraten und verweist auch hier auf die anstehende Grundsatzberatung zum Thema Finanzierung von Kindertagesstätten in der hannoverschen Landeskirche, die für das Jahr 2009 geplant ist. Die Begründungen der Anträge wird der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss in den entsprechenden Beratungen berücksichtigen und zu gegebenem Zeitpunkt berichten.

III.

Antrag

Der Diakonie- und Arbeitsweltausschuss stellt folgenden Antrag:

Die Landessynode wolle beschließen:

Die Landessynode nimmt den Zwischenbericht des Diakonie- und Arbeitsweltausschusses betr. Finanzierung von Kindertagesstätten und Krippen (Aktenstück Nr. 30) zustimmend zur Kenntnis.

Stoffregen
Vorsitzende