



Änderung der Verteilgrundsätze u. a. Antrag Nr. 21/18: Zukunftsfähige Lösung zur nachhaltigen finanziellen Förderung der Kindergartenarbeit

Bericht des Finanzausschusses

in der Sitzung der 15. Landessynode am 28. November 2018

Sehr geehrte Frau Präsidentin, Hohe Synode!

Folie 1:

Nachdem an verschiedenen Stellen in den letzten Synoden Fragestellungen rund um die Verteilgrundsätze aufgetreten sind, hat sich der Finanzausschuss im September und Oktober diesen Jahres ausführlich und grundsätzlich mit der Gestaltung der Finanzaufweisungen an die Kirchengemeinden beschäftigt. Ausgangspunkt sind zwei Anträge:

- Der sehr grundsätzliche Antrag Nr. 41/17: Neuordnung des Anteils der Kirchengemeinden am Aufkommen der einheitlichen Kirchensteuer, bei dem der Finanzausschuss eine Stellungnahme an den Rechtsausschuss abgeben soll. Soviel sei hier gesagt: Wir sind noch nicht fertig mit der Bearbeitung, Sie erhalten heute nur einen Zwischenstandbericht.
- Der Antrag Nr. 21/18: Zukunftsfähige Lösung zur nachhaltigen finanziellen Förderung der Kindergartenarbeit greift den noch offenen Punkt aus der Diskussion rund um die Kindertagesstättenfinanzierung auf, nämlich die Frage, wie die Finanzierung der Kirchengemeinden zukunftsfähig gestaltet werden kann. Hierzu bitten wir Sie heute um eine grundsätzliche Entscheidung, um dann in den Details gemeinsam mit Oberkirchenrat und dem Ausschuss für Bildung und Jugend weiterarbeiten zu können.

Folie 2:

Die Finanzierung der Kirchengemeinden – die Kirchenbezirke spielen bei den grundsätzlichen Regelungen zur Kirchensteuer keine Rolle – erfolgt über die sog. einheitliche Kirchensteuer. Landeskirchensteuer und Ortskirchensteuer werden in Württemberg gemeinsam als sog. einheitliche Kirchensteuer erhoben. Die Landessynode hat die Aufgabe, diese dann zu verteilen.

Vier zentrale Bausteine prägen die Finanzierung der Kirchengemeinden:

- Der Großteil des Geldes wird über die Verteilgrundsätze (verkürzt als Biberacher Tabelle bezeichnet) nach allgemeinen Merkmalen über die Ebene der Kirchenbezirke verteilt.
- Daneben werden Bauvorhaben in nennenswertem Umfang über den Ausgleichsstock mitfinanziert.
- Zentral organisierte Aufgaben, wie z. B. die Verwaltung, werden aus dem kirchengemeindlichen Kirchensteueranteil im Vorwegabzug finanziert.
- Viertel zentrales Element ist die Ausgleichsrücklage der Kirchengemeinden, die gemäß § 74 HHO zentral bei der Landeskirche gebildet wird. Ich weise ausdrücklich darauf hin, dass es sich hierbei um eine Kann-Vorschrift handelt. Genauso gut könnten wir die Bildung der Ausgleichsrücklage auch auf die Kirchengemeinden und Kirchenbezirke delegieren.

Folie 3:

Bei der Beschäftigung mit den kirchengemeindlichen Haushalten fällt folgendes auf:

- Die stark differenzierte Rücklagensituation in den Kirchengemeinden bedarf einer näheren Untersuchung. Benachteiligt der bisherige Verteilmechanismus evtl. bestimmte Kirchengemeinden? Sind unter den mit geringen Pro-Kopf-Rücklagen ausgestatteten Kirchengemeinden auffällig viele ländliche, kleine Gemeinden? Oder tauchen hier besonders viele städtische Gemeinden auf, die z. B. mit einem maroden Gebäudebestand aus den 70er-Jahren belastet sind?
- Die Biberacher Tabelle hatte die Aufgabe, die starke Streuung der Pro-Kopf-Verteilung näher zusammenzubringen. Das ist in den letzten 20 Jahren auch ein Stück weit gelungen. Allerdings sind die aktuellen Zuweisungen – gerechnet als Pro-Kopf-Zuweisung auf Kirchenbezirksebene – immer noch erkennbar gestreut.
- Ein zentraler Diskussionspunkt ist, ob nicht die Kindertagesstättenarbeit als eigenes Merkmal in der Biberacher Tabelle aufgeführt wird (sog. Kindergarten-Strukturfaktor).
- Unstrittig ist, dass die Parameter der Biberacher Tabelle seit Jahren nicht mehr überprüft und aktualisiert wurden. Eine Aufgabe, der wir uns im PfarrPlan alle sechs Jahre stellen.
- Zuletzt ist festzuhalten, dass sich die kirchengemeindliche Ausgleichsrücklage seit Jahren oberhalb der Soll- und Zielvolumina bewegt, allerdings mit dem Strukturfonds (50 Mio. €, davon 35 Mio. € noch nicht ausgeschüttet) und der Finanzrisiko-Reservierung über 30 Mio. € nennenswert vorbelegt ist.

Folie 4:

Zwei ganz grundsätzliche Themenstellungen werden in der Diskussion ebenfalls benannt:

- Warum wird die Kirchensteuer der Kirchengemeinden ausschließlich über die Kirchenbezirke verteilt? Kirchensteuer-Körperschaft sind in unserer Landeskirche die Kirchengemeinde und die Landeskirche. Die Kirchenbezirke werden durch Umlage aus den Gemeinden finanziert. Ist dieses Bewusstsein in den Kirchengemeinderäten noch vorhanden? Ist jedem Ratsmitglied klar, dass der Kirchenbezirk finanziell auf die Kirchengemeinden angewiesen ist und nicht die Kirchengemeinden auf den Kirchenbezirk?
- Zum anderen ist die Frage zu stellen, wie sich die Finanzströme verändern müssen, wenn wir in den nächsten Jahren die Verwaltungsstrukturen, insbesondere in der mittleren Ebene, weiterentwickeln.

Folie 5:

Der Finanzausschuss hat am 25. Oktober 2018 beschlossen, diese Fragestellungen in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit dem Oberkirchenrat weiterzubearbeiten. Dabei wird es sicherlich Fragestellungen geben, die noch im Laufe der 15. Landessynode abgeschlossen werden können. Dazu gehören beispielsweise Verteilprozentsätze und der Sockelbetrag pro Kirchengemeinde. Weitergehende Fragestellungen werden wir wohl im Rahmen einer Empfehlung der 16. Landessynode zur Weiterarbeit übergeben.

In diesem Zusammenhang hat der Finanzausschuss mehrheitlich beschlossen, die Ausgleichsrücklage der Kirchengemeinden jetzt nicht auf die Kirchengemeinden zu verlagern und angesichts der Vorbelegungen nicht hart zu deckeln. Selbstverständlich werden wir die Entwicklung der Rücklage im Rahmen der nächsten MiFri-Planung aufgreifen.

Ich würde mich freuen, wenn auch aus dem Rechtsausschuss, an den ja der Antrag Nr. 41/17 federführend überwiesen ist, ein oder zwei Synodale in unserer kleinen Arbeitsgruppe mitarbeiten könnten, um die Arbeit der beiden Ausschüsse effizient miteinander zu verzahnen.

Folie 6:

Der zweite uns vorliegende Antrag Nr. 21/18: Zukunftsfähige Lösung zur nachhaltigen finanziellen Förderung der Kindergartenarbeit greift das Thema „Kindertagesstätten“-Finanzierung auf.

Der Antrag lautet: „Der Oberkirchenrat wird gebeten, eine geeignete zukunftsfähige Lösung zur nachhaltigen finanziellen Förderung der Kindergartenarbeit zu finden. Dabei sollen Kirchensteuermittel verwendet werden, z. B. über einen Kindergartenfaktor in der Gemeindefinanzierung.“

Neben den im Sommer besprochenen Maßnahmen – Qualitätssicherung und Stärkung der Verwaltung als Stichworte – wirft der Antrag den Blick auf die Finanzierung der Kindertagesstättenarbeit. Dabei hat der Finanzausschuss zunächst gefragt, welches Instrumentarium dafür geeignet ist.

Folie 7:

Eine Veränderung der Biberacher Tabelle, die merkmals- und weniger konkret bedarfsorientiert aufgebaut ist, erscheint nach intensiver Diskussion nicht geeignet, eine dauerhafte Finanzierungsunterstützung der Kindertagesstättenarbeit zu schaffen. Für eine befristete Phase der Stärkung und Strukturanpassung der Arbeit könnte ggf. über eine Regelung in den Verteilgrundsätzen unter dem Stichwort „Sonderbedarfe“ gehandelt werden.

Für eine dauerhafte Unterstützung muss die Weiche bereits in der KiStO gestellt werden, indem neben den allgemeinen Verteilgrundsätzen ein zweiter an der Kindertagesstättenarbeit orientierter Verteilmechanismus geschaffen wird.

Folie 8:

Deshalb legt Ihnen der Finanzausschuss in Abwandlung von Antrag Nr. 21/18 heute folgenden geänderten Antrag Nr. 45/18 vor.

„Der Oberkirchenrat wird gebeten, in der Kirchensteuerordnung eine Regelung vorzusehen, dass neben den allgemeinen Verteilgrundsätzen (Biberacher Tabelle) ein Weg geöffnet wird, einen gewissen Teil der Kirchensteuermittel entsprechend dem Umfang der Kindertagesbetreuung an die die Kirchengemeinden dauerhaft auszuschütten. Die Ausschüttungskriterien sind noch im Detail zu erarbeiten.“

Folie 9:

Der Ausschuss für Bildung und Jugend unterstützt diesen Antrag.

Wir gehen zweistufig vor: Heute bitten wir Sie um ein grundsätzliches Votum für einen dauerhaften Finanzierungsbaustein. Wenn Sie heute dem Grundsatzantrag Nr. 45/18 zustimmen, wird sich der Finanzausschuss gemeinsam mit dem Ausschuss für Bildung und Jugend und dem Rechtsausschuss an die genaue Ausformulierung des Bausteins machen und Ihnen zur endgültigen Abstimmung vorlegen. Diese Mühe lohnt sich allerdings nur, wenn wir heute ein positives Votum für die grundsätzliche Weichenstellung erhalten.

Deshalb gestatten Sie mir heute einige Ausführungen zu den Grundsätzen der Kindertagesstättenfinanzierung in der Württembergischen Landeskirche.

Folie 10:

Erstes Element der gesamten Kindertagesstättenfinanzierung sind die Elternbeiträge. Die danach verbleibende sog. Abmangelfinanzierung der Kindertagesstätten ruht auf zwei Säulen – einer sehr breiten, der kommunalen, und einer schmaleren, der kirchengemeindlichen. Diese schmale Säule ist manchen Widrigkeiten ausgesetzt:

- dem Verhandlungsergebnis mit den Kommunen
- der Personal- und Sachkostenstruktur
- den politischen Rahmenbedingungen und nicht zuletzt
- der finanziellen Situation in den Kirchengemeinden.

Bereits heute wird diese Säule durch einen wichtigen Keil dauerhaft gestützt: Der Ausgleichsstock beteiligt sich mit Zuschüssen, wenn im Bereich der Kindergärten Baumaßnahmen zu finanzieren sind.

Im vorliegenden Antrag geht es uns darum, einen zweiten Stabilisierungskeil einzuziehen, der mehr die Finanzierung des laufenden Betriebs im Auge hat. Es geht ausdrücklich nicht darum, den kirchengemeindlichen Finanzierungsanteil zu Gunsten der Kommunen zu erhöhen. Es geht darum, die Kirchengemeinden bei ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen. Es geht darum, einen finanziellen Anreiz zu setzen, Kindertagesstättenarbeit vor Ort zu erhalten und ggf. auszubauen.

Drei grundsätzliche Fragestellungen stehen im Raum:

- Warum soll der Finanzierungsbaustein dauerhaft sein?
- Handelt es sich hier nicht um einen Rückfall in die Bedarfszuweisung?
- Warum sollen wir gerade für die Kindertagesstättenarbeit einen solchen Zusatzbaustein schaffen?

Folie 11:

Die Frage nach der Dauerhaftigkeit ist schnell beantwortet: Weil die Verpflichtungen der Kirchengemeinden dauerhaft sind, kann eine nachhaltige Unterstützung nicht befristet sein. Unsere Kirchengemeinden brauchen Planungssicherheit. Gerade daran kranken die Bundes- und Landeszuschüsse, wie z. B. die aktuelle Gute-Kita-Initiative des Bundesfamilienministeriums. Projektbezogene Einmalförderungen sind erfahrungsgemäß wenig nachhaltig. Bezeichnend ist, dass die Familienministerin ursprünglich eine dauerhafte Förderung angestrebt hat, dies aber im politischen Meinungsbildungsprozess nicht durchsetzen konnte. Das können wir besser machen.

Folie 12:

Zweitens steht die Frage im Raum, ob der Vorschlag keinen Rückfall in die Bedarfszuweisung markiert. Ja, natürlich ist der vorgeschlagene Baustein ein am Bedarf orientierter Finanzierungsbaustein – das wäre ja nochmal schöner, wenn er am Bedarf vorbeigehen würde. Wir werden hier in der Synode die Kindertagesstättenarbeit vermutlich nicht zur Pflichtaufgabe jeder Kirchengemeinde machen – dann müssten wir zwingend auch für die Finanzierung sorgen. Deshalb bleibt nur die Wahl, den vorliegenden Bedarf als Orientierung heranzuziehen.

In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass mit dem Ausgleichsstock bereits seit Jahrzehnten ein am Bedarf orientierter Finanzierungsbaustein vorhanden ist, der die Einführung der Biberacher Tabelle vor über 20 Jahren völlig unbeschadet und selbstverständlich überlebt hat.

Ein Blick in andere Kirchen, z. B. unsere Nachbarkirchen zeigt, dass bei der Kindertagesstättenfinanzierung Elemente der Bedarfszuweisung nichts Außergewöhnliches sind. So erhalten in der Diözese Rottenburg-Stuttgart beispielsweise alle Kirchengemeinden einen gruppenbezogenen Zuschuss, sofern sie Kindertagesstättenarbeit haben.

Zu Recht wird angemerkt, dass man mit einem solchen Finanzierungsbaustein einem bestimmten Zweck Geld zuführt, das man an anderer Stelle nicht mehr zu verteilen hat. Richtig. Bedacht werden muss aber auch, dass die Biberacher Tabelle in den 90er-Jahren den zum damaligen Zeitpunkt fixierten Bedarf mit Hilfe mathematischer Parameter ausgedrückt hat. Über die letzten 20

Jahre wurde die damals fixierte Bedarfszuweisung über einen starken Pro-Kopf-Faktor angeglichen. Aber aller Mathematik liegen grundsätzlich Bedarfe zu Grunde.

Die Kindertagesstättenarbeit ist zu starken Veränderungen ausgesetzt, als dass man sie sinnvoll in nur alle paar Jahre zu überprüfende mathematische Parameter gießen kann.

Deshalb muss die Frage präzisiert werden: Warum sollen wir gerade für die Kindertagesstättenarbeit einen solchen Zusatzbaustein schaffen?

Folie 13:

Ganz nüchtern – und das haben wir an dieser Stelle schon mehrfach diskutiert, erstmals im Rahmen der Sommersynode in Reutlingen: Wenn wir den Kirchengemeinden keine finanzielle Unterstützung zukommen lassen, dann werden die Kirchengemeinden, die sich direkt oder indirekt in der Kindertagesstättenarbeit engagieren, eher ab- als zunehmen. Keine Kirchengemeinde, die heute noch keine Kindertagesstättenarbeit betreibt, überlegt sich ernsthaft, mit diesem Arbeitsfeld zu beginnen. Und viele der aktuellen Träger kämpfen auch in professionellen Trägerstrukturen mit wachsenden Defiziten. Spätestens beim nächsten Kirchensteuerrückgang ist von einer verstärkten Schließungsdiskussion auszugehen. Deshalb sollten wir als Landeskirche hier ein stabilisierendes Element einziehen.

Sonst laufen wir Gefahr, dass unsere politischen Reden über die Bedeutung der Kindertagesstättenarbeit zu Fensterreden verkommen. Sonst laufen wir Gefahr, dass unsere hohen Investitionen in die Fachschulen und die entsprechenden Studiengänge in Ludwigsburg zu veritablen Fehlinvestitionen werden.

Aber nochmals: Warum gerade die Kindertagesstättenarbeit und nicht die Erwachsenenbildung, die Kirchenmusik oder andere Aufgabenfelder der Kirchengemeinde?

Es gilt festzuhalten, dass die Kindertagesstättenarbeit die mit Abstand größte Brutto-Ausgabenposition in den kirchengemeindlichen Haushalten ist, die dazu noch stark von politischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Und vor allem: Kindertagesstättenarbeit ist wie kein anderer Aufgabenbereich der Kirchengemeinde Ausdruck volkscirchlichen Handelns, vergleichbar der Bedeutung des konfessionellen Religionsunterrichts. Für den Zugang zur Kindertagesstätte spielen Fragen der Mitgliedschaft keine wesentliche Rolle, die Elternarbeit ist ein zentraler Baustein neben der Arbeit mit den Kindern. Wir haben die Stärkung der Familie zum strategischen Schwerpunkt erklärt – dann sollten wir auch konsequent auf diesen Schwerpunkt „einzahlen“.

Folie 14:

Hohe Synode, die Ihnen zur Abstimmung vorgelegte Frage ist grundsätzlich. Sie ist unter uns nicht unumstritten, das zeigt das Abstimmungsergebnis im Finanzausschuss. Deshalb bitten wir Sie heute um ein Votum, um die Weiterarbeit sinnvoll gestalten zu können.

Wie könnte nun konkret ein solcher Finanzierungsbaustein aussehen? In der Ausschussarbeit sind verschiedene, teilweise sich ergänzende Elemente andiskutiert worden, die es gilt, auf Basis der Grundsatzentscheidung zu prüfen und zu konkretisieren. Vorstellbar wäre ein jährlicher Zuschuss pro Gruppe, vorstellbar wäre auch, diesen so auszugestalten, dass Träger, die nach Abschluss der Verhandlungen mit der Kommune einen überdurchschnittlichen Eigenanteil tragen müssen, unterstützt werden. Auch könnten für neue Gruppen Anschubfinanzierungen geleistet werden.

Wir haben bislang sehr grundsätzlich diskutiert, jetzt wollen wir konkret werden. Deshalb bitte ich um Zustimmung zum vorgelegten Antrag Nr. 45/18. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender des Finanzausschusses, Michael Fritz