



Beschlussvorlage

Drucksache Nr. 57/2010

Beratungsfolge			Abstimmung		
Gremium	öffentlich	Sitzungsdatum	Ja	Nein	Enth.
Hauptausschuss	Nein	12.04.2010			
Gemeinderat	ja				

Konfessionelle Betreuungseinrichtungen in Biberach - Finanzierungsprobleme der Kirchen, Antrag der Kirchen vom 22.09.2009

Künftige Förderung aller freien Träger durch die Stadt

I. Beschlussantrag

A.

1. Der Antrag der katholischen und evangelischen Gesamtkirchengemeinde vom 22.09.2009/12.03.2010 wird abgelehnt.
2. Das Vertragsverhältnis mit der katholischen und evangelischen Kirche für die bestehenden Kindertageseinrichtungen wird wie folgt fortgeschrieben:
 - Angebotsinhalt vom 26.02.2010:
90 % Abmangel, 85/15 Investionskostenteilung, 2.600 € Verwaltungskostenbeitrag pro Gruppe und Jahr.

B.

1. Neue Kindertageseinrichtungen in Biberach werden auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen gefördert. Die Höhe der Förderung bestimmt sich nach dem gesetzlichen Mindestsatz.
2. Für neue Einrichtungen erfolgt keine Investitionsförderung.
Dieser Grundsatz gilt auch für Einrichtungen wie z.B. der Kleinkindbetreuung, die bereits bisher auf der Basis der jeweils gültigen gesetzlichen Mindestförderung unterstützt werden.
3. Für die Neuregelung der Kindergartenförderung werden Förderrichtlinien erarbeitet.

II. Begründung

2. Historie

Die katholischen und evangelischen Gesamtkirchengemeinden haben in ihren Schreiben und Informationen vom 22.09.2009 und 30.10.2009 auf die schwierige finanzielle Lage der Kirchen hingewiesen und daraus den Antrag auf eine weitestgehende kommunale Finanzierung für die Zukunft abgeleitet.

Der Hauptausschuss hat am 09.11.2009 die Angelegenheit grundsätzlich beraten. Die Vertreter der Fraktionen haben dabei – ohne Beschluss – deutlich gemacht, dass die Kindergartenarbeit der Kirchen geschätzt wird und auf eine Weiterführung hingearbeitet werden soll. Gleichzeitig haben die Sprecher aber auch einer weitgehenden Finanzierung – wie beantragt – eine Absage erteilt und die Verwaltung aufgefordert, zu Beginn des Jahres 2010 Gespräche mit den Kirchenvertretern mit dem Ziel einer alternativen, dauerhaft wirkenden Lösung aufzunehmen.

Die Verwaltung hat am 01.02.2010 und 18. 02.2010 sowie in den Sitzungen der AG Kindergarten am 11.02.2010 und 24.03.2010 die Problematik mit den Kirchen erörtert und mit Schreiben vom 26.02.2010 konkrete Vorschläge für die bestehenden konfessionellen Einrichtungen gemacht.

Zwischenzeitlich haben die Kirchen mit Schreiben vom 12.03.2010 ihre Positionen und Forderungen nochmals verdeutlicht und auf eine grundsätzliche Entscheidung des Gemeinderates gedrängt.

Diese ist auch aus Sicht der Verwaltung zeitnah erforderlich und soll im Zusammenhang mit der Beratung des diesjährigen Kindergartenberichtes erfolgen.

Der Antrag der Kirchen in der Fassung des Schreibens vom 12.03.2010 beinhaltet folgende Punkte:

- Festschreibung des kirchlichen Abmangelanteils auf den Betrag aus 2005 (entspricht 200 T€/a)
- Investitionskostenbeteiligung im Verhältnis 85 % Stadt/15% Kirchen
- Erhöhung der Verwaltungskosten je Gruppe auf 3.500 € mit jährlicher Anpassung im Rahmen der Budgetverhandlungen
- Dieser Finanzierungsvorschlag soll für alle konfessionellen Kindertagesstätten gelten (Bestandskindergärten, neue Kindergärten, Kinderkrippen)

3. Bewertung des Antrages in Bezug auf das geltende Recht

Die Vorschriften des SGB VIII beziehen sich jeweils auf die Förderung von Einrichtungen und nicht auf bestimmte Träger. Alle anerkannten Träger sind gemäß § 74 Abs. 5 SGB VIII vor dem Gesetz gleich und entsprechend zu behandeln. Die im SGB VIII verankerte Trägervielfalt ist ein hohes Gut und ein Grundprinzip der staatlichen Kinder- und Jugendhilfe. Das SGB VIII führt jedoch in § 74 Abs. 1 aus, dass die Träger der freien Jugendhilfe u. a. nur dann gefördert werden sollen, wenn sie "eine angemessene Eigenleistung" erbringen.

Landesgesetzlich ist zur Förderung der freien Träger im KiTaG ausgeführt, dass die Standortgemeinden mind. 63 % der Ausgaben für Kindergärten und 68 % der Ausgaben für Krippen erstatten müssen. Eine weitergehende Förderung ist in einem Vertrag zu regeln.

Eine 100 %-Finanzierung lässt sich aus keiner Gesetzesnorm ableiten. Vielmehr hat der Gesetzgeber wegen der grundsätzlich subsidiären Funktion der öffentlichen Förderung die Finanzverantwortung der freien Träger verankert.

Die finanzielle Eigenleistung ist jeweils vor Ort zu vereinbaren. Zur finanziellen Eigenleistung gehört nicht der pastorale Aufwand der Kirchen. Dieser spiegelt den "Mehrwert" kirchlicher Einrichtungen wieder, der nicht kommunal zu finanzieren ist, da sich hierüber vor allem der Zugang der Kirchen zu den Familien erschließt.

4. Bewertung des Antrages in Bezug auf die gesellschaftliche Entwicklung und den Betrieb von Kindergärten in Biberach

Die Kirchen bitten um eine Entscheidung im "Interesse des sozialen Gleichgewichts".

Aus Sicht des Verfassers ist nicht erkennbar, wie durch Trägerschaften von Kindertageseinrichtungen durch die Kommunen und durch weitere private Träger eine Gefährdung von Solidarität und Gerechtigkeit entstehen kann.

Die Kirchen betonen in ihren Statements den jahrzehntelangen Verbund und die starke Partnerschaft bei dem Betrieb von Kindergärten in und mit der Stadt. Diese ursprünglich nahezu monopolistische Struktur mit kirchlichen Einrichtungen hat sich verändert. Heute sind neben der Stadt auch andere freie Träger aktiv oder drängen nach.

Vor diesem Hintergrund und dem Gleichbehandlungsgrundsatz ist der Begriff der Partnerschaft zu definieren. Eine Partnerschaft bedeutet gegenseitiges Unterstützen und kann nicht darin bestehen, den Fortbestand und die Weiterentwicklung kirchlicher Einrichtungen quasi "um jeden Preis" zu sichern.

Zur Verdeutlichung:

Aktuell sind 68,18 % aller Kindergärten (63,46 % aller Kindergartengruppen) konfessionell; 27,27 % sind kommunal und 4,55 % sind Einrichtungen Dritter. Die Kirchen dominie-

ren folglich den "Markt der Kindergärten" nach wie vor deutlich und bleiben auf lange Zeit – auch im Bestand – eine starke Kraft.

Wir sind also in Anbetracht der Vergangenheit erst auf dem Weg, eine wahrnehmbare Trägervielfalt auch tatsächlich zu erreichen .

Die Kirchen beschwören in diesem Zusammenhang die Gefahr einer "Zweiklassenbetreuung" herauf. Dies ist nicht angemessen und diskreditiert alle potenziellen Anbieter der Kinderbetreuung im Vorfeld pauschal und ohne erkennbaren Anlass.

Entgegen den Befürchtungen der Kirchen wird deutlich, dass Betreuungseinrichtungen der Stadt oder anderer freier Träger zu einer ausgewogeneren Verteilung und zur Wahrung der Subsidiarität beitragen.

Die Kirchen verweisen auf ihre Kindergärten als Teil der Kirchengemeinde und des gesamten kirchlichen Angebots. Dies ist richtig. Ebenso korrekt ist jedoch auch die Feststellung, dass auch die Stadt und weitere freie Träger gehalten sind, kulturelle sowie religiöse Identität und Pluralität sicher zu stellen. Daraus resultiert die Bereitschaft für die Ansprache und das Engagement kirchlicher Kräfte und deren Angebote in diesen Einrichtungen.

Die Vermittlung von Werten erfolgt gerade auch in kommunalen Einrichtungen auf der Grundlage des christlichen Menschenbildes. Wertevermittlung ist folglich kein Alleinstellungsmerkmal kirchlicher Einrichtungen. Die Bedarfsumfrage hat im übrigen ergeben, dass der Kindergarten-Trägerschaft insgesamt deutlich weniger Bedeutung beigemessen wird, als dies bislang von den Kirchenvertretern artikuliert wurde.

Die Evangelische Kirche Deutschland (EKD) selbst hat in Thesen zur Erziehung und Bildung im Elementarbereich vom Mai 2007 u. a. ausgeführt:

"In Zukunft müssen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Trägerschaften Wege gesucht werden, wie die Zusammenarbeit mit den Religionsgemeinschaften unter den ... spezifischen Voraussetzungen der Kindertagesstätte zu realisieren ist. Beispielsweise können Vertreterinnen und Vertreter der Religionsgemeinschaften auch in die Arbeit nichtkirchlicher Einrichtungen einbezogen werden, so wie dies in manchen Einrichtungen bereits geschieht, oder es können entsprechende Beratungsverhältnisse vereinbart werden..."

Eine derartige Anregung ist von Vertretern der Stadt in den letzten Jahren mehrfach gegeben worden. Im Zusammenhang mit der anstehenden Entscheidung erneuert die Verwaltung dieses Angebot an die Kirchen, sich in die pädagogische Arbeit einzubringen und so zur Wertevermittlung in nicht konfessionellen Betreuungseinrichtungen beizutragen.

5. Bewertung des Antrages in Bezug auf die finanziellen und strukturellen Folgen und Risiken

Ungeachtet der bislang dargestellten und in den Gesprächen ausgetauschten Argumente haben die Kirchen in ihrem Schreiben vom 12.03.2010 abschließend deutlich gemacht, dass sie an der Entwicklung der Kindertageseinrichtungen in Biberach auch künftig qualitativ und quantitativ teilhaben wollen.

Das heißt, die Kirchen erwarten grundsätzlich – bei einer Finanzierung bis zu 100 % – vom Gemeinderat eine Entscheidung für den Bestandschutz und den Ausbau kirchlicher Einrichtungen.

Die Stadtverwaltung anerkennt die Leistungen der Kirchen für das Betreuungsangebot in Biberach. Dennoch ist es weder gesetzlich vorgesehen noch unsere Aufgabe, das kirchliche Handeln durch eine 100%ige Finanzierung der konfessionellen Kindergärten zu fördern.

Die Kirchen legen außerordentlich großen Wert darauf, in der Kinderbetreuung stark verankert zu sein. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht der Verwaltung nicht hinnehmbar, dass die Kirchen als Anbieter von Betreuungsangeboten ihre finanzpolitischen Entscheidungen gegen ihre eigenen strategischen Interessen treffen, in der Erwartung der vollumfänglichen Finanzierung durch die öffentliche Hand.

Wollen die Kirchen ihren Anstrengungen im Betreuungsbereich einen besonders hohen Stellenwert im gesamten Spektrum ihrer Aufgaben einräumen, sind sie im selben Zug gefordert, die finanzielle Ausstattung der Einrichtungen anzupassen.

Der Eigenanteil sollte zudem in einem vertretbaren Verhältnis zu dem für die Konfessionen aus der Kindergartenarbeit erwachsenden Mehrwert in Form von christlicher Erziehung und Missionierung stehen.

Die qualitative Weiterentwicklung des Kindergartenangebots ist Aufgabe aller Träger. Diese müssen dabei in einem verlässlich definierten Umfang an den Kosten beteiligt werden. Eine 100%-Finanzierung durch die Stadt führt zu einer Abkopplung der Entwicklung der Betreuungsangebote von der Finanzierungsverpflichtung der Träger. Dies führt dazu, dass Qualitätsanforderungen nicht mehr kritisch hinterfragt werden und Kostensenkungs- oder Einsparanreize nicht gegeben sind. Eher ist zu erwarten, dass ohne jedwede Rücksicht auf die finanziellen Rahmenbedingungen der Druck auf die Stadt und ihre Organe zum Ausbau der Angebote stetig steigt.

Bezogen auf den Antrag der Kirchen ist insbesondere zu berücksichtigen, dass ein monetärer Vorteil nicht besteht. Das Gegenteil ist der Fall. Die vergleichbaren Aufwendungen für kommunale Kindergärten sind geringer als die der kirchlichen Einrichtungen. Die Rechnungsergebnisse des Referenzjahres 2008 haben ergeben, dass die Kindergärten in städtischer Trägerschaft einschließlich der Gemeinkosten um rd. 390 € je Kindergarten-

platz und Jahr günstiger sind als die kirchlichen Einrichtungen. Daraus ergibt sich bei 764 Plätzen in konfessionellen Kindergärten für 2008 eine Differenz von 297.960 €.

Unter diesen Umständen ist es nicht vertretbar, zusätzliche (Verwaltungs-)Kosten in der geforderten Höhe zu übernehmen, die bei weiteren kirchlichen Einrichtungen oder/und Aufwendungen entsprechend ansteigen werden. Der Rottenburger Kindergartenplan zeigt hier die Richtung deutlich, in dem er für die katholischen Einrichtungen u.a. die Einführung eines "Kindergartenbeauftragten – Verwaltung" zur Entlastung der Träger von Verwaltungsaufgaben vorsieht. Die Finanzierung solcher Verwaltungsstrukturen und – aufwendungen verstärkt die Doppelstrukturen. Synergieeffekte können so nicht aufkommen.

Insgesamt käme die Erfüllung des 100%-Anspruchs der Kirchen für ihre Bestandskindergärten und die Übertragung weiterer Trägerschaften mit 100 % Förderung in dem in den letzten Jahren und aktuell wachsenden Wettbewerb der Träger Protektionismus gleich.

Insoweit ist es berechtigt und geboten, die Kirchen in ihrem vermeintlichen Anspruch auf Zuständigkeit zu begrenzen und der bürgerschaftlichen Entwicklung Rechnung zu tragen.

6. Schlussbetrachtung

Auf Grundlage der oben beschriebenen Briefe, Gespräche und Informationen ergibt sich die Meinungsbildung. Nachfolgend werden die abwägungsrelevanten Punkte zusammengefasst dargestellt.

- Der Staat hat– dokumentiert durch die Trennung von Staat und Kirche – eine neutrale Position einzunehmen. Das bedeutet, der Staat als die Summe aller Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, aber bestimmt nicht die Teilhabe des Einzelnen.
- Folgerichtig schließt die normierte Subsidiarität und Pluralität eigene staatliche (oder städtische) Angebote nicht aus und bezieht sich darüber hinaus bei der Förderung von Kindertageseinrichtungen nicht auf konfessionelle Einrichtungen, sondern auf die Angebote aller freien Träger.
- Die Verwaltung anerkennt den Beitrag der konfessionellen Träger zur Erziehung und Betreuung Biberacher Kinder mit dem Hinweis, dass dieses Engagement der Kirchen gleichzeitig in deren ureigenen Interesse ist, weil damit religiöse Werte vermittelt werden und so die Bindung an die Kirchen gestärkt werden soll.
- Die Kirchen sind nicht mehr bereit und in der Lage, dauerhaft einen Eigenanteil zur Finanzierung ihrer Kindertageseinrichtungen aufzubringen.

- Die Kirchen wollen dennoch keine Einrichtungen aufgeben und auch bei neuen Angeboten und Einrichtungen die Trägerschaft übernehmen.
- Die Kirchen streben deshalb eine 100 %ige Finanzierung durch die Stadt sowohl bei den Bestandseinrichtungen als auch bei neuen Angeboten an.
- Diese Forderung entspricht nicht den gesetzlichen Grundlagen, wonach ein angemessener Eigenanteil der verschiedenen Träger vorausgesetzt wird.
- Die Subsidiarität und Pluralität sowie die Qualität des Angebotes wird durch eine etwaige Beschränkung der Kirchen auf die Bestandseinrichtungen nicht gefährdet.
- Die Kirchen sind mit aktuell über 68 % des Angebotes die dominierenden Träger in Biberach. Gleichzeitig bieten sich neben der Stadt auch andere Träger an, die ebenfalls eine hervorragende Arbeit leisten.
- Eine 100%ige Förderung der Kindertageseinrichtungen würde grundsätzlich für alle Träger und deren bedarfsgerechte Angebote gelten.
- Neben der Stadt sind – insbesondere im Krippenbereich – Träger in Biberach aktiv, die auf Grundlage der Fördersätze des KITAG Kindertageseinrichtungen betreiben oder betreiben wollen.
- Die städtischen Kindergärten im Vergleichsjahr 2008 sind um 390 € pro Kind und Jahr günstiger als die konfessionellen Kindergärten.
- Die Manifestation teurer Verwaltungsstrukturen und die Erhöhung und/oder Dynamisierung der Verwaltungskostenbeiträge gegenüber den Kirchen und allen anderen freien Trägern ist nicht vertretbar.
- Eine 100%ige Förderung – gleich welcher Träger – ist also anhand der Fakten weder berechtigt noch zur Angebotsqualität und –vielfalt notwendig. Damit ist sie auch finanzpolitisch unbedingt abzulehnen.
- Konsequenterweise nimmt die Verwaltung deshalb als die allen Bürgerinnen und Bürgern in gleichem Maße verpflichtete Gebietskörperschaft eine neutrale Position ein, die jedem bestehenden und potenziellen Träger von Betreuungseinrichtungen gerecht werden soll.

Auf der Basis dieser Überlegungen hat das Finanzdezernat den konfessionellen Trägern die dem anliegenden Schriftverkehr zu entnehmenden Angebote gemacht. Diese Offerten beziehen sich ausschließlich auf die Bestandseinrichtungen der beiden Kirchen, nicht auf neue Einrichtungen und Betriebsformen.

Eine Einigung darüber ist nicht möglich, wie aus dem Schreiben der Kirchenvertreter vom 12.03.2010 hervorgeht, weshalb eine Entscheidung des Gemeinderates erforderlich ist.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Entscheidung gegenüber allen existierenden und künftigen Einrichtungen und Trägern haltbar sein und angewandt werden muss.

Aktuell bestehen Verträge nur mit den beiden Kirchen vor Ort. Die Rechtslage erfordert jedoch auch den Abschluss von Vereinbarungen mit den anderen Institutionen, die Kindertageseinrichtungen in Biberach betreiben (siehe entsprechende Ausführungen im Kindergartenbericht).

Neue Einrichtungen und Angebote der konfessionellen Träger sollen wie bei den übrigen freien Trägern (aktuell z. B. Kinderhäusle, KBZO, Waldorf, Hospital) auf der Basis der Grundförderung des KITAG, also mit derzeit 68 bzw. 63 % der anzuerkennenden Betriebskosten ohne Bauinvestitionen erfolgen.

7. Beschlußempfehlung

Das Finanzdezernat schlägt folgendes vor:

- Der Antrag der Kirchen wird abgelehnt.
- Für die Bestandseinrichtungen der beiden Kirchen gilt
 - eine Abmangelbeteiligung an allen vertraglichen Betriebskosten von 90/10 %
 - eine Verwaltungskostenpauschale von 2600 € je Kindergartengruppe
 - eine Investitionskostenbeteiligung von 85/15 %als "Altfall-Regelung".
- Neue Kindertageseinrichtungen in Biberach werden auf Basis der gesetzlichen Bestimmungen gefördert. Die Höhe der Förderung bestimmt sich nach dem jeweils gültigen gesetzlichen Mindestsatz.
- Investitionen werden nicht gefördert. Dieser Grundsatz gilt auch für Einrichtungen (z.B. Kleinkindbetreuung), die bereits bisher auf der Basis der gesetzlichen Mindestförderung unterstützt werden.
- Für die Neuregelung der Förderung der Kindertageseinrichtungen werden Förderrichtlinien erlassen.

Bei Zustimmung zu dieser Beschlussempfehlung ist gewährleistet, dass die gemeinsame Verantwortung für die Kinderbetreuungsangebote in Biberach inhaltlich und finanziell für alle Träger verbindlich ist.

Die Kirchen erhalten bei einer sehr geringen Eigenbeteiligung für ihre bestehenden Einrichtungen Bestandssicherheit, sind aber nach wie vor durch die prozentuale Quote auch an der Entwicklung der Kosten beteiligt.

Die minimale Erhöhung der Verwaltungskostenpauschale berücksichtigt die grundsätzlichen Ausführungen der Vorlage und dient lediglich zur Beteiligung an besonderen Sachkostensteigerungen, z. B. für die Ganztagsabrechnungen.

Die Festsetzungen für neue Kindertageseinrichtungen berücksichtigen die Angebote und Möglichkeiten weiterer freier Träger und schaffen Planungssicherheit für alle Beteiligten.

Wersch

Anlagen

Antrag der Kirchen vom 22.09.2009
Schreiben der Stadt vom 26.02.2010
Schreiben der Kirchen vom 12.03.2010

Anlagen

1 Schreiben der Kirchen vom 22.09.2009

2 Schreiben der Stadt vom 26.02.2010

3 Schreiben der Kirchen vom 12.03.2010