

G e m e i n s a m e r B e r i c h t
des Diakoniausschusses und des Finanzausschusses
betr. Zukunftsfähigkeit evangelischer Kindertagesstätten

Hannover, 22. April 2023

I.

Auftrag und Beratungsgang

Die 26. Landessynode hatte während ihrer VI. Tagung in der 25. Sitzung am 19. Mai 2022 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den mündlichen Bericht des Landeskirchenamtes betr. Der Krieg in der Ukraine - Diakonie-Katastrophenhilfe vor Ort und Herausforderungen für Gesellschaft und Kirche auf Antrag der Synodalen Szameitat folgenden Beschluss gefasst:

"Der Diakoniausschuss (federführend) und der Finanzausschuss werden gebeten, die Förderung der Kindertagesstätten durch die hannoversche Landeskirche zu beraten und eine Regelung zu finden, die diese Einrichtungen zukunftsfähig erhält, z.B. durch

- *Überprüfung der Ausbildungskapazitäten der eigenen Fachschulen,*
- *Einsatz für eine zeitgemäße Ausbildung mit Ausbildungsvergütung durch die zuständigen Stellen im Landeskirchenamt und im Diakonischen Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V.,*
- *Überprüfung der landeskirchlichen Finanzierung, inwieweit sie das evangelische und religionspädagogische Profil angemessen stärkt."*

(Beschlusssammlung VI. Tagung Nr. 4.21)

Der Diakoniausschuss und der Finanzausschuss haben sich zunächst in ihren Sitzungen am 11. Juli 2022 (Finanzausschuss) und am 14. September 2022 (Diakoniausschuss) allgemein zur Situation der Finanzierung der Kindertagesstätten und zu den Herausforderungen in der Ausbildung sowie zum evangelischen und religionspädagogischen Profil vom Landeskirchenamt berichten lassen. Beide Ausschüsse haben daraufhin einen gemeinsamen Unterausschuss gebildet, der sich in drei Sitzungen am 15. November 2022, 9. Januar 2023 und 24. Februar 2023 mit den einzelnen Themen befasst hat. Das Landeskirchenamt und die Fachberatung für Kindertagesstätten der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers im Diakonischen Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. (DWiN) haben die Beratungen unterstützt und die notwendigen fachlichen Erläuterungen gegeben.

Es wurde deutlich, dass die strukturelle Komplexität bei der Finanzierung der Kindertagesstätten hoch ist und für die nächsten Jahre ein fortbestehender großer Fachkräftemangel sicher zu erwarten ist. Zudem haben die Kindertagesstätten eine hohe Bedeutung für eine Öffnung der örtlichen kirchlichen Arbeit in das Gemeinwesen. Daher haben die Mitglieder beider Ausschüsse sich für eine umfassende Darstellung der Herausforderungen und möglicher Maßnahmen zur Zukunftssicherung evangelischer Kindertagesstätten entschieden.

Im Einzelnen:

II.

Herausforderungen und Maßnahmen zur Zukunftsfähigkeit evangelischer Kindertagesstätten

1. Sachstand und Herausforderungen

1.1 Strukturdaten und Umsetzungsstand der übergemeindlichen Trägermodelle

Die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers hat 701 Kindertagesstätten und 58 Kinderspielkreise in Trägerschaft kirchlicher Einrichtungen (Stand: 1. Januar 2023). Die freien diakonischen Träger betreiben rd. 40 Kindertagesstätten und vier Kinderspielkreise. Zusammen betrachtet befinden sich also auf der Fläche der Landeskirche rd. 800 Kindertageseinrichtungen (mit Horten) in evangelischer Trägerschaft.

In den Kindertagesstätten in der hannoverschen Landeskirche werden rd. 56 000 Kinder von rd. 10 500 pädagogischen Mitarbeitenden betreut. Die Kindertagesstätten sind das größte kirchliche Handlungsfeld im Blick auf den Einsatz von beruflichen Mitarbeitenden.

Rund 20 % der Kindertageseinrichtungen in Niedersachsen befinden sich in evangelischer Trägerschaft.

Die Kindertagesstättenarbeit bietet der Landeskirche große Möglichkeiten in der frühkindlichen religiösen Bildung und kirchlichen Sozialisation. Sie kann dem Traditionsabbruch entgegenwirken und bietet den Kirchengemeinden in Kooperation mit den Kindertagesstätten vielfältige Chancen für eine gemeinwesenorientierte Gemeindegearbeit mit Kindern und Familien. Rund 40 Kindertagesstätten haben sich bereits als Familienzentren zukunftsweisend weiterentwickelt. Die Landeskirche hat diese Weiterentwicklung in den letzten Jahren durch Projektfinanzierungen wesentlich unterstützt.

Die neuen Trägerstrukturen in Form von übergemeindlichen Trägerschaften von Kindertagesstätten wurden in den letzten 20 Jahren etabliert. Während sich im Jahr 2013 erst 343 Kindertagesstätten (53,9 %) in neuen Trägerstrukturen befanden (vgl. Aktenstück Nr. 30 E der 24. Landessynode, Seite 3), sind aktuell bereits 643 Kindertagesstätten (91,7 %) in übergemeindlicher Trägerschaft. Die neuen Trägerstrukturen wurden wissenschaftlich evaluiert; Nachbesserungen, z.B. bei den Pauschalen für die Pädagogische Leitung/Fachberatung, haben wesentlich zum Aufbau verlässlicher Geschäftsführungsstrukturen beigetragen. Das Modell wurde inzwischen in benachbarten Landeskirchen als gutes Beispiel zur Weiterentwicklung der eigenen Trägerstrukturen herangezogen. Im bundesweiten Vergleich ist die Landeskirche strukturell bei den Kindertagesstätten zukunftsfähig aufgestellt.

1.2 Finanzierungsstrukturen der Kindertagesstätten und deren rechtliche Grundlagen

Die Summe aller Haushalte der Kindertagesstätten kirchlicher Körperschaften der hannoverschen Landeskirche beträgt rd. 550 Mio. Euro pro Jahr. Die hannoverschen Landeskirche finanziert über Pauschalen die Betriebskosten der Kindertagesstätten mit rd. 26,7 Mio. Euro pro Jahr. Das entspricht einer prozentualen Beteiligung von 4,85 % der Betriebskosten. Die Finanzierung der Betriebskosten wird größtenteils durch Mittel der Kommunen und des Landes sichergestellt. Durch die Beitragsfreiheit für den Kindergarten (Kinder zwischen drei und sechs Jahren) werden Elternbeiträge nur noch für Krippen (Kinder unter drei Jahren) und Horte (Schulkinder) sowie für Verpflegung erhoben. Die Verwaltungskostenumlage, die die Kirchen(kreis)ämter erheben, beträgt durchschnittlich 5,4 %.

Der prozentual geringe kirchliche Eigenanteil an den Betriebskosten entfaltet eine starke Wirkung. Die für die Kindertagesstätten in den Kirchen(kreis)ämtern eingesetzten personellen Ressourcen machen ca. 30 % bis 40 % der gesamten personellen Ressourcen der Kirchenämter aus, deren Leistungen anteilig auch fremdfinanziert sind. Die rund 10 500 Mitarbeitenden in den Kindertagesstätten tragen nicht zuletzt auch zur Stabilisierung der betrieblichen Altersversorgung durch die Kirchliche Zusatzversorgungskasse (ZVK) bei. Insoweit sind die Kindertagesstätten auch finanziell betrachtet systemrelevant.

Die Finanzierung von Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe, also auch der Kindertagesstätten, ist im Sozialgesetzbuch VIII geregelt.

Grundsätzlich sind vier unterschiedliche Grundlagen vorhanden:

- A. Förderung (§ 74 SGB VIII),
- B. Entgeltfinanzierung im jugendhilferechtlichen Dreieck (§§ 78a ff und ggf. 77 SGB VIII),
- C. Zweiseitige Finanzierungen zwischen öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe (§ 77 SGB VIII) und § 36a SGB VIII) oder
- D. Sonderregelungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen (§ 74a SGB VIII).

Die Bundesländer haben unterschiedliche Wege in der Finanzierung der Kindertagesstätten gewählt. In Niedersachsen wird die Finanzierung weitestgehend auf der Grundlage einer Förderung nach § 74 SGB VIII sichergestellt. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen und fördern. Die freien Träger der Jugendhilfe, zu denen auch die kirchlichen Träger gehören, müssen neben der Gewährleistung der fachlichen Voraussetzungen und der Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auch eine **angemessene Eigenleistung**¹ erbringen. Auch im Vergleich zu anderen Bundesländern zeigt sich, dass Niedersachsen eine für freie Träger der Jugendhilfe vorteilhafte Finanzierungsstruktur hat.

Die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers hat sich in den 90er-Jahren bei Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz mit der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen abgestimmt und Muster für Betriebsführungsverträge auf der Grundlage einer kirchlichen Beteiligung an den Betriebskosten durch Pauschalen entwickelt. Die restlichen Betriebskosten werden nach Abzug der anderen Einnahmen (Landesmittel, Elternbeiträge u.a.) von den Kommunen übernommen. Diese sogenannten "Defizitverträge" prägen nach wie vor in weit überwiegendem Maß die Finanzierung kirchlicher Kindertagesstätten und bieten eine verlässliche Finanzierung der

¹ Ein Urteil zum angemessenen Eigenanteil nach § 74 SGB VIII des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 12. Januar 2021 – A 3824/18): Für das streitige Kindergartenjahr sah das "Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern" (Kinderbildungsgesetz – KiBiZ) eine Förderung durch Zuschussgewährung abzüglich eines Eigenanteils vor. Für kirchliche Träger (oder öffentlich-rechtlich anerkannte Religionsgemeinschaften) betrug der Eigenanteil 12 %, für andere anerkannte freie Träger der Jugendhilfe 9 %, für Elterninitiativen 4 % und für örtliche Träger der Jugendhilfe 21 %. Die Regelung sei insgesamt nicht zu beanstanden, da sie sich an der unterschiedlichen (abstrakt anzunehmenden/typischen) Finanzkraft der Träger orientiere. **Auf die rückläufige Ertragskraft der Kirchensteuer habe der Gesetzgeber in der Vergangenheit mit der Reduktion des Eigenanteils für die Kirchen von 20 % auf 12 % ausreichend Rücksicht genommen.**

Einrichtungen, da das Finanzierungsrisiko der laufenden Betriebskosten letztlich durch die Kommunen getragen wird. Vereinzelt wurden in den letzten Jahren auch Betriebsführungsverträge abgeschlossen, die Budgetierungen von Sachkosten, vereinzelt aber auch Platzkostenfinanzierungen beinhalten.

Aufgrund des weiter andauernden Ausbaus der Betreuungsplätze, insbesondere zur Ganztagsbetreuung, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu befördern, der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren sowie der Elternbeitragsfreiheit für Kindergartenkinder sind auch die kirchlichen Kindertagesstätten in den letzten Jahren ständig erweitert worden, ohne dabei zusätzliche Pauschalen zur Finanzierung der Betriebskosten zur Verfügung zu stellen. Da viele Kommunen bereit waren, bei Erweiterungen von bestehenden Kindertagesstätten oder neuen Einrichtungen aufgrund der Rechtsansprüche auf die Einbringung weiterer kirchlicher Eigenanteile zu verzichten, hat sich der kirchliche Eigenanteil an der Finanzierung prozentual in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich verringert.

Die kirchliche Eigenbeteiligung an der Mitfinanzierung der Kindertagesstätten ist über "besondere Schlüssel" für die Berechnung der Gesamtzuweisung nach § 5 Finanzausgleichsgesetz (FAG) geregelt. Nach § 5 Absatz 4 FAG sollen die Pauschalen zu mindestens zwei Dritteln unmittelbar für die Arbeit der Kindertagesstätten zur Verfügung gestellt werden. Die freien Kitamittel ("freies Drittel") werden z.B. für Religionspädagogik, Pädagogische Leitung, ungedeckte Gebäudkosten und zur Finanzierung des Qualitätsmanagements eingesetzt.

Die Gruppenpauschalen sind der Anzahl nach eingefroren und dem Betrag nach nur noch begrenzt erhöht worden. Pauschalen für Pädagogische Leitung und Fachberatung hingegen werden demgegenüber für alle kirchlichen Kindertagesstätten in übergemeindlicher Trägerschaft gewährt.

1.3 Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten

Kindertagesstätten werden bei Fragen der Finanzierung in der öffentlichen Diskussion oft ausschließlich unter Kostengesichtspunkten betrachtet. Hier stehen Kosten und Kostensteigerungen durch die Bereitstellung und Erweiterung von Kinderbetreuung, auf die zunehmend ein gesetzlich geregelter Anspruch besteht, immer im Spannungsverhältnis zu knappen öffentlichen Haushalten. Diesen Kosten sind jedoch der volkswirtschaftliche Nutzen von Kindertagesstätten sowie die

daraus erwachsenden fiskalischen Erträge für Staat und Gesellschaft gegenüberzustellen.

Untersuchungen der volkswirtschaftlichen Effekte von Kindertagesstätten zeigen, dass Ausgaben für Kindertagesstätten aus volkswirtschaftlicher Perspektive Investitionen mit sehr hoher Rendite darstellen und deren volkswirtschaftlicher Nutzen die Kosten übersteige^{2/5}.

Ein zentraler und fiskalisch messbarer Nutzen von Kinderbetreuung ist, dass die **Eltern**, zumeist die Mütter der Kinder in die Lage versetzt werden, einer **Erwerbstätigkeit** nachzugehen und einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz auszufüllen, der mit entsprechenden **Einnahmen des Staates** verbunden ist. Die so zusätzlich Beschäftigten werden nicht nur **Lohnsteuern** zahlen, sondern auch **Sozialversicherungsabgaben** abführen und aufgrund des nunmehr höheren Haushaltseinkommens den Konsum entsprechend ausweiten, was zu staatlichen **Mehreinnahmen von Umsatzsteuer** führt³. Hinzu kommen ggf. gesparte öffentliche Ausgaben für Sozialhilfeleistungen von alleinerziehenden Haushalten^{2/5}.

Aus diesen fiskalischen Multiplikatoreffekten ergibt sich den Untersuchungen zufolge eine **Kosten-Ertrags-Relation** von mindestens 1 : 3,4 bis zu 1 : 4. Das heißt mit jedem Euro Kita-Betriebskosten werden **3,40 Euro bis 4,00 Euro für öffentliche Kassen** erwirtschaftet^{2/4}. Damit liefern die Kindertagesstätten der hannoverschen Landeskirche für die öffentliche Hand insgesamt jährlich rund 2 Mrd. Euro Einnahmen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen.

Neben diesen unmittelbar messbaren fiskalischen Wirkungen sind weitere, nicht monetäre Nutzenaspekte belegt: Die kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten von Kindern, die bis zur Schule eine Kindertagesstätte besucht haben, sind besser ausgeprägt. Sie zeigen bessere schulische Leistungen und eine höhere soziale Integration. Zudem sorgen Betreuungsangebote für eine erhöhte Standortattraktivität der Kommunen⁵. Daraus folgen weitere positive volkswirtschaftliche Effekte, auch auf regionaler Ebene.

² Kathrin Bock-Famulla, Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Bielefeld 2002

³ Stefan Sell, Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung vom Kopf auf die Füße stellen, Remagen 2014

⁴ Stadt Zürich, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Bern 2000

⁵ BMFSFJ, Einnahmeeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung, Berlin 2005

Vor dem Hintergrund dieser erheblich positiven Rendite für die öffentliche Hand ist die tradierte Verpflichtung zu einem trägerseitigen, finanziellen Eigenanteil an den unvermeidbaren Betriebskosten für eine gesetzlich determinierte Kinderbetreuung heute nur noch sehr schwer nachvollziehbar.

Eine finanzielle Eigenbeteiligung sollte sich daher an den spezifischen konzeptionellen Schwerpunkten orientieren und nicht an der grundsätzlichen Unterfinanzierung der Elementarbildung⁶.

2. Mögliche Maßnahmen

Das Landeskirchenamt hat erläutert, dass hinsichtlich des Einsatzes der Gruppenpauschalen örtliche Unterschiede bestehen, z.B. durch die Mitfinanzierung von Gebäudenkosten, Fachberatung und anderem. Als Aufsichtsbehörde hat das Landeskirchenamt durchaus eine – wenn auch begrenzte – Steuerungsmöglichkeit bei der Prüfung von Betriebsführungsverträgen zwischen Kommunen und kirchlichen Kindertagesstätten-trägern insofern, als es die bestehende Soll-Regelung zur Verwendung der Gruppenpauschalen auslegen und Ausnahmen unterhalb der Zwei-Drittel-Grenze zulassen kann. Nachteil dabei ist allerdings, dass Ausnahmen zugleich zu ungleichen Verhältnissen in den Kirchenkreisen führten. Daher ist zu überlegen, ob untergesetzliche Ausführungsbestimmungen oder Handlungsempfehlungen zum FAG für die Verwendung von Kindergartenpauschalen geschaffen werden könnten, die den Trägern, die Betriebsführungsverträge verhandeln, helfen, die bestehenden Spielräume bei der Finanzierung besser zu nutzen.

Beide Ausschüsse befürworten untergesetzliche Lösungen, mit denen eine Anpassung des Zwei-Drittel-Erfordernisses in Richtung von 50 % durch die Träger angestrebt werden kann. Um die bestehenden Betriebsführungsverträge nicht zu gefährden, soll aber die bestehende Grundfinanzierung der Kindertagesstätten über das FAG unberührt bleiben. Mit einer Absenkung von zwei Dritteln auf 50 % würde den örtlichen Trägern damit unmittelbar mehr Geld zur Stärkung der inhaltlichen Arbeit in den Kindertagesstätten und zur Schärfung des religionspädagogischen Profils zur Verfügung stehen. Das Landeskirchenamt wird gebeten, einen Vorschlag für eine untergesetzliche Umsetzung zu erarbeiten und diesen den beiden Ausschüssen vorzulegen.

⁶ EKD (Hrsg.), Kinder in die Mitte! Evangelische Kindertageseinrichtungen: Bildung von Anfang an, Hannover 2020

III.

Einsatz für eine zeitgemäße Ausbildung mit Ausbildungsvergütung durch die zuständige Stelle im Landeskirchenamt und im DWiN

1. Sachstand und Herausforderungen

Die Ausbildung an einer Fachschule für Sozialpädagogik zur Erzieherin bzw. zum Erzieher dauert vier Jahre. Davon entfallen zwei Jahre auf den Erwerb der Qualifikation eine*r Sozialpädagogischen Assistent*in (mit möglicher Verkürzung um ein Jahr bei entsprechender Vorbildung) und zwei Jahre auf die Ausbildung zu*r Erzieher*in. In der regulären Vollzeitausbildung wird keine Ausbildungsvergütung gezahlt. Alternativ wird teilweise eine berufsbegleitende Ausbildung zur Erzieherin bzw. zum Erzieher in Teilzeit angeboten.

Durch Befragung von Realschüler*innen weiß man, dass der Erzieher*innenberuf dort noch unter den Top 5 der Ausbildungsberufe rangiert. Dennoch kommen nach Schulabschluss nicht genügend Interessent*innen in den Fachschulen an.

In Niedersachsen bestehen sieben evangelische Fachschulen, davon sechs in der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers (Diakoniekolleg des Stephansstiftes in Hannover und Wolfsburg, Birkenhof in Hannover, Diakonissenmutterhaus Rotenburg, Pestalozzistiftung in Großburgwedel, Lobetalarbeit in Celle und die Ev. Fachschulen des Kirchenkreises Osnabrück). In den evangelischen Fachschulen werden in 100 Klassen etwa 2 295 Schüler*innen ausgebildet. Davon entfallen 52 Klassen bzw. 1 218 Schüler*innen auf die Ausbildung zur sozialpädagogischen Assistenz und 48 Klassen bzw. 1077 Schüler*innen auf die Erzieher*innenausbildung.

Die hannoversche Landeskirche unterstützt die Ausbildung an den evangelischen Fachschulen für Sozialpädagogik mit 1,2 Mio. Euro. Davon werden 90 % als Klassenpauschalen und 10 % zur Förderung des religionspädagogischen Profils gewährt. Durch einen jährlichem Sachbericht werden die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung des Profils dargelegt. Die Absolvent*innen der Fachschulen sind bei den Trägern von Kindertagesstätten wegen ihrer Qualität und ihrer Wertebildung geschätzte Bewerber*innen.

Im Bereich der Heilpädagogik- und der Krankenpflegesschulen fördert die Landeskirche nicht. Die Förderung der Fachschulen für Sozialpädagogik begründet sich in der verfasst-kirchlichen Einbindung der Kindertagesstätten, während in den anderen Bereichen die Einrichtungen zur wirtschaftlich organisierten freien Diakonie gehören

und die Kirche nur dort die Ausbildung fördert, wo sie selbst in großem Maß Anstellungsträgerin ist.

In Gesprächen mit den Leitungen der Fachschulen hat sich das DWiN die Situation und Problemlage aus deren Sicht wie folgt erläutern lassen:

- In einzelnen insbesondere ländlichen Regionen gibt es abnehmende Schülerzahlen.
- Im Stephansstift (Diakoniekolleg) in Hannover gibt es lange Wartelisten bei einem Mangel an Lehrkräften und Räumen, insbesondere in der Teilzeitausbildung.
- Aufgrund der Schulorganisationsverordnung für Berufsschulen ist eine Mindeststärke von 22 Lernenden festgelegt. Im ländlichen Bereich gestaltet es sich jedoch schwierig, die Klassen voll zu bekommen.
- Aus einer Region wird berichtet, dass man zwar zwei Klassen für Sozialassistenten einrichten kann, dann jedoch nicht alle Schüler*innen weitermachen können (wegen unzureichender Noten) oder wollen, sodass im Anschluss nur eine einzige Klasse für Sozialpädagogik angeboten werden kann und die übrigen Interessent*innen auf das Folgejahr verwiesen werden müssen. Mit Blick auf den Fachkräftemangel ist dies eine verheerende Situation.
- Ein weiteres Problem liegt darin, dass neue Fachschulen in den ersten beiden Jahren noch keine Förderung des Landes erhalten, sondern eine Vorfinanzierung benötigen. Das Land erkennt diese Problematik zwar an, hat die entsprechende Regelung bisher aber noch nicht ausgesetzt, obwohl dies vonseiten der Kirche immer wieder angemahnt wird.
- Die Fachschulen wollen an der vierjährigen Ausbildung auf DQR6-Niveau nicht rütteln. Dieser Abschluss ermöglicht durch das einem Meisterabschluss vergleichbare Niveau, ein Studium der Sozialpädagogik an einer Fachhochschule anzuschließen und somit die berufliche Weiterqualifizierung.
- Für die Gründung neuer Schulen gilt: Nach § 149 Absatz 1 Niedersächsisches Schulgesetz (NSchG) gewährt das Land den Schulträgern nach Ablauf von drei Jahren seit der Aufnahme des Betriebes der Schule auf Antrag Finanzhilfe als Zuschuss zu den laufenden Betriebskosten. Für Erweiterungen gilt: Nach § 149 Absatz 2 Satz 2 NSchG gewährt das Land den finanzhilfeberechtigten Trägern bei Erweiterungen die Finanzhilfe bezüglich des erweiterten Angebotes auf Antrag nach Ablauf eines Jahres nach der Genehmigung für das erweiterte Angebot. Fazit: Es gibt keine rückwirkende Gewährung trotz erbrachter Leistungen. Die Schulträger der hannoverschen Landeskirche müssen bei Erweiterungen zunächst ein Jahr ohne Landesfinanzhilfe nach NSchG auskommen. Insoweit ist für diakonische Schulträger die Gründung einer Dependence (z.B. Diakonie-Kolleg in Wolfsburg) nicht wirtschaftlich.

Ein **Schulgeld** müssen die Schüler*innen nicht mehr bezahlen. Dennoch bedeutet das für viele Eltern, dass sie den Schüler*innen für vier Jahre eine Wohnmöglichkeit und den Unterhalt finanzieren müssen, was im Einzelfall sehr problematisch sein kann und ein weiteres Hemmnis bei der Berufswahl Erzieher*in darstellt. Die Ausschüsse haben sich erkundigt, ob durch eine duale Ausbildung vergleichbar mit den üblichen betrieblichen Ausbildungen eine Verbesserung der Situation erreicht werden kann.

Die klassische duale Ausbildung setzt die Anstellung in einem Betrieb mit Besuch der Berufsschule voraus. In der frühkindlichen Bildung wurde in der Vergangenheit für die Berufsausbildung ein eigenes Schulsystem etabliert. Hier bildet sich nach Ansicht der Ausschüsse auch eine mangelnde gesellschaftliche Wertschätzung gegenüber den Ausbildungen und Tätigkeiten in der frühkindlichen Bildung ab. In den meisten europäischen Nachbarländern werden Studiengänge zur beruflichen Qualifizierung für den Elementarbereich angeboten.

Die Erzieher*innen-Ausbildung ist staatlich anerkannt, aber nicht bundesweit einheitlich geregelt. Die einzelnen Bundesländer regeln die Ausbildungen in eigener Zuständigkeit. Im Bundesland Brandenburg ist die Ausbildung zur Erzieher*in durch eine einphasige dreijährige fachschulische Ausbildung mit integrierten praktischen Ausbildungsabschnitten geregelt. Sie erreicht jedoch nicht das DQR6-Niveau. Die Fachschulen sprechen sich klar gegen eine solche verkürzte Ausbildung aus. Ein geringeres Niveau sei nicht im Interesse der ständig steigenden Anforderungen an den Beruf.

Im Blick auf das Thema "**Ausbildungsvergütung**" wurde dargelegt, dass der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) zwar eine Ausbildungsvergütung ermöglichte, in der Arbeits- und Dienstrechtlichen Kommission (ADK) wurde bisher keine Rechtsgrundlage für eine Ausbildungsvergütung für Kindertagesstätten geschaffen. Dies hängt mit der fehlenden Novellierung der Erzieher*innen-Ausbildung zusammen. Durch die Regelung im TVöD besteht für Kommunen die Möglichkeit, im Rahmen von Dienstvereinbarungen zur Fachkräftegewinnung Ausbildungsvergütungen zu gewähren. In Niedersachsen nutzen einzelne Kommunen diese Möglichkeiten, um sich Marktvorteile bei der Fachkräftegewinnung zu sichern. Den Kirchen oder anderen freien Trägern werden solche Möglichkeiten aber nur vereinzelt refinanziert. Ohne kommunale Refinanzierung können aber keine vergüteten Ausbildungsverhältnisse ermöglicht werden. Grundsätzlich sind Ausbildungsvergütungen zur Steigerung der Attraktivität der Ausbildung sinnvoll. Das Landeskirchenamt hat hierzu auf ein Eckpunktepapier der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) und von der Gewerkschaft

ver.di aus dem Jahr 2021 verwiesen.⁷ Leider sind die Tarifparteien aber noch nicht zu Ergebnissen gekommen.

2. Mögliche Maßnahmen

Die Landeskirche plant angesichts von nicht zustandekommenden Schulklassen an Fachschulen und den weiterhin bestehenden Erschwernissen bei der Erweiterung bestehender Fachschulen, über die Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. und das DWiN auf das Kultusministerium zugehen, damit auch Klassen mit 15 bis 17 Schüler*innen ermöglicht und gefördert werden können. Zudem sollten Schulträger auch ab dem Zeitpunkt der Genehmigung von neuen Angeboten vom Land gefördert werden. § 149 NSchG ist aus Sicht der Schulträger dringend reformbedürftig.

Weiterhin sollte geprüft werden, wie im ländlichen Raum Kooperationen zwischen unterschiedlichen Schulträgern ermöglicht werden können. Dieser Ansatz soll auch mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e.V. (LAG FW) abgestimmt werden.

Auch sollte das Thema "Ausbildungsvergütung" politisch weiterverfolgt werden.

IV.

Überprüfung der landeskirchlichen Finanzierung, inwieweit sie das evangelische und religionspädagogische Profil angemessen stärkt

1. Sachstand und Herausforderungen

Aufgrund des Ausbaus der Kinderbetreuungssysteme in Deutschland und des zunehmenden Traditionsabbruchs in der Gesellschaft haben sich seit den 90er-Jahren nicht nur die Anzahl der Kirchenglieder sichtbar verringert, sondern auch die Anzahl der Bewerbungen von pädagogischen Fachkräften, die einer christlichen Kirche angehören und eine christliche Sozialisation haben. Daher hat die hannoversche Landeskirche gemeinsam mit dem DWiN und dem Religionspädagogischen Institut in Loccum (RPI) bereits seit den 90er-Jahren Willkommenstage angeboten, um das "Onboarding" bei einem kirchlichen Arbeitgeber zu verbessern. Seither hat sich die Anzahl der Mitarbeitenden in den Kindertagesstätten fast verdoppelt. Die Bedarfe an entsprechenden

⁷ <https://www.vka.de/pressemitteilungen/2021-11-05-fuer-eine-neuorganisation-der-ausbildung-von-erzieherinnen-und-erziehern-1423>

Angeboten sind ebenso gestiegen wie die Notwendigkeit, durch Grundkurse für religionspädagogische Arbeit zu werben und zu qualifizieren.

Die Evangelisch-lutherische Landeskirche Hannovers hat daher mit der Rundverfügung G 7/2021 in Abstimmung mit dem DWiN und dem RPI Loccum **drei Formate** für Fach- und Leitungskräfte in Kindertagesstätten zur evangelischen Profilbildung etabliert:

1.1 Willkommenstag für neue pädagogische Fachkräfte in evangelischen Kindertagesstätten

Die Teilnehmer*innen lernen ihren Arbeitgeber (Pädagogische Leitung, Betriebswirtschaftliche Leitung, Superintendent*in, Vorsitzende*r des Geschäftsführenden Ausschusses bzw. Verbands) kennen. Sie erhalten Informationen zu den fachlichen Unterstützungssystemen (Fachberatung, Fortbildung, Beratungsstellen) und nehmen wahr, welche Einrichtungen und Kolleg*innen zur Dienstgemeinschaft gehören und was ein evangelisches Profil ausmacht und bewirken soll. DWiN und RPI haben hierzu in den letzten Jahren für alle Kirchenkreise Multiplikatorenschulungen für Tandems angeboten, die diesen Willkommenstag in den Regionen anbieten. Diese Tandems bestehen aus der Pädagogischen Leitung oder einer Kita-Leitung und dem oder der Verbandsvorsitzenden oder ein*er Pastor*in oder Diakon*in aus dem Kitaverband bzw. Kirchenkreis. Die Teilnahme an diesen Multiplikatorenschulungen ist auch Voraussetzung für das zweite Format.

1.2 Grundkurse Religionspädagogik zentral und regional

Zentral werden pro Jahr drei Kurse im RPI in Loccum angeboten. Die regionalen Angebote in den Kirchenkreisen werden durch die qualifizierten Tandems angeboten. Zur Durchführung wird ein vom DWiN und RPI erarbeitetes Konzept empfohlen. Das Curriculum wird regelmäßig mit den Referent*innen überarbeitet. Das Seminarmaterial, die Kosten für das Tagungshaus und die Verpflegung werden vom DWiN aus Mitteln der hannoverschen Landeskirche getragen. DWiN und RPI werden weiterhin jährlich kostenlose Qualifizierungen und Reflektionen für die Tandems anbieten. Hierdurch soll auch ein vergleichbarer Qualitätsstandard sichergestellt werden. Bisher wurden in rd. zwei Dritteln der Kirchenkreise entsprechende Tandems qualifiziert, in rd. einem Drittel der Kirchenkreise sind die Tandems aktiv. Vereinzelt bedarf es in den Kirchenkreisen noch der Klärung personeller Ressourcen sowie verbindlicher Regelungen zur Teilnahme.

1.3 Zentrales Angebot für Pädagogische Leitungen, Fachberatungen und Leitungen von Kindertagesstätten zu evangelischer Profilbildung und Religionspädagogik

Es handelt sich um ein viertägiges Angebot, das sowohl als Seminar, aber auch als Modul im Rahmen der Langzeitfortbildung für Kindertagesstättenleitungen angeboten wird. Inhalte und Ziele sind

- Reflexion der eigenen religiösen Prägung und Haltung.
- Erarbeitung von Inhalten und Kennzeichen eines evangelischen Profils der Kindertagesstätte.
- Kenntnisse über Gelingensfaktoren für die Zusammenarbeit mit den Kirchengemeinden.
- Kenntnisse über Ansätze des Umgangs mit religiöser Vielfalt in den evangelischen Kindertagesstätten.

Mit der Rundverfügung G 7/2021 wurden die Träger von Kindertagesstätten gebeten, bei der Anstellung von neuen Leitungen von Kindertagesstätten, von Fachberatungen und Pädagogischen Leitungen diese zu verpflichten, an einer religionspädagogischen Grundqualifikation im Laufe der ersten drei Berufsjahre teilzunehmen. Nach Auskunft des DWiN setzt aber die Mehrheit der Kirchenkreise nach wie vor auf Freiwilligkeit anstelle von Verpflichtungen. Das DWiN hat im Jahr 2022 insgesamt drei solcher Kurse angeboten. Die Rückmeldungen sind durchgehend positiv. Das Angebot wird als sinnvoll und hilfreich zur Klärung des eigenen Profils erlebt.

Landeskirchenamt und DWiN betonen, dass die Verantwortungsübernahme auf Trägerebene für das Thema "Profilbildung" besonders wichtig sei. Bei durchschnittlich rd. 15 Kindertagesstätten pro Kirchenkreis kann von jeweils über 200 Mitarbeitenden und über 1 100 Plätzen ausgegangen werden. Aufgrund dieser hohen Anzahl von Beschäftigten, die religionspädagogische Impulse in Kita-Gruppen planen und initiieren sollen, seien pastorale Begleitressourcen notwendig. Viele Kirchenkreise haben in ihren Kirchenkreiskonzepten einen besonderen Schwerpunkt bei der religionspädagogischen Arbeit und beim Aufbau eigener Umsetzungsstandards für die Rundverfügung G 7/2021 gesetzt. Das DWiN hat in der Diskussion die Erwartung geäußert, dass der Umsetzungsprozess in den Kirchenkreisen weiter durch den Diakonieausschuss und die Landessynode begleitet und unterstützt werden sollte. Die Kinder brauchen eine religiöse Grundbildung und Wertevermittlung. Dies ist ein wesentliches Ziel der evangelischen Pädagogik in Kindertagesstätten.

Das DWiN hat weiterhin verdeutlicht, dass die in der Kinder- und Jugendhilfe verbindlich vorgeschriebenen **Qualitätsmanagementsysteme** in guter Weise dazu beitragen, dass verbindliche schriftliche Regelungen für Arbeitsbereiche getroffen werden, um die Qualität der Arbeit zu sichern. Das DWiN habe daher ein eigenes Qualitätsmanagementsystem Kindertageseinrichtungen (QMSK®), welches auch die Mehrheit der Kindertagesstättenträger anwende. Auch im Qualitätsrahmenhandbuch seien entsprechende Prozesse zum Leitbild, zur Religionspädagogik und zur Vernetzung von Kindertagesstätte und Kirchengemeinde beschrieben.

Landeskirchenamt und DWiN haben den Ausschüssen verdeutlicht, dass zwar mit der Etablierung neuer übergemeindlicher Trägermodelle und der Umstrukturierung der fachlichen Begleitsysteme trotz ständigem Anwachsen von Gruppen und Einrichtungen keine Aufstockung der zentralen Ressourcen in der Begleitung der Kindertagesstätten stattgefunden habe. Letztlich habe es auch bei den Kindertagesstätten eine Verlagerung in die Verantwortung der Kirchenkreise gegeben.

Das DWiN arbeitet bei seinen Qualifizierungsangeboten bereits grundsätzlich mit externen Fachleuten zusammen. Der Bereich der evangelischen Profilbildung benötigt jedoch interne Kräfte, da es um Einbindung, kirchliche Kenntnisse und Beheimatung in der hannoverschen Landeskirche geht. In der Zukunft müsse bei steigenden Bedarfen versucht werden, das Angebot durch Kooperationen auszuweiten.

2. Mögliche Maßnahmen

Im Blick auf die Umsetzung der Rundverfügung G 7/2021 wird festgestellt, dass es die Aufgabe der verantwortlichen Trägergremien ist, solche Veranstaltungen zur evangelischen Profilbildung in einem Kirchenkreis oder Kindertagesstättenverband als Standard zu etablieren und Referent*innen für die Tandems zur Verfügung zu stellen, wobei die personellen Ressourcen entsprechend aufzustocken sind und Vertretung gewährleistet werden muss. Die Ausschüsse danken dem DWiN und dem RPI für die Erarbeitung dieser Standards, die von allen Kirchenkreisen und Kindertagesstättenverbänden genutzt werden sollten. Darüber hinaus sehen die Ausschüsse aber auch Bedarf an weiteren religionspädagogischen Angeboten, insbesondere Vertiefungen zu einzelnen Themen. Auch könnten solche Vertiefungen als ein Instrument zur Personalentwicklung genutzt werden.

Eine gute frühkindliche religiöse Bildung in Kindertagesstätten wird als wichtiger Schlüssel auch für den Zukunftsprozess der Landeskirche gesehen. Die Kindertagesstätten bilden ideale Anknüpfungspunkte für die Arbeit im Gemeinwesen, insbesondere wenn Kindertagesstätten zu Familienzentren weiterentwickelt werden. Daher ist der Ausbau der religionspädagogischen Angebote und die dezentrale Übernahme der Verantwortung für den Auf- und Ausbau der Strukturen, die durch die Rundverfügung G 7/2021 auf den Weg gebracht wurden, unverzichtbar. Das LKA könnte gebeten werden, gemeinsam mit DWiN und RPI zu prüfen, welche zusätzlichen Angebote geschaffen werden können. Dabei sind die Herausforderungen, die durch den Fachkräftemangel entstanden sind, zu berücksichtigen.

V.

Zusammenfassung

Der gebildete Unterausschuss "Förderung evangelischer Kindertagesstätten" kommt in der Gesamtschau zu dem Ergebnis, dass es für eine vollkommene Novellierung der Kindertagesstätten-Finanzierung aktuell keine Notwendigkeit, aber auch keinen Spielraum gibt.

Die Finanzierungsstruktur bedarf vielmehr einer vorsichtigen Weiterentwicklung, wie sie bereits durch die vorherige 25. Landessynode mit dem Einfrieren der Gruppenpauschalen zugunsten der Pauschalen für Pädagogische Leitungen begonnen worden ist. Dies kann durch eine Flexibilisierung der Zwei-Drittel-Regelung erfolgen.

Hinsichtlich der Fachschulen und einer Ausbildungsvergütung sieht der Unterausschuss "Förderung evangelischer Kindertagesstätten" momentan - ohne erheblichen finanziellen Aufwand - nur Möglichkeiten einer koordinierenden Begleitung, insbesondere bei den Fachschulen, bzw. der intensiven Begleitung des Themas gegenüber der Politik, insbesondere bei der Ausbildungsvergütung.

Instrumente zur Stärkung des evangelischen und des religionspädagogischen Profils stehen grundsätzlich zur Verfügung und müssen angewendet werden. Hier stehen die Träger der Einrichtungen in der Pflicht. Durch die vorstehend genannte Flexibilisierung der Zwei-Drittel-Regelung können hierfür - wo möglich - auch zusätzliche finanzielle Mittel generiert werden.

Ausdrücklich nicht beleuchtet worden ist der Aspekt einer zukünftigen Finanzierung der Kindertagesstätten-Pauschalen bei - zu befürchtendem - Rückgang der allgemeinen kirchlichen Finanzmittel.

VI.
Beschlussanträge

Diakonieausschuss und Finanzausschuss stellen folgende Anträge:

Die Landessynode wolle beschließen:

1. *Das Landeskirchenamt wird gebeten, einen Vorschlag für eine untergesetzliche Umsetzung zur Novellierung der Zwei-Drittel-Regelung (§ 5 Absatz 4 FAG zu Kindertagesstätten-Pauschalen) zu erarbeiten und mit diesem Vorschlag den beiden Ausschüssen neu zu berichten.*
2. *Das Landeskirchenamt und das Diakonische Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. werden gebeten zu prüfen, wie eine Koordinierungsstelle die Zusammenarbeit von Trägern von Fachschulen befördern kann und ggf. hierzu eine Konzeption zu erarbeiten, die dann auch Grundlage für weitere politische Gespräche sein kann.*
3. *Das Landeskirchenamt und das Diakonische Werk evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. werden gebeten, Gespräche mit dem Kultusministerium aufzunehmen mit dem Ziel, dass Schulklassen auch mit geringerer Schüler*innenanzahl auskömmlich gefördert werden und Fachschulen ab dem Zeitpunkt der Genehmigung von neuen Angeboten gefördert werden. Ferner soll das Thema der Ausbildungsvergütung politisch weiterverfolgt werden. Dieser Ansatz soll auch mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e.V. abgestimmt werden.*
4. *Der Landessynode soll während der nächsten Tagung im November 2023 berichtet werden.*

Trzaska
Vorsitzende Diakonieausschuss

Creydt
stv. Vorsitzender Finanzausschuss