

Frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung in Kirche und Diakonie

Finanzierung evangelischer Kindertageseinrichtungen

Inhalt

- 3 Vorwort**
- 4 Selbstverständnis der evangelischen Kindertagesbetreuung**
- 5 Rechtliche Grundlagen und Finanzierungsprinzipien**
 - 1. Rechtlicher Rahmen
 - 2. Eigenleistung von kirchlich-diakonischen Trägern in der Kindertagesbetreuung
 - 3. Weitere Finanzierungswege: Elternbeiträge und Beteiligung des Bundes an der Finanzierung
 - 4. Landesrechtliche Grundlagen
 - 5. Verhältnis Landesmittel – kommunale Mittel
- 9 Trägerstrukturen von evangelischen Kindertageseinrichtungen in Kirche und Diakonie**
- 10 Fazit**
- 11 Autorinnen und Autoren**
- 12 Impressum**

Vorwort

Kindertageseinrichtungen stehen im Hinblick auf Qualität und Quantität ihrer Angebote im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die konkrete Ausgestaltung des jeweiligen Angebotes ist unter anderem maßgeblich abhängig von den bestehenden finanziellen Rahmenbedingungen und Finanzierungsstrukturen. Diese beeinflussen auch die Ausgestaltung eines trügereigenen Unterstützungssystems, beispielsweise das Vorhalten von Fachberatung.

Neue Gesetze und Gesetzesnovellen auf Bundes- oder Landesebene führen immer wieder zu veränderten Rahmenbedingungen für die Finanzierung und stellen Träger und Kindertageseinrichtungen oftmals vor große Herausforderungen. Angesichts des vorhandenen Flickenteppichs unterschiedlichster Regelungen in Deutschland hat eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Diakonie Deutschland und der Bundesvereinigung evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (BETA) die Grundlagen der Finanzierung in den jeweiligen Bundesländern analysiert und die damit verbundenen Herausforderungen zusammengestellt.

Der vorliegende Text stellt die rechtlichen Grundlagen vor und geht auch auf die Notwendigkeit der Professionalisierung der Trägerstrukturen ein. Er richtet sich an Verantwortliche bei Trägern und verbandlichen Strukturen sowie an Entscheidungsträger in Kirche und Diakonie und soll die qualifizierte Auseinandersetzung mit dem Thema Finanzierung der Kindertagesbetreuung unterstützen.

Die Arbeitsgruppe hat sich entschieden, keine Empfehlung auf Bundesebene für eine bestimmte Finanzierungsform auszusprechen. Die Analyse der Systeme hat ergeben, dass selbst die vermeintlich sicherste Finanzierung über Entgelte eine so schlechte finanzielle Ausstattung ergeben kann, dass sie nicht auskömmlich ist.

Im Ergebnis hat sich gezeigt, dass es nicht die eine idealtypische Finanzierungssystematik gibt, die in jedem Bundesland die vorhandenen Schwierigkeiten lösen könnte. Eine Weiterentwicklung der Finanzierungssystematik kann nach Ansicht der Arbeitsgruppe nur innerhalb der jeweiligen länderspezifischen Regelungen erfolgen, um den Trägern Spielraum für die Gewährleistung einer auskömmlichen, realisierbaren Finanzierung zu ermöglichen. Als besonders relevant und herausfordernd erweist sich dabei die in vielen Bundesländern vorausgesetzte Eigenleistung, deren Umsetzung evangelische Träger in finanzielle Bedrängnis bringen kann.

Doris Beneke
Diakonie Deutschland
Leitung Zentrum Kinder, Jugend, Familie und Frauen

Carsten Schlepper
Vorsitzender
Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (BETA) e. V.

Selbstverständnis der evangelischen Kindertagesbetreuung

Die evangelischen Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft von Kirche und Diakonie leisten in einer sich deutlich wandelnden Bildungslandschaft einen wesentlichen Beitrag zur Bildungsarbeit mit Kindern und ihren Familien. Als offenes Angebot stehen evangelische Kindertageseinrichtungen im Sinne gelebter Diversität und zunehmender ethnischer, kultureller und religiöser Vielfalt allen Kindern und Familien zur Verfügung.

Zu den Zielen evangelischen Bildungshandelns in Kindertageseinrichtungen zählen die Vermittlung orientierender Werte und Normen sowie in der Ausgestaltung des pädagogischen Angebots die Berücksichtigung der Lebenssituation, der ethnischen Herkunft sowie der religiösen Orientierung. In einer zunehmend säkularen Welt wollen Kirche und Diakonie ihren Beitrag zu religiöser Erziehung und Bildung auch zukünftig leisten.

Um diesen Ansprüchen gerecht zu werden, agieren evangelische Tageseinrichtungen für Kinder eingebunden in ein vielfältiges Netzwerk. Dazu zählen Kirchengemeinden, Trägerverbände, Einrichtungen der Familienbildung und Familienberatung und weitere Kooperationspartner im Gemeinwesen. Sie kooperieren mit Schulen, um den Kindern einen guten Übergang in die Schule zu ermöglichen. Über die Arbeit mit den Kindern und deren Familien hinaus gehören zum evangelischen Bildungsengagement wesentlich die Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals in den Kindertageseinrichtungen sowie die Fachberatung für Personal und Träger.

Pädagogische Fachkräfte übernehmen die Aufgabe, Kinder in ihrer Entwicklung zu fördern und Eltern in ihrer Erziehungskompetenz zu unterstützen. Die Kindertagesbetreuung ermöglicht den Eltern, Erwerbstätigkeit und Familie miteinander zu vereinbaren.

Rechtliche Grundlagen und Finanzierungsprinzipien

Die gesetzlichen Grundlagen der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts. Hierbei werden bundes- und landesgesetzliche Regelungen betrachtet und ebenso Elemente wie Eigenleistungen und Elternbeiträge in ihrer Bedeutung untersucht. Ziel ist es, ein Grundverständnis für die komplexen Strukturen der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen zu schaffen und auf bedeutsame Gestaltungsmerkmale hinzuweisen.

1. Rechtlicher Rahmen

Das Achte Sozialgesetzbuch legt in seinem fünften Kapitel die Grundlage für die Finanzierung aller Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und somit auch für die Tagesbetreuung von Kindern. Relevant sind die Bestimmungen in § 77 und §§ 78a ff. für die Entgeltfinanzierung sowie § 74 für die Zuwendungsfinanzierung. In der Entgeltfinanzierung sind definierte Leistungen mit einem konkreten Entgelt verbunden. Sie wird üblicherweise im jugendhilferechtlichen Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsträgern, Leistungserbringenden und Leistungsberechtigten angewendet. Bei der Zuwendungsfinanzierung erfolgt eine Förderung im zweiseitigen Verhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) wurde zum 1. 1. 2005 der § 74a SGB VIII ergänzt, der das Landesrecht als Regelungsort der Finanzierung von Tageseinrichtungen für Kinder bestimmt. Dadurch ist die Finanzierung insgesamt und teilweise auch in Bezug auf Trägerart je nach Bundesland unterschiedlich gestaltet.

Grundsätzlich sieht das SGB VIII bei durch Rechtsanspruch gestützten Leistungen 1 die Finanzierung von Leistungen über das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis, also eine Entgeltfinanzierung vor. Aus der Entwicklung des SGB VIII heraus – und aufgrund der Tatsache, dass einige Bundesländer seit Bestehen eines Rechtsanspruchs auf einen Kitaplatz von der Entgeltfinanzierung bei den Tageseinrichtungen für Kinder abweichen – resultieren in der Finanzierungspraxis Mischfinanzierungsformen in der Kindertagesbetreuung. Mit Einführung des § 74a zum 1. Januar 2005 schuf die Bundesgesetzgebung eine entsprechende

rechtliche Grundlage für solche Mischfinanzierungen und gestattete die landesrechtliche Ausgestaltung der Finanzierung. Auch ermöglichte diese Gesetzesänderung, gewerbliche Träger zuzulassen und öffnete den ‚Markt‘ der Tagesbetreuung von Kindern für privatgewerbliche Anbieter. Faktisch erschwert die Mischung von Finanzierungswegen in den Ländern oftmals eine klar erkennbare Kostenstruktur.

In § 74 Abs. 1 S. 1, Halbsatz 2 Nr. 4 wird als eine der Bedingungen für die öffentliche Förderung freier Träger das Erbringen einer „angemessenen Eigenleistung“ formuliert. Eigenleistung bedeutet dabei nicht zwingend Eigenmittel, sondern umfasst auch Sachen (z. B. Räumlichkeiten) und Dienste (BeckOK Sozialrecht, Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Meßling/Udsching, 59. Edition Stand: 01.12.2020, Rn. 13). Weiterhin ist im SGB VIII festgelegt, dass „bei der Bemessung der Eigenleistung ... die unterschiedliche Finanzkraft und die sonstigen Verhältnisse zu berücksichtigen [sind].“ (§ 74 Abs. 3 S. 3). Historisch erwachsen sind Eigenleistungen aus der Tatsache, dass früher das Engagement von Kirche und freier Wohlfahrtspflege für Kinder von staatlicher Seite gefördert, aber eben nicht vollständig refinanziert wurde. Die landesspezifischen Finanzierungsregelungen regulieren nur vereinzelt, ob und in welcher Höhe Eigenanteile des Trägers erbracht werden. Die FiBS-Expertise² ermittelte, dass lediglich in vier Bundesländern kein Eigenanteil von Trägern erbracht wird (Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt). Wiesner³ schreibt mit Blick auf Eigenanteile von freien Trägern:

„In der sozialrechtlichen Fachliteratur gibt es einen breiten Konsens dahingehend, dass die Abwicklung von rechtsanspruchsgestützten Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII im Rahmen des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses erfolgt und damit die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet sind, die Kosten für die erbrachte Leistung zu übernehmen bzw. zu erstatten. Eine Förderungsfinanzierung, die von den Leistungserbringern den Einsatz von Eigenmitteln fordert, ist mit diesen Grundsätzen nicht vereinbar. Sie stellt zudem eine Hürde für das Engagement freier Träger dar, untergräbt die Gesamtverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe für ein bedarfsgerechtes

1 Nach § 24 (Abs. 2) SGB VIII hat jedes Kind ab Vollendung des ersten Lebensjahres Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung.

2 Expertise des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie „Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung“, Berlin 2018, S. 106.

3 Reinhardt Wiesner „Rechtsgutachten für den Paritätischen Landesverband Rheinland-Pfalz/Saarland zum Entwurf eines Landesgesetzes über die Weiterentwicklung der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“, 2018.

Angebot und engt das Wunsch- und Wahlrecht der leistungsberechtigten Personen ein.“ (S. 5).

Auch Meysen, Beckmann, Reiß und Schindler⁴ schätzen die angemessene Eigenleistung als Erschwernis beziehungsweise den Verzicht auf Eigenleistungen als förderlich für die Schaffung infrastruktureller Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe ein. In Bezug auf den Aspekt möglicher Eigeninteressen von Trägern bemerken Boetticher und Münder⁵, dass „es keine Rechtfertigung dafür gibt, Ressourcen von freien Trägern in die Finanzierung staatlicher Pflichtleistungen einzubeziehen.“, wenn es um einen Rechtsanspruch gestützte Sozialleistungen geht. Damit Eigenleistungen insbesondere zur Profilbildung von Einrichtungen und im Sinne der Trägervielfalt genutzt werden können, sollte die grundlegende Refinanzierung der Betriebskosten von Tageseinrichtungen gewährleistet sein. Diesen rechtlichen Bewertungen steht jedoch eine anders gestaltete Umsetzung in der Finanzierungspraxis gegenüber.

2. Eigenleistung von kirchlich-diakonischen Trägern in der Kindertagesbetreuung

Die Grundlagen für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen sind in den Ländern und Kommunen längst nicht immer auskömmlich. In der Vielzahl an Finanzierungsmodellen in den Ländern sind über die Jahre Regelungen entstanden, die teilweise mit Blick auf die ungerechte Verteilung der Lasten der Akteure kritisch geprüft werden müssen.

Die Kindertageseinrichtungen sind in der Kinder- und Jugendhilfe Teil einer Gesamtstruktur, in der großen Wert auf Trägerpluralität und das Subsidiaritätsprinzip gelegt wird. Hierbei ist vom Gesetzgeber gewollt, dass verschiedene Träger mit unterschiedlichen pädagogischen Konzepten das Angebot der Kindertagesbetreuung bereichern (§ 4 SGB VIII). Eltern sollen für ihre Kinder die Wahl haben in der Vielfalt pädagogischer Ansätze (§ 5 SGB VIII). In dieser Vielfalt der Ansätze kommt auch die fachliche und organisatorische Autonomie freier Träger zum Ausdruck, die mit ihrem speziellen pädagogischen Ansatz bestimmte Zielgruppen erreichen und im Wettbewerb gegenüber anderen Anbietern bestehen wollen. Allerdings lässt sich diese Autonomie sowie das Interesse, diese Autonomie in der praktischen Arbeit mit Kindern umzusetzen, nicht ohne weiteres monetarisieren und in entsprechende finanzielle Eigenanteile an der Finanzierung der Einrichtung übersetzen. Immerhin geht es bei der Kindertagesbe-

treuung um ein Angebot der frühkindlichen Bildung, das neben fachlichen Standards auch Spielräume für konzeptionelle Schwerpunkte ermöglichen soll.

Im Einzelnen werden verschiedene Formen der Eigenleistung von kirchlichen und diakonischen Trägern der Kindertageseinrichtungen in den Landeskirchen und Landesverbänden eingebracht. Eigenleistungen der Träger der freien Jugendhilfe in der Finanzierung können beispielsweise in religionspädagogischen Fort- und Weiterbildungen der pädagogischen Mitarbeitenden, in der Bereitstellung von Immobilien oder in der religionspädagogischen Begleitung der Kinder und ihrer Familien bestehen. Zur Profilbildung und als Grundlegung für religionspädagogische Konzepte werden anteilig Personalressourcen, zum Beispiel Pastor*innen und Diakon*innen in den Kindertageseinrichtungen aktiviert. Zudem beteiligen sich die Landeskirchen oder die Diakonie in unterschiedlichem Umfang mit eigenen Ausbildungsstätten an der grundständigen Qualifizierung von Fachkräften im Bereich der Fachschulen und Hochschulen. Auch evangelische Fachberatung ist ein wichtiges Instrument, sowohl die Qualitätsentwicklung als auch das evangelische Profil von Kindertageseinrichtungen zu unterstützen. In erheblichem Umfang betreiben kirchliche und diakonische Träger ihre Kindertageseinrichtungen in eigenen Gebäuden. Die Bereitstellung und der Erhalt dieser Infrastruktur für das Gemeinwesen werden teilweise nur unzureichend in der Finanzierung berücksichtigt. Insbesondere in der Zuwendungsfinanzierung bedarf es hier zusätzlicher Zuwendungen, um den laufenden Bauunterhalt abzusichern.

In erheblichem Maße werden den Trägern der Kindertageseinrichtungen durch Länder und Kommunen – nach geltendem Recht unzulässige – Festlegungen von konkreten Anteilen am Betriebsaufwand auferlegt. Insbesondere den kirchlichen und diakonischen Trägern werden mit der Begründung der Finanzkraft der Kirchen in einigen Regionen die höchsten Eigenanteile abgefordert. Dabei werden in der Regel keine Kriterien zur Bemessung der finanziellen Leistungsfähigkeit erhoben. Die finanzielle Eigenbeteiligung sollte sich an spezifischen konzeptionellen Schwerpunkten orientieren (z.B. in kirchlichen und diakonischen Einrichtungen an den Kosten religionspädagogischer Angebote). Das System der Kindertagesbetreuung ist grundsätzlich unterfinanziert, dies darf aber nicht zu Lasten der Träger gehen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt: Da die Kommunen oft selbst Träger von Kindertageseinrichtungen sind, gleichzeitig aber in der gesetzlichen Funktion als öffentlicher Träger der Jugendhilfe für die Planung und

⁴ Thomas Meysen, Janna Beckmann, Daniela Reiß, Gila Schindler „Recht der Finanzierung von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe“, Nomos, 2014.

⁵ Münder/Meysen/Trenczek (Hrsg.), Frankfurter Kommentar SGB VIII, 8. Auflage 2019.

Koordinierung aller Betreuungsangebote zuständig sind, entsteht eine Inkompatibilität zwischen ihrer Rolle als Marktteilnehmer und Marktregulator. Es ist davon auszugehen, dass dies zu Interessenkollision und zu Nachteilen für die übrigen Träger führen kann und führt.

3. Weitere Finanzierungswege: Elternbeiträge und Beteiligung des Bundes an der Finanzierung

Elternbeiträge stellen einen nicht unwesentlichen Teil in der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen dar. Der Ländermonitor frühkindliche Bildung 2019 weist auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 2016 Anteile der Elternbeiträge in den Gesamtausgaben für den Bereich frühkindlicher Bildung aus, die zwischen 6 Prozent (Berlin) und 34 Prozent (Sachsen-Anhalt) variieren. Es stellt sich dadurch die Frage, wie diese Mittel anderweitig erbracht werden, wenn Familien befreit werden. Eine solche Befreiung ist insbesondere bei sozioökonomisch benachteiligten Familien familienpolitisch sinnvoll und erwünscht; für Träger dürfen sich dadurch aber keine (weiteren) Finanzierungslücken auf-tun. Die Unterschiede der Beitragshöhe sind beziehungsweise waren über das gesamte Bundesgebiet beträchtlich⁶. Auf bundesgesetzlicher Ebene regelt § 90 SGB VIII die Kostenbeteiligung. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und der Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG) wurde zum 1. August 2019 die soziale Staffelung von Beiträgen von der bisherigen Kann- in eine Sollbestimmung geändert. Beziehen Eltern Leistungen nach SGB II, SGB XII oder dem Asylbewerberleistungsgesetz, sind sie zudem vollständig von Beiträgen für die Tagesbetreuung ihrer Kinder befreit.

Bildung und Erziehung liegen in der primären Zuständigkeit der Länder, so dass sich die Bundesebene über verschiedene andere Wege an der Tagesbetreuung von Kindern beteiligt, die eher Innovations- und Impuls-Charakter haben. Bundesmittel fließen beispielsweise in Neu-, Aus- und Umbau sowie Sanierung und Renovierung mit dem Ziel, neue Betreuungsplätze zu schaffen (Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“), in personelle Ressourcen für speziell qualifizierte Sprachförderfachkräfte (Bundesprogramm „Sprach-Kitas“), in unterschiedliche Maßnahmen, um Familien den Weg in die Kindertagesbetreuung zu ebnen (Bundesprogramm „Kita-Einstieg“) oder bis 2019 in Personalkosten zur Ausweitung von Öffnungszeiten (Bundesprogramm „Kita Plus“).

Die Mittel des KiQuTG werden in verschiedenen Handlungsfeldern zur Verbesserung der Qualität sowie für die Gebührenentlastung von Eltern verwendet. Als Besonderheit werden die Mittel über Umsatzsteuerpunkte den Ländern übertragen. Der Bund hat dadurch weniger Einfluss auf die Umsetzung auf Landesebene.

4. Landesrechtliche Grundlagen

Da die landesrechtlichen Regelungen die Bundesgesetzgebung (= SGB VIII) weiter konkretisieren, sind in den jeweiligen Gesetzen und Rechtsverordnungen die landesspezifischen Finanzierungsformen, die Finanzierungsströme, die Finanzierungsbeitragenden und die Finanzierungsarten festgeschrieben. Im 14. Kinder- und Jugendbericht heißt es zur Vielfalt der Finanzierungssysteme der Länder: „Welcher Finanzierungsform der Vorzug gegeben wird, ist letztlich eine politische Frage, die vor dem Hintergrund von politischen Zielen und regionalen Besonderheiten in der Angebots- und Nachfragestruktur entschieden werden muss.“ (S. 217). Die bestehende Vielfalt der Finanzierungssysteme trägt dazu bei, dass Träger und Familien sehr unterschiedliche Bedingungen vorfinden, die zwischen den Bundesländern, aber auch innerhalb dieser variieren.

Neben den Landesgesetzen zur Kindertagesbetreuung können auch andere gesetzliche Grundlagen in die Finanzierungssystematik hineinwirken. Der Hamburger Staatskirchenvertrag aus 2005 reduzierte beispielweise den bis dahin festgelegten zehnpromzentigen Eigenanteil für kirchliche Träger an der Regelfinanzierung auf null. Auch der Brandenburgische Staatskirchenvertrag sichert die Gleichstellung kirchlicher und diakonischer Träger im Jugend-, Sozial- und Gesundheitswesen mit anderen Trägern, die vergleichbare Leistungen erbringen⁷.

Auf Landesebene ist in unterschiedlichem Detailgrad geregelt, wie mit Kostenbeteiligungen von Familien mit Kindern in der Tageseinrichtung zu verfahren ist. Das reicht von völliger Gebührenbefreiung auf Landesebene über festgelegte teilweise Beitragsbefreiungen bis hin zu wenig spezifizierenden Regelungen. Letzteres ermöglicht somit vielfältige und dadurch unterschiedliche Handhabungen auf kommunaler Ebene. Es ergeben sich daher bezogen auf das gesamte Bundesgebiet, und mitunter selbst von Kommune zu Kommune betrachtet für Familien deutliche Unterschiede in der Höhe der Beiträge – wohlgemerkt, ohne dass damit ein spezifisches Angebot finanziert werden würde, sondern für das grundsätzliche Angebot von Erziehung, Bildung und Betreuung in der Tageseinrichtung. Ein Vergleich

6 Wido Geis-Thöne: „Familien müssen für die gleiche Betreuung in der Kita unterschiedlich viel zahlen“, IW-Report 50/18, 2018 https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-50_Elternbeitragsvergleich.pdf.

7 Zur rechtlichen (Un)Zulässigkeit von Ungleichbehandlung von Trägern in der Finanzierung der Kindertagesbetreuung Reinhard Joachim Wabnitz „Zur Förderung von Tageseinrichtungen für Kinder“, KiTa aktuell Recht (01/2020).

der Beitragsbedingungen wird außerdem noch dadurch verkompliziert, dass selbst bei vermeintlich gleichen Staffelnungskriterien wie Einkommen unter Umständen unterschiedliche Bezugsgrößen wie Netto- oder Bruttoeinkommen herangezogen werden. Die Folge ist also eine erhebliche Variationsbreite in der Kostenbeteiligung von Familien nicht nur zwischen den Ländern, sondern durchaus auch innerhalb von Bundesländern⁸.

5. Verhältnis Landesmittel – kommunale Mittel

Mit den Rechtsansprüchen auf einen Kindergartenplatz 1996 und einen Krippenplatz 2013 verbunden hat der Bund 2005 mit der Einfügung des § 74a SGB VIII den Ländern die Regelung der Finanzierungsform zur eigenständigen Regelung überlassen. Dabei spielt das Konnexitätsprinzip eine Rolle: Wer bestellt, soll bezahlen! Wenn ein Land seinen Kommunen eine Aufgabe überträgt (diese zu deren Wahrnehmung verpflichtet) und dies zu einer wesentlichen Mehrbelastung führt, muss das Land gleichzeitig für Ausgleich sorgen, indem es Bestimmungen über die Deckung der Kosten trifft oder selbst finanziellen Ausgleich zahlt. Dabei steht es den Kommunen frei, im Zuge der Vergabe der

Landesmittel für die Kindertagesbetreuung die Finanzierung mit den Trägern zu regeln. Beispiele aus verschiedenen Regionen Deutschlands zeigen, dass es einvernehmlich vereinbarte und auskömmliche Formen ebenso gibt wie Formen, die die Lasten ungerecht auf Träger und Familien verteilen.

Bei der Betrachtung von Landes- und kommunalen Mitteln muss berücksichtigt werden, dass die jeweiligen landesspezifischen Finanzierungswege klare bundeseinheitliche Aussagen erschweren. Der Bildungsfinanzbericht 2019 weist für das Jahr 2018 öffentliche Ausgaben in Höhe von 28,5 Milliarden Euro für die Kindertagesbetreuung (inklusive Horte und Kindertagespflege) aus. Etwas mehr als die Hälfte (51%) trug davon die kommunale Ebene der Gemeinden und Zweckverbände; 47,5 Prozent kamen von den Ländern; der Anteil der Bundesmittel beläuft sich auf 1,4 Prozent. Im Bildungsetat von Gemeinden macht die Kindertagesbetreuung den größten Anteil aus (ca. 47%). Insgesamt sind die Ausgaben für den frühkindlichen Bildungsbereich kontinuierlich gestiegen. Eine Veränderung dieses Trends ist nicht absehbar, da nach wie vor noch unerfüllte Betreuungsbedarfe bestehen (DJI-Kinderbetreuungsreport, 2018) und Angebote zur Erziehung, Bildung und Betreuung weiter ausgebaut werden.

8 Im IW-Report 50/18 „Familien müssen für die gleiche Betreuung in der Kita unterschiedlich viel zahlen“ von Wido Geis-Thöne wurden exemplarisch die Gebührenordnungen der größten Städte für verschiedenen Familienszenarien verglichen. Es ergaben sich dabei Unterschiede bis zu rund 300,-€ (bei gleicher Familienkonstellation). https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2018/IW-Report_2018-50_Elternbeitragsvergleich.pdf.

9 Der Bildungsfinanzbericht 2019 wurde durch das Statistische Bundesamt im Auftrag der KMK erstellt. Er bündelt die verfügbaren Informationen über die Bildungsausgaben und differenziert sofern möglich nach Bildungsbereichen und Bundesländern. Verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bildung-Forschung-Kultur/Bildungsfinanzen-Ausbildungsfoerderung/Publikationen/Downloads-Bildungsfinanzen/bildungsfinanzbericht-1023206197004.html> (abgerufen am 26.2.2020).

Trägerstrukturen von evangelischen Kindertageseinrichtungen in Kirche und Diakonie

Mit der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen stellt der Träger einer oder mehrerer Einrichtungen deren Betrieb sicher und ist damit verantwortlich für die Einhaltung und Überprüfung vieler gesetzlicher Bestimmungen. Weiterhin gilt es, den Haushalt einer Kindertageseinrichtung wirtschaftlich zu führen, Mittel zur Finanzierung der Einrichtungen rechtzeitig zu beantragen, Meldepflichten zu erfüllen und hygienische Standards einzuhalten. Mit der Aufwertung der frühkindlichen Bildung und dem Anspruch auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind die Anforderungen an Träger und Mitarbeitende gestiegen. Die Erwartungen der Eltern an die pädagogische Arbeit und die Öffnungszeiten der Einrichtungen haben sich ebenfalls erhöht. Die gesellschaftlichen Entwicklungen stellen Träger und Kindertageseinrichtungen vor inhaltliche, organisatorische und strukturelle Herausforderungen¹⁰.

Noch vor 20 Jahren waren die evangelischen Kindertageseinrichtungen in den Landeskirchen fast ausschließlich in Trägerschaft von Kirchengemeinden. Durch die stufenweise Einführung der Rechtsansprüche haben sich die Anzahl der zu betreuenden Kinder und die Anzahl der Mitarbeitenden wesentlich erhöht und die Arbeit in den Kindertageseinrichtungen weiter professionalisiert. Zudem haben in diesem Zeitraum Kirchengemeinden¹¹ und zunehmend auch diakonische Träger die Trägerschaft neuer Kindertageseinrichtungen übernommen. Auf Trägerebene verortet ist auch die evangelische Fachberatung, die zur kontinuierlichen Professionalisierung einerseits der pädagogischen Arbeit in der Kindertageseinrichtung und andererseits beim Träger beiträgt.

Zur Frage der Rechtsformen innerhalb der evangelischen Trägergruppe in Deutschland kann auf die Evangelische Bildungsberichterstattung (EBiB)¹² verwiesen werden. Im Bericht zu den Evangelischen Tageseinrichtungen werden die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik von 2016 herangezogen. Demnach waren 76,3 Prozent der evangelischen Kindertageseinrichtungen in Trägerschaft einer Körperschaft öffentlichen Rechts, das heißt zu einem überwiegenden Teil in Trägerschaft von Kirchengemeinden. 13,6 Prozent der Einrichtungen befanden sich in Trägerschaft eines Vereins und 6,4 Prozent in Trägerschaft einer gGmbH. Für die beiden

zuletzt genannten Rechtsformen ist davon auszugehen, dass es sich hierbei überwiegend um diakonische Träger handelt.

Ehrenamtliche Kirchenvorstände und Presbyterien sehen sich mit diesen Trägeraufgaben zunehmend überfordert, zumal der Umfang der Aufgaben stetig zunimmt. Die mit dem Betreiben einer Kindertageseinrichtung verbundenen Aufgaben sind inzwischen sowohl quantitativ als auch qualitativ vergleichbar mit der Führung eines mittleren Unternehmens. Die Wahrnehmung dieser Aufgaben erfordert sowohl pädagogische als auch betriebswirtschaftliche Fachkenntnisse. Daher wurden in einigen Landeskirchen und Landesverbänden Initiativen zur Professionalisierung der Trägerstrukturen gestartet und neue übergemeindliche Trägermodelle für Kindertageseinrichtungen etabliert. Ziel dieser neuen Trägermodelle ist es, auf einer mittleren Ebene (Kirchenkreis oder Kirchengemeindeverband/Kita-Verbünde) Planungsverantwortung, kompetente Steuerung und Qualitätsentwicklung zu übernehmen und die Kirchenvorstände sowie die Presbyterien von dieser Arbeit zu entlasten. Durch die Bündelung der finanziellen Verantwortung in der Region sollen mehr Planungssicherheit und Steuerungsmöglichkeiten sowie mehr Flexibilität für erforderliche Anpassungen (z.B. im Personalbereich) erreicht werden. Durch die Beschäftigung professioneller Kräfte mit betriebswirtschaftlichen und pädagogischen Kenntnissen auf der mittleren Ebene und die Übertragung von Geschäftsführungsaufgaben werden ehrenamtliche Kirchenvorstände, Presbyterien und Einrichtungsleitungen zu Gunsten der Wahrnehmung originärer Aufgaben entlastet. Durch die Bündelung mehrerer Kindertageseinrichtungen werden wirtschaftlich arbeitende und professionell geführte größere Trägereinheiten (10 Kitas und mehr) gebildet und sinnvolle Synergien geschaffen.

Diese Entwicklung ist in den letzten Jahren vorangeschritten. In einzelnen Landeskirchen und Landesverbänden wurden unterschiedliche Trägermodelle entwickelt und umgesetzt, um der erforderlichen Professionalisierung Rechnung zu tragen. Bei den regionalen Modellen wird in der Regel großer Wert auf angemessene Einbindung und die Sicherung von

¹⁰ Dabei spielen insbesondere folgende Aspekte eine wesentliche Rolle: flexible Arbeitszeiten erfordern flexible Betreuung, veränderte Familienwelten und Wertewandel, Armutsriskien bei Alleinerziehenden und kinderreichen Familien, Teilhabe und Inklusion, Sprachförderung und Familien mit Migrationshintergrund.

¹¹ So hat sich z. B. die Anzahl der evangelischen Kindertagesstätten in Niedersachsen von 2006 bis 2016 von 4.156 auf 5.183 (rd. 25 %) erhöht.

¹² Comenius-Institut (Hrsg.) „Evangelische Tageseinrichtungen für Kinder – Empirische Befunde und Perspektiven“, Münster 2018.

Beteiligungsstrukturen von Kirchengemeinden gelegt. Die Identifikation der Kirchengemeinden mit „ihren“ Kindertageseinrichtungen als unverzichtbarer Teil des Gemeindeaufbaus sowie die Begleitung der Eltern und

Mitarbeitenden bei der religionspädagogischen Arbeit in den Einrichtungen durch die Pfarrer*innen und Presbyter*innen soll weiterhin gewährleistet und möglichst strukturell geregelt sein.

Fazit

Die aktuellen und perspektivischen Anforderungen an den Betrieb von Kindertageseinrichtungen erfordern eine solide, auskömmliche und sichere Finanzierung. Die Träger evangelischer Kindertageseinrichtungen werden sich insbesondere mit Blick auf die zunehmende wettbewerbliche Situation in der Kindertagesbetreuung und auf den zunehmenden Fachkräftebedarf diesen Herausforderungen stellen müssen. Größere, anpassungsfähigere und professionell aufgestellte Trägerstrukturen scheinen hier vorteilhaft, um diesen gestiegenen Anforderungen gerecht werden zu können. Evangelische Fachberatung stellt ein wichtiges Bindeglied zwischen Trägern und Kindertageseinrichtungen dar. Auch bei ihrer (Mit)Finanzierung durch Länder und Kommunen dürfen keine Widersprüche zum spezifischen evangelischen Profil entstehen und ebenso wenig die im Sinne der gesetzlich verankerten Trägervielfalt vorhandenen Gestaltungsspielräume begrenzt werden.

Die aktive Beteiligung an der Kindertagesbetreuung in Deutschland durch kirchliche und diakonische Träger von Kindertageseinrichtungen hat einerseits Tradition und ist andererseits eine große Chance und Perspektive für die Entwicklung des Angebots von Kirche und Diakonie in den Ländern und Kommunen. Mittlerweile sind in den meisten Landeskirchen in Deutschland die pädagogischen Fachkräfte die größte Berufsgruppe und die Kindertagesbetreuung ein großer Arbeitsbereich. An den Orten, an denen Kindertageseinrichtung in kirchlich-diakonischer Trägerschaft und Kirchengemeinde eng zusammenarbeiten, wird der Gemeindeaufbau deutlich verstärkt. Mit Blick auf die Zielgruppen von Kindern, jungen Menschen und Familien, so lässt sich sagen, dass diese Zugang zur Gemeinde finden, ohne von vornherein Mitglied zu sein. Eine Studie des VEK Schleswig-Holstein¹³ zeigte, dass ein erheblicher Teil der Eltern, auch der kirchenfernen, durch die Zeit, die ihr Kind in einer evangelischen Kindertageseinrichtung verbringt, eine gestärkte Verbundenheit mit der

Kirchengemeinde erlebt. In der Außenwirkung verstärkt das Handlungsfeld der Kindertagesbetreuung den Eindruck, dass Kirche und Diakonie für alle und nicht nur für die eigene Mitgliedschaft da sind. Kirche und Diakonie nehmen so ihre originäre Aufgabe der frühkindlichen religiösen Bildung wahr und werden gleichzeitig Gemeinwesen orientiert tätig.

Die frühe Bildung wird als wirksames kirchliches und diakonisches Handlungsfeld zu großen Teilen über Förderung nach §§ 74 und 74a SGB VIII refinanziert. Soweit die Leistungsträger dabei die Finanzierung eines Eigenanteils erwarten, muss dieser teils durch Kirchensteuern und teils andere Eigen- oder Drittmittel von den Trägern aufgebracht werden. Diese Eigenanteile sind deshalb im Grunde ein gesamtkirchlich zu verantwortender Bestandteil des Bildungsengagements der Kirche. Deshalb ist zukünftig auch binnenkirchlich darauf zu achten, dass die bestehenden Unterschiede der Finanzkraft kirchlicher und diakonischer Träger nicht dazu führen, dass sie sich unter dem Druck der Finanzen von ihren Kindertageseinrichtungen trennen müssen. Da die Kirche insgesamt von diesem Engagement profitiert, müssen sukzessive solidarische Finanzierungs- oder Unterstützungssysteme entwickelt werden. Die kreiskirchliche oder landeskirchliche Finanzierung von Kostenanteilen, die mit der Trägerschaft einer Kindertageseinrichtung verbunden sind, wäre die angemessene Antwort auf die Bedeutung dieses Arbeitsfeldes für die Zukunft der Kirche.

Zudem sollte seitens der kirchlichen und diakonischen Träger gegenüber den staatlichen Kostenträgern vor Ort deutlich gemacht werden, in welcher Höhe Eigenleistungen für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen zukünftig nachhaltig leistbar sind. Die Finanzierung sollte mittelfristig geplant und abgesichert werden. Mit den Kostenträgern sollte über einen tragfähigen finanziellen Beitrag des Trägers verhandelt und dabei anerkannte Eigenleistungen einvernehmlich festgelegt wer-

¹³ Hennig Kiani, Andreas Langer & Petra Strehmel „Mit Gott groß werden‘: Elternbefragung zu Bedeutung, Auswirkungen und Kommunikation des Profils in Evangelischen Kindertageseinrichtungen in Schleswig-Holstein“, 2018, https://www.institut-sozialwirtschaft.de/wp-content/uploads/2018/06/Forschungsbericht-Evangelisches-Profil_VEK-mit-Anhang.pdf

den. Mit sinkender Finanzkraft der Kirchen braucht es beiderseits die Verantwortung und Verlässlichkeit dafür, die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen in kirchlicher und diakonischer Trägerschaft mittelfristig planbar zu vereinbaren. Dafür muss jetzt die Initiative ergriffen und müssen die Grundlagen geschaffen werden.

Elternbeiträge als Bestandteil der Finanzierung nehmen in den Bundesländern eine unterschiedlich große Rolle ein. Verschiedene politische Maßnahmen haben in der Vergangenheit zur Reduzierung bis hin zur Streichung von Elternbeiträgen geführt. Auch zukünftig sind entsprechende Veränderungen auf kommunaler oder Landesebene zu erwarten. Die damit verbundene Entlastung von Familien ist natürlich wünschenswert, um eventuelle Hürden der Inanspruchnahme von frühkindlicher Erziehung, Bildung und Betreuung abzubauen.

Aus Trägersicht muss jedoch darauf geachtet werden, auf welchem Wege ein Ausgleich in der Finanzierung der Kindertagesbetreuung geschaffen wird, um keine zusätzlichen Lücken zu schaffen, wenn Elternbeiträge wegfallen.

Es bleibt festzuhalten, dass die unterschiedlichen Finanzierungsmodelle der Länder für Träger immer wieder eine Herausforderung darstellen und damit ein großer Widerspruch zwischen der unstrittig hohen Bedeutung der Kindertageseinrichtungen für die frühe Bildung im Verhältnis zu unsicheren bis unzureichenden Finanzierungsstrukturen besteht.

Hier werden perspektivisch weitere Anstrengungen von Ländern und dem Bund notwendig sein, um einer der Bedeutung der frühen Bildung angemessene finanzielle Ausstattung zu erreichen.

Autorinnen und Autoren

Doris Beneke (Leitung)
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung,
Berlin

Paula Döge
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung,
Berlin

Martina Letzner
Bundesvereinigung Ev. Tageseinrichtungen für Kinder,
Berlin

Svenja Gottschling
Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg,
Berlin

Uwe Mühling
Diakonisches Werk Hamburg,
Hamburg

Sabine Prott
Diakonisches Werk Rheinland-Westfalen-Lippe,
Düsseldorf

Carsten Schlepper (Leitung)
Bremische Ev. Kirche – Landesverband Ev. Kindertageseinrichtungen, Bremen

Arvid Siegmann
Diakonisches Werk Ev. Kirchen in Niedersachsen,
Hannover

Auszug Diakonie Texte 2018/2019/2020

- 03.2021 Fachberatung für Menschen in der Prostitution – Handlungsprinzipien, Herausforderungen und Leistungsangebote
- 02.2021 Basiskonzeption Soziale Schuldnerberatung in der Diakonie – Fachpolitische Verortung und sozialarbeiterisches Handeln
- 01.2021 Befähigen, stärken, respektieren – Menschenwürdig und fachlich helfen jenseits von „Hartz IV“
- 01.2020 Für eine verbesserte Alterssicherung pflegender Angehöriger – und eine Reformierung des familienbasierten Pflegesystems
- 10.2019 Systeme für eine nationale Mindestsicherung in der EU – „minimum income“ – ein rechtlicher Rahmen auf der Ebene der Europäischen Union?
- 09.2019 Einrichtungsstatistik 2018 – Statistik der Diakonie Deutschland Stand 01.01.2018
- 08.2019 Diakonisches Profil in der generalistischen Pflegeausbildung – Integrative Bausteine zur Verankerung diakonischer Haltung in die Curricula der schulischen und praktischen Ausbildung
- 07.2019 Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung – Ein Diskussionspapier
- 06.2019 Konzept für eine grundlegende Pflegereform – Pflegevollversicherung mit begrenzter Eigenbeteiligung der Versicherten
- 05.2019 FAMILIE IM WANDEL – Die Rolle und Bedeutung der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie
- 04.2019 Diakonischer Corporate Governance Kodex (DGK) – in der von der Konferenz Diakonie und Entwicklung am 18. Oktober 2018 verabschiedeten Fassung
- 03.2019 GEMEINSAM. VERANTWORTLICH. – Kooperationen zwischen diakonischen und gewerblichen Unternehmen aktiv gestalten
- 02.2019 Evangelische Identität und Pluralität – Perspektiven für die Gestaltung von Kirche und Diakonie in einer pluraler werdenden Welt
- 01.2019 Ergänzende Finanzierung diakonischer Unternehmen im Wettbewerb – Handreichung
- 11.2018 Pflegestatistik zum 15.12.2015
- 10.2018 Neue Angebote zur Teilhabe am Arbeitsleben für Menschen mit Behinderungen – im Licht der UN-Behindertenrechtskonvention
- 09.2108 Familien gehören zusammen – Das Recht auf Familienleben von Flüchtlingen umsetzen!
- 08.2018 Armut Macht Ohnmacht – Strategien der Ermutigung
- 07.2018 Leitfaden der Zusammenarbeit von Diakonie Deutschland, gliedkirchlichen Diakonischen Werken und Fachverbänden

Impressum

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin

Verantwortlich für die Reihe:
Dr. Thomas Schiller
Zentrum Kommunikation
redaktion@diakonie.de
www.diakonie.de

Redaktion:
Barbara-Maria Vahl
Zentrum Kommunikation
T +49 30 652 11-1116
barbara-maria.vahl@diakonie.de

Kontakt:
Doris Beneke
Zentrumsleitung
Zentrum Kinder, Jugend, Familie, Frauen (KJFF)
T +49 30 652 11-1713
F +49 30 652 11-3713
doris.beneke@diakonie.de

Layout:
A. Stiefel

© April 2021 – 1. Auflage
ISBN-Nr. 978-3-946840-43-5

Liebe Leserinnen und Leser,

wir hoffen, dass wir Ihnen mit der vorliegenden Ausgabe des Diakonie Textes Informationen und inhaltliche Anregungen geben können. Wir sind an Rückmeldungen interessiert, um unsere Arbeit zu optimieren. Wir freuen uns deshalb, wenn Sie uns

- Kommentare und Anregungen zum Inhalt des Textes senden,
- informieren, welchen Nutzen Sie durch diesen Text für Ihre Arbeit erfahren haben und
- mitteilen, wie Sie auf die vorliegende Ausgabe der Diakonie Texte aufmerksam geworden sind und ob oder wie Sie diese weitergeben werden.

Ihre Rückmeldungen lassen Sie bitte der verantwortlichen Projektleitung (siehe Impressum unter Kontakt) zukommen.

Herzlichen Dank!
Diakonie Deutschland

Die Texte, die wir in der Publikationsreihe Diakonie Texte veröffentlichen, sind im Internet frei zugänglich. Sie können dort zu nichtkommerziellen Zwecken heruntergeladen und vervielfältigt werden.

Diakonie Texte finden Sie unter www.diakonie.de/Texte.

Benutzer des Diakonie Wissensportals können über die Portalsuche nicht nur nach Stichworten in den Textdateien recherchieren, sondern auch auf weitere verwandte Informationen und Veröffentlichungen aus der gesamten Diakonie zugreifen. Voraussetzung ist die Freischaltung nach der Registrierung auf www.diakonie-wissen.de

www.diakonie.de

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Caroline-Michaelis-Straße 1

10115 Berlin

T +49 30 652 11-0

F +49 30 652 11-3333

diakonie@diakonie.de

www.diakonie.de