

B e r i c h t

des Landeskirchenamtes

betr. Zukunftsfähigkeit evangelischer Kindertagesstätten

Hannover, 14. Mai 2024

In der Anlage übersenden wir der 26. Landessynode den Bericht des Landeskirchenamtes betr. Zukunftsfähigkeit evangelischer Kindertagesstätten.

Das Landeskirchenamt

In Vertretung:

Dr. Charbonnier

Anlage

I.**Auftrag und Beratungsgang**

Die 26. Landessynode hatte während ihrer IX. Tagung in der 44. Sitzung am 30. November 2023 im Zusammenhang mit der Verhandlung über den mündlichen Zwischenbericht des Landeskirchenamtes betr. Zukunftsfähigkeit evangelischer Kindertagesstätten auf Antrag der Synodalen Trzaska, ergänzt durch einen Zusatzantrag der Synodalen Szameitat folgenden Beschluss gefasst:

"Der mündliche Zwischenbericht des Landeskirchenamtes zur Zukunftsfähigkeit evangelischer Kindertagesstätten wird dem Diakonieausschuss zur Beratung überwiesen. Der Landessynode ist erneut zu berichten."

(Beschlussammlung der IX. Tagung Nr. 4.15)

Das Landeskirchenamt hat gemeinsam mit dem Diakonieausschuss in mehreren Sitzungen zum Thema beraten. Weiterhin hat die Fachberatung für Kindertagesstätten des Diakonischen Werkes evangelischer Kirchen in Niedersachsen e.V. (DWiN) in der Sitzung des Diakonieausschusses am 6. Mai 2024 über den aktuellen Stand der Entwicklungen zu Kindertagesstätten informiert.

Ausgangspunkt der Beratungen ist das Aktenstück Nr. 74 der 26. Landessynode. Während ihrer VIII. Tagung hatte die 26. Landessynode in der 38. Sitzung am 12. Mai 2024 folgende Beschlüsse gefasst:

"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*innen-Anzahl 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. ..."*

(Beschlussammlung der VIII. Tagung Nr. 2.1)

II.**Aktueller Sachstand**

Das Landeskirchenamt berichtet nunmehr zu den drei Prüfungspunkten den aktuellen Sachstand:

1. Vorschlag des Landeskirchenamtes für eine untergesetzliche Umsetzung zur Novellierung der Zwei-Drittel-Regelung (§ 5 Absatz 4 FAG zu Kindertagesstätten-Pauschalen)

Mit dem gemeinsamen Bericht des Diakonieausschusses und des Finanzausschusses (Aktenstück Nr. 74 der 26. Landessynode) wurden die Grundlagen der Kita-Finanzierung und die Begründung der bestehenden Regelungen zur Verwendung der landeskirchlichen Gruppenpauschalen für Kindertagesstätten bereits ausführlich erläutert.

Die gemäß § 5 Absatz 4 des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) bestehende Regelung sieht vor, dass die Pauschalen zu mindestens zwei Dritteln unmittelbar für die Arbeit der Kindertagesstätten und mit den restlichen freien Mitteln mittelbar für die Arbeit der Kindertagesstätten verwendet werden sollen. Das Landeskirchenamt hatte eine untergesetzliche Regelung vorgeschlagen, um die mehrheitlich noch bestehenden Defizitverträge mit den Kommunen nicht zu gefährden. Der Vorschlag sieht vor, auf Antrag beim Landeskirchenamt eine Abweichung von der Zwei-Drittel-Regelung, in der Regel jedoch nicht weniger als 50 %, zu ermöglichen, um durch den höheren Anteil der freien Mittel das evangelische und religionspädagogische Profil sowie die finanzielle Flexibilität in den Kindertagesstätten zu stärken. Dabei sollen drei Voraussetzungen bei der Vorlage neuer Betriebsführungsverträge im Landeskirchenamt geprüft und erfüllt werden:

1. Es sind verbindliche Angaben zur geplanten Mittelverwendung vorzulegen und zu begründen,
2. eine Kalkulation soll eine auskömmlichen Gesamtfinanzierung nachweisen und
3. negative Auswirkungen auf Verträge mit anderen Kommunen in der Region sollen vermieden werden.

In den letzten Jahren ist es in Einzelfällen gelungen, zusammen mit anderen Trägern von Kindertagesstätten Verträge zu verhandeln, die einen reduzierten Eigenanteil ermöglichen. Im Einzelfall sind damit jedoch auch wieder andere Risiken, z.B. durch Budgetierungen bei Sachkosten oder Kosten für Gebäudeunterhaltung verbunden. Nach wie vor sollen freigewordene Gruppenpauschalen zweckgebunden für die Arbeit der Kindertagesstätten eingesetzt werden. Eine höhere Flexibilität des Einsatzes der Eigenmittel soll den kirchlichen Trägern ermöglichen, die Zukunft der kirchlichen Kindertagesstättenarbeit zu sichern, indem durch frühkindliche Bildung und Erziehung die Qualität gestärkt und unser kirchlicher Auftrag zur Verkündigung, Bildung und Diakonie für Kinder und Familien wahrgenommen wird.

Das Referat für kirchlich diakonische Einrichtungen und Kindertagesstätten im Landeskirchenamt hat inzwischen eine entsprechende Arbeitshilfe erarbeitet, die bereits am

7. November 2023 im Finanzausschuss und am 14. November 2023 im Diakonieausschuss vorgestellt wurde. Diese Arbeitshilfe ist inzwischen an die Träger von kirchlichen Kindertagesstätten in der hannoverschen Landeskirche verschickt worden und soll die Verhandlungen von Finanzierungsverträgen mit den Kommunen unterstützen. Die bisherigen Rückmeldungen zu dieser Öffnung sind positiv. Der Gebrauch der zusätzlichen Verhandlungsspielräume ist aber auch davon abhängig, welche Möglichkeiten die kommunalen Partner einräumen.

Die Kommunen stehen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe aufgrund des Fachkräftemangels erheblich unter Druck, die bestehenden Angebote aufrecht zu erhalten. Nach den aktuellen Untersuchungen der Bertelsmann Stiftung (Fachkräfte Fachkräfte-Radar für KiTa und Grundschule 2023) fehlen in Niedersachsen über 41 000 Betreuungsplätze, davon über 31 000 Plätze für Kinder unter drei Jahren. Familie und Beruf zufriedenstellend miteinander in Einklang zu bringen, ist derzeit für viele Eltern nicht möglich. Vereinzelt entladen sich die Frustrationen der Eltern auch in den Kindertagesstätten, besonders dann, wenn durch Krankheiten, Fortbildungen, Fachkräftemangel die bestehenden Betreuungsangebote nicht mehr umfänglich gewährleistet werden können. Die Leitungen der Kindertagesstätten sind hier zunehmend durch Konfliktgespräche belastet. Eine weitere Beobachtung schließt sich an: Die Teilnahme an Fortbildungen reduziert sich, bzw. die Teilnehmenden melden sich kurzfristig ab, um die Betreuung in den Kindertagesstätten aufrecht zu erhalten und die Kolleg*innen zu unterstützen. Infolge von Unzufriedenheiten von Eltern und Kommunen mit den Angeboten evangelischer Träger von Kindertagesstätten wurden zwei evangelische Kindertagesstätten geschlossen. Die Einrichtungen werden nun von anderen Trägern fortgeführt. Das Personal konnte entweder in andere Einrichtungen umgesetzt werden oder ist im Rahmen des Betriebsübergangs an den neuen Träger der Kindertagesstätte übergegangen.

Die unterschiedlichen Studien zum Fachkräftemangel belegen, dass in den nächsten Jahren nicht die Behebung des Fachkräftemangels erreicht werden kann, sondern es vorläufig um ein möglichst effektives Management des Mangels gehen wird. Das ist eine große Herausforderung für das Land und auch für die evangelischen Träger. Durch die neuen Trägermodelle sind zwar im Grundsatz zukunftsfähige Strukturen vorhanden, allerdings gilt es, die Qualität der Arbeit sowohl in den Einrichtungen als auch bei den Geschäftsführungen und Trägerorganen regelmäßig zu überprüfen, zu erhalten und wo möglich zu verbessern.

2. Koordinierung der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Fachschulträger

Die Ausbildung von pädagogischen Kräften in Niedersachsen ist sehr komplex. Zunächst

absolvieren Schüler*innen eine zweijährige Ausbildung zur bzw. zum Sozialpädagogischen Assistent*in, danach schließt sich eine weitere zweijährige Ausbildung zur bzw. zum Erzieher*in an. Neben diesem Grundsystem gibt es weitere Modelle von berufsbegleitenden Teilzeitausbildungen und Quereinstiegsmöglichkeiten.

Nach den bisherigen Gesprächen mit den Leitungen der evangelischen Fachschulen im Herbst 2023 und im Mai 2024 zeichnete sich folgendes Bild ab:

- Die Anzahl der Schüler*innen, die eine Ausbildung während der Schulzeit abbrechen, hatte zwischenzeitlich zugenommen. Die Gründe waren sehr heterogen (falsche Vorstellungen, enttäuschte Erwartungen, etc.). Aktuell zeichnet sich ab, dass die Anzahl der Abbrüche wesentlich abgenommen hat, eine positive Entwicklung.
- Schüler*innen, die im Übergang von der Ausbildung zur bzw. zum Sozialpädagogischen Assistent*in zur Ausbildung zur bzw. zum Erzieher*in im Fach Deutsch eine Note 4 haben, können sich nicht, bzw. erst zeitlich versetzt, zur bzw. zum Erzieher*in weiterbilden. Nur wenige Fachschulen bieten mangels Refinanzierung begleitende Unterstützungen im Sinne von ergänzendem Unterricht an. Meist wird nach einem halben Jahr Tätigkeit als Sozialassistent*in ein weiterer Versuch unternommen, entsprechende Deutschkenntnisse nachzuweisen. Die weiteren Recherchen mit den Fachschulen haben ergeben, dass es sich hierbei nur um wenige Einzelfälle handelt.
- Durch Ausbildungsabbrüche oder schlechte Noten wird vereinzelt nicht mehr die erforderliche Klassenstärke erreicht, die die Fachschulen zur Anerkennung und Finanzierung benötigen. So kann es vereinzelt passieren, dass weiterführende Klassen aufgrund von geringen Anmeldezahlen nicht mehr zustande kommen. Dieses betrifft nur in wenigen Einzelfällen den ländlichen Raum, in städtischen Bereichen sind die Klassen gut belegt.

Das Landeskirchenamt und das DWiN hatten daher Gespräche mit dem Niedersächsischen Kultusministerium aufgenommen, um gemeinsam Problemfelder zu identifizieren und nach Lösungen zu suchen. Frau Dr. Bortfeld, Frau Dr. Berns und Herr Siegmann haben im Kultusministerium hierzu ein Gespräch geführt und dort die Erwartung signalisiert, dass Kirche und Diakonie das Kultusministerium bitten, die Koordinierung von einzelnen Aktivitäten unterschiedlicher Träger von Fachschulen bei Bedarf wahrzunehmen. Ziel sollte es sein, dass jede*r Schüler*in, die Probleme in der Ausbildung hat, auch hinreichend Begleitung und Unterstützung gegeben werden kann und sich die Zahl der Ausbildungsabbrüche reduziert. Eine Prüfung der Anliegen wurde zugesichert.

Aktuell besteht zudem Nachbesserungsbedarf bei der Landesfinanzhilfe für die Fachschulen in freier Trägerschaft. Da das Land die Besoldung für die Lehrkräfte auf die Besoldungsgruppe A 13 angehoben hat, sollten auch die Lehrkräfte in Fachschulen vergleichbar refinanziert werden. Ebenso werden bisher auch keine Kosten für Schulsozialarbeit an Fachschulen gefördert. Hier sind aus Sicht der Träger Nachbesserungen erforderlich, um eine bessere Begleitung der Schüler*innen zu gewährleisten.

Inzwischen haben die Regierungsfractionen dem Niedersächsischen Landtag einen Entwurf zur Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über Kindertagesstätten und Kindertagespflege (NKiTaG) vorgelegt. Beide Fraktionen reagieren damit auf die sich seit Monaten verschärfenden Einschränkungen bei den Betreuungsangeboten in Kindertagesstätten und dem auch für die nächsten Jahren noch prognostizierten Fachkräftemangel. Mit der geplanten Novellierung des Gesetzes sollen den Trägern von Kindertagesstätten befristet größere Handlungsspielräume und weitergehende Möglichkeiten zum Personaleinsatz in Kindertagesstätten gegeben werden. Landeskirche und Diakonie begrüßen im Grundsatz die geplanten Novellierungen. Die evangelischen Kirchen und die Diakonie haben sich bereits seit längerer Zeit für befristete Veränderungen oder Flexibilisierungen ausgesprochen, um eine bestmögliche Bildung und verlässliche Betreuung der Kinder unter schwierigen Rahmenbedingungen zu ermöglichen und den Eltern zumindest ausreichende Angebote gewährleisten zu können, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen. Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen vor, dass die personellen Mindestanforderungen zur Qualifikation beim Einsatz von pädagogischen Kräften je nach Gruppenart temporär reduziert werden, um einen flexibleren Einsatz von Assistenz- und Hilfskräften zu ermöglichen und somit die Betreuung und Förderung besser zu gewährleisten. Pädagogische Assistenzkräfte dürfen als Gruppenleitungen eingesetzt werden, wenn sie persönlich geeignet sind, über eine einschlägige Berufserfahrung verfügen und besondere Weiterbildungsangebote absolvieren. Zudem werden die Vertretungsmöglichkeiten erweitert. Wichtig ist, dass mit diesen Flexibilisierungen auch die Verantwortung der Träger und insbesondere der Leitungen verstärkt gefordert ist. Die Aufgabe der Träger ist es, zu prüfen, welcher Personaleinsatz im Rahmen der gesetzlichen Regelungen im Einzelfall inhaltlich vertretbar ist. Dabei sind sowohl die Absicherung der nötigen Betreuungszeiten als auch eine gute fachliche Förderung der Kinder im Blick zu behalten.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen sind ein erster Schritt, um auf die akute Personalnot in vielen Kindertagesstätten reagieren zu können. Weitere Maßnahmen sind jedoch erforderlich.

Die Initiative zur Weiterqualifizierung von pädagogischen Assistenzkräften begrüßt die Landeskirche zwar im Grundsatz, sieht aber erhebliche Herausforderungen in der Umsetzung. Inwieweit der erweiterte Einsatz von Assistenzkräften, unterstützt durch Aufbauqualifizierungen und Aufbaukurse, tatsächlich kurzfristig wesentliche Entlastungen in den Kindertagesstätten schaffen kann, bleibt abzuwarten. Für diese Qualifizierungen gibt es noch keine Curricula. Auch ist noch unklar, ob und welche Gehaltsverbesserungen für die Teilnehmenden dieser Weiterbildungen ermöglicht werden können. Die evangelischen Träger werden sich bemühen, die geschaffenen Handlungsspielräume zum Wohl von Eltern und Kindern bestmöglich zu nutzen.

Ausdrücklich positiv hervorzuheben ist, dass im Jahr 2023 mit 19 200 Erzieher*innen und Sozialassistent*innen ein neuer Ausbildungsrekord in Niedersachsen zu verzeichnen ist. So positiv dieses auch ist, im gleichen Jahr wurden 160 neue Kindertagesstätten in Niedersachsen eingerichtet und die durch Verrentung entstehenden Lücken sind ebenfalls zu füllen. Der entlastende Effekt ist insoweit begrenzt.

Eine weiteres Thema in den Gesprächen mit dem Niedersächsischen Kultusministerium war die auskömmliche Förderung von Fachschulen. Nach den Vorstellungen der hannoverschen Landeskirche sollte es ermöglicht werden, kleinere Klassen auch dann auskömmlich zu finanzieren, wenn die vom Land vorgeschriebene erforderliche Klassenstärke nicht erreicht wird. Gerade in ländlichen Bereichen könnte damit etwaigen Abbrüchen in der Ausbildung entgegengewirkt werden. Dieses Thema wurde im Kultusministerium bereits im Herbst 2023 platziert und eingefordert. Es wurde mit dem Kultusministerium vereinbart, konkrete Fallkonstellationen mitzuteilen, um solche Abbrüche zu vermeiden.

Die Landeskirche fördert die bestehenden evangelischen Fachschulen mit Zuschüssen sowohl für die laufenden Kosten der Klassen als auch für religionspädagogische Profilarbeit. Die jährlichen Berichte spiegeln eine gute Vielfalt und ein hohes Engagement der Fachschulen wider und belegen, dass die Reformen der 25. Landessynode bei der Finanzierung der Fachschulen erfolgreich waren.

3. Ausbildungsvergütung

Das Thema Ausbildungsvergütung bleibt weiterhin ein schwieriges Thema. Um die Attraktivität der Ausbildung zur pädagogischen Fach- oder Assistenzkraft für etwaige Bewerber*innen zu erhöhen, wäre ein stufenweiser Einstieg in eine Vergütung der Schulausbildung notwendig, auch um die bestehende hohe Anzahl an Kräften in der Ausbildung weiter zu gewährleisten. Die unterschiedlichen Interessen seitens des

Landes, der kommunalen Spitzenverbände und letztlich auch der vielen unterschiedlichen Träger von Kindertagesstätten führen bei dieser Fragestellung derzeit leider zu einem Stillstand. Auch in der Landesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen (LAG FW) besteht zu diesem Thema kein Konsens.

In der Arbeits- und Dienstrechtlichen Kommission der Konföderation evangelischer Kirchen in Niedersachsen (ADK) wird dieses Thema derzeit nicht vorangetrieben, da es keine einheitlichen tariflichen Regelungen im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) zu einer Mitfinanzierung gibt. Für das pädagogische Personal in Kindertagesstätten gelten die Vergütungsregelungen des TVöD/SuE. Insofern hängt eine Vergütung von den entsprechenden Regelungen der Tarifparteien ab. Eigene arbeitsrechtliche Bestimmungen für eine Ausbildungsvergütung für Schüler*innen in Vollzeitausbildung zu entwickeln, wird in der Regel schon an der mangelnden Refinanzierung durch Kommunen und Land scheitern. Hier bedarf es eines größeren gesellschaftlichen Konsenses für alle Schülerinnen und Schüler der Fachschulen für Sozialpädagogik; dieser ist derzeit nicht in Sicht.