

Stellungnahme des Jugendamtselternbeirates vom 14.05.2022 zur Fortschreibung der Elternbeitragssatzungen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Stellungnahme der Verwaltung

I. Information des Jugendamtselternbeirates

Der Jugendhilfeausschuss hat die Verwaltung in seiner Sitzung am 09.02.2021 beauftragt, gemeinsam mit den Stadtjugendämtern im Kreis eine Überarbeitung der Elternbeitragssatzung vorzubereiten. Der Jugendamtselternbeirat (JAEB) ist über seine Vertretung im Jugendhilfeausschuss hierüber sowie über die folgenden Sachstandsmitteilungen im Ausschuss informiert. Über das Vorhaben der Überarbeitung der Elternbeitragssatzung wurde die Vollversammlung der Beiräte der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege am Wahltag 02.11.2021 informiert. In dieser Sitzung zur Wahl des neuen Jugendamtselternbeirates für das Kindergartenjahr 2021/22 wurden auch bereits die Zielsetzung für eine Überarbeitung und die Überarbeitungsansätze aus der Vorlage für die JHA-Sitzung am 09.11.2021 vorgestellt.

Nach der JHA-Sitzung am 10.03.2022 ist in der Beratungsabfolge die Arbeitsgemeinschaft I Tagesbetreuung am 23.03. und der JAEB in seiner Sitzung am 24.03.2022 umfassend zu dem Überarbeitungsstand informiert worden.

Nach dem personellen Wechsel im JAEB-Vorsitz im April/Mai hat der JAEB am 14.05.2022 eine Stellungnahme zu den Überarbeitungsansätzen für die anstehende Beratung in der kommenden Sitzung eingereicht. Die detaillierte Stellungnahme des JAEB ist vor diesem Hintergrund besonders anzuerkennen. Für die entsprechend detaillierte Stellungnahme der Verwaltung musste daher die Vorlage nachversandt werden.

II. Stellungnahme zu den Bedenken des JAEB zu den einzelnen Überarbeitungsansätzen

1. Altersgruppenwechsel U2/Ü2 gegenüber bisher U3/Ü3

Der JAEB begrüßt diesen Überarbeitungspunkt, führt aber aus, dass im Zuge der vorgeschlagenen fortlaufenden Beitragssteigerung der Vorteil dieser Neuregelung finanziell leider niedriger ausfalle und zu keiner dauerhaften Entlastung führe.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Bedenken des JAEB sind nicht nachvollziehbar. Durch diesen vorgeschlagenen Überarbeitungspunkt werden die Eltern nach Einschätzung der Verwaltung um ca. 560.000 Euro im Kindergartenjahr 2023/24 entlastet. Für die 2-3-jährigen Kinder werden dauerhaft die niedrigeren Beiträge der höheren Altersgruppe Ü2 (bisläng Ü3) vorgeschlagen. Die ebenfalls vorgeschlagene Dynamisierung von kalkuliert 1% pro Jahr führt zwar zu einer Steigerung der Beiträge, allerdings bleibt dadurch auch der strukturelle Vorteil dauerhaft erhalten und wird ebenso dynamisiert.

2. Erhebung eines Elternbeitrags für Geschwisterkinder bei 45 Std-Buchung in Höhe des Differenzbetrags zwischen 35 und 45 Stunden

Der Überarbeitungspunkt ist aus Sicht des JAEB nicht tragbar, da Familien mit mehreren Kindern enorm belastet würden, eine Geschwisterkind-Regelung zu den OGS-Beiträgen im Vergleich zu Stadtjugendamtsbezirken fehle und so Eltern bis zu drei Elternbeiträge zahlen könnten.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der Überarbeitungspunkt ist zur Steuerung der hohen Ganztagsbetreuungsnachfrage einhergehend mit einem hohen Fachkräftebedarf bei einem sehr angespannten Arbeitsmarkt für soziale Berufe angedacht. Dieser Punkt soll allerdings aufgeschoben werden, um mit den Mitteln der Förderung flexibilisierter Betreuungszeiten bedarfsgerechtere Angebote zu erreichen. Nach 2 Jahren soll hierüber erneut im JHA beraten werden. Der aktuelle Entwurf enthält in diesem Punkt also keine Mehrbelastung für Eltern.

Für die OGS und die Kita-Betreuung/Kindertagespflege sind die Städte und Gemeinden bzw. der Kreis Borken als öffentlicher Jugendhilfeträger zuständig und haben somit auch die Kostenträgerschaft und die Satzungskompetenz für die Elternbeitragserhebung. Bei den 4 größeren Städten mit eigenem Jugendamt im Kreisgebiet fällt diese Aufgaben- und Kostenträgerschaft zusammen, sodass hier naturgemäß eine Elternbeitragsgestaltung mit einer einheitlichen Geschwisterkindregelung unkompliziert möglich ist. Eine solche Geschwisterkindregelung ist bei Kreisjugendämtern aus diesen strukturellen Gründen nur mit erheblichem Aufwand zu realisieren und daher im Münsterland auch nicht festgelegt. Eine abgestimmte Geschwisterkindregelung aller 13 Kommunen im Kreisjugendamtsbezirk mit einer entsprechenden Verwaltungsabwicklung sollte nicht vor einer einheitlichen Anpassung der Elternbeitragsatzungen für Kita und Kindertagespflege mit den 4 Städten mit eigenem Jugendamt angegangen werden. Innerhalb der Vorbereitungen zur Umsetzung des Rechtsanspruches auf Ganztagsbetreuung im Primabereich kann dies eingebracht werden.

Zu dem Berechnungsbeispiel (Einkommensklasse bis 73.000 Euro) ist die dort herangezogene OGS-Beitragsatzung nicht bekannt. Für das 4-jährige Kind mit 45 Wochenstunden Betreuungsumfang in einer Kita lautet der richtige Monatsbeitrag 235 Euro (statt 313 Euro). Die Regelung zu einem Geschwisterkindbeitrag bei 45 Wochenstunden Betreuung ist zu Gunsten einer weiteren Erprobung der Förderung flexibilisierter Betreuungszeiten aufgeschoben. Auf den Einbezug von Verpflegungskosten in der Einrichtung sollte für eine bessere Vergleichbarkeit zu anderen Lebensentwürfen von Familien und für eine differenzierte Betrachtung nach der originären Zuständigkeit des Kreisjugendamtes verzichtet werden. Die Gesamtkosten durch Betreuungsbedarf (ohne Verpflegung) belaufen sich in dem Berechnungsbeispiel dann auf 410 Euro (statt 699 Euro).

3. Beitragsfreistellung für Pflegekinder

Wird begrüßt

4. Regelmäßige Fortschreibung der Beitragssätze nach § 37 KiBiz

Der JAEB hält die Fortschreibung der Beitragssätze nur für tragbar, wenn die Anpassung nach der Tariflohnentwicklung abzüglich der Inflation erfolgt. Im Übrigen werde eine Dynamisierung über den Aufstieg in den Einkommensklassen mehr als genüge Rechenschaft getragen. Die Anpassung der Beitragsklassen solle wie im Kreis Coesfeld von 12.000 Euro-Schritten auf 2.000 Euro-Schritte herabgesetzt werden.

Stellungnahme der Verwaltung:

Grundsätzlich liegt den Elternbeiträgen kein vergleichbar enger Gerechtigkeitsmaßstab zu Grunde wie beispielsweise im Einkommensteuerrecht. Mit Einführung der landeseinheitlichen Elternbeitragstabelle und Erhebung durch die Jugendämter ab 1992 hat sich die Rechtsprechung gerade in den ersten Jahren intensiv mit der Recht- und Verfassungs-

mäßigkeit der Regelungen befasst. In der Abwägung zwischen der Verwaltungspraktikabilität durch einen vergrößerten Einkommensbegriff mit Beitragsstufen sowie andererseits dem Gebot der sozialen Staffelung auf der anderen Seite wurde die Beitragsbemessung nach dem bereinigten Brutto-Einkommen in seinerzeit 24.000 DM-Schritten als verfassungsgemäß anerkannt.

Die Inflation wirkt sich auf die Grenzen der Einkommensklassen wie auch auf die Klassenbreite und die Beiträge selbst aus. Das heißt, dass Familien mit einem Einkommenszuwachs durch Einkommenssteigerungen auf Inflationsniveau über einen gewissen Zeitraum in die nächste Einkommensklasse mit einem höheren Beitrag „aufsteigen“. Der Beitragsanstieg in den Einkommensklassen variiert z.B. über alle Buchungsumfänge im Ü2-Bereich von 15 bis max. 74 Euro. Die Inflation betrug von 2015 bis 2021 9,2%. Ausgehend von einer Familie, die in dem o.g. Berechnungsbeispiel mit ihrem Jahreseinkommen in der Mitte der Einkommensklasse lag, greift nach 6 Jahren die nächst höhere Einkommensklasse bis 85.000 Euro mit dann 309 Euro statt bislang 235 Euro = + 74 bzw. bei inflationsbereinigtem Beitrag noch + 48 Euro. Im Rahmen einer ohnehin vergrößerten Beitragsbemessungssystematik ist diese Beitragssteigerung rechtlich nicht zu beanstanden. Gleichwohl kann die vom JAEB vorgeschlagene inflationsbereinigte Lohnsteigerung diesen Effekt deutlich abmildern.

Eine Anpassung der Einkommensklassen auf Steigerungsschritte von 2.000 Euro würde aus Sicht der Verwaltung zu einem unangemessenen Verwaltungsaufwand führen, insbesondere einem deutlich höheren Personalaufwand. Der Elternbeitrag ist nach der Rechtsprechung eine sozialrechtliche Abgabe eigener Art. Die Elternbeitragsfestsetzung setzt auf eine vergrößerte Einkommensdefinition und Beitragstabelle, um für Eltern die Selbsteinschätzung und für die Verwaltung das Erhebungsverfahren zu vereinfachen. Die Elternbeiträge decken nur einen vergleichsweise kleinen Kostenanteil von ca. 11% im Kreisjugendamtsbezirk Borken. Darin enthalten ist auch die Landeserstattung für die beitragsfreien Kita-Jahre, die wiederum rund die Hälfte dieses Kostenanteils ausmacht.

Kleine Einkommensklassen von 2.000 Euro führen dazu, dass Familien häufig unterjährig Einkommensveränderungen anzeigen und Beitragsänderungen festgesetzt werden müssen bzw. kaum noch Familien in der nachgehenden Einkommensüberprüfung in der gleichen Einkommensklasse verbleiben. Das heißt, dass nochmals Beitragsänderungen festgesetzt werden müssen. Nach wie vor stuft sich die Mehrzahl der Familien in die richtige Einkommensklasse ein. Bei rund 4.000 Beitragsfällen ergeben sich bislang jährlich in der Einkommensüberprüfung rund 900 Nachzahlungs- und rund 450 Erstattungsfälle.

III. Stellungnahme zu den Bedenken des JAEB zu einzelnen Überarbeitungszielen

1. Reduzierung der Beitragsverzerrung und Orientierung an tatsächlichem Besuchszeitraum

Der JAEB sieht hier keine Verbesserung zu den gängigen Stundenklassen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Einteilung der Buchungsumfänge geht auf die vorgegebenen Umfänge in der Kita-Betreuung nach dem KiBiz zurück (bis 25, bis 35 und bis 45 Stunden). Die Buchungsumfänge sind für die Kindertagespflege um einen geringeren Umfang bis 15 Wochenstunden ergänzt. Dies greift zum einen den häufig geringeren Bedarf zum Einstieg in sehr jungem Kindesalter wie auch die ergänzende Tagespflege auf und entlastet Eltern bei diesen geringeren Betreuungsbedarfen. Von einer kleinschrittigeren Einteilung nur für die Kindertagespflege wird bisher abgesehen. Grundsätzlich werden beide Betreuungsformen Kita und Kindertagespflege als gleichrangig gesehen und deshalb im Wesentlichen gleiche Betreuungsumfänge für die Elternbeitragsenerhebung definiert. Innerhalb einer Buchungs-

klasse haben die Eltern so auch eine größere Flexibilität und es ergeben sich weniger Änderungsbedarfe für die Elternbeitragsfestsetzung.

Das Ziel bezieht sich in erster Linie auf die unteren und oberen Einkommensklassen sowie auf den vorgezogenen Altersklassenwechsel U2/Ü2 gegenüber bisher U3/Ü3. Kinder starten heute regelmäßig als U3-Kinder in der Kindertagesbetreuung und besuchen mehr als 4 Jahre lang Kindertagespflege und Kita. Diese Entwicklung soll in der Altersklasseneinteilung aufgegriffen werden.

2. Beibehaltung der im münsterlandweiten Vergleich günstigen Elternbeitragsätze

Der JAEB regt an, die Vergleichsgruppe über das Münsterland hinaus zu erweitern. Neben den Höchstbeiträgen sollten insbesondere die mittleren Einkommensklassen in den Blick genommen werden. Dabei bezieht sich der JAEB auf die Große Anfrage im Landtag zu den Kita- und OGS-Gebühren aus dem Jahr 2018.

Stellungnahme der Verwaltung:

Der Vergleich aus der Großen Anfrage im Landtag basiert auf den Daten des Jahres 2017/18. In vielen anderen Jugendamtsbezirken werden bis zum geplanten Inkrafttreten des vorliegenden Entwurfes für das Kindergartenjahr 2023/24, somit nach 5 Jahren, sicherlich Veränderungen stattgefunden haben, sodass diese Große Anfrage nur noch bedingt herangezogen werden kann. Der Kreis Borken vergleicht sich in der Regel mit Kreisen mit ähnlichen Strukturverhältnissen. Eine weitergehende Beitragsfreistellung wie in Düsseldorf oder aber ein sehr hohes Elternbeitragsniveau wie häufig in Städten mit angespannter Haushaltssituation sind für die inhaltliche Betrachtung in der Regel nicht hilfreich. Für den regelmäßigen Vergleich hat sich daher der Blick in die Region etabliert.

Einige Kernaussagen wie auch Aussagen zur Systematik der Elternbeitragshebung dürften auch heute noch weitgehend Gültigkeit haben.

1. Die Höhe der Kita-Beiträge hängt stärker vom Wohnort als vom Einkommen ab.
2. Nur 8 von 172 Jugendämtern verwenden eine prozentual am Einkommen orientierte Berechnungsgrundlage.
3. Bereits im Jahr 2017/18 war die Dynamisierung der Beiträge entsprechend der Fortschreibungsrate des KiBiz ein häufiges Modell.
4. Die Geschwisterkindbefreiung ab dem ersten Geschwister- oder Stiefgeschwisterkind gilt bei rund zwei Drittel der teilnehmenden Jugendämter.
5. Nur in 6 Kreisen werden Kinder in der Ganztagsbetreuung im Primarbereich bei der Beitragsfestsetzung in der Kindertagesbetreuung berücksichtigt.
6. Bereits 2017/18 haben 70 Jugendämter den U2/Ü2-Altersklassenwechsel angewendet, gegenüber 81 Jugendämter mit U3/Ü3-Altersklassenwechsel.
7. In 104 Jugendamtsbezirken können Eltern für ein bestimmtes Betreuungsarrangement bereits in 2017/18 mehr als 6.000 Euro p.a. zahlen.

Die vollständige Antwort auf die Große Anfrage kann unter folgendem Link mit der Dokumentenr. 17/3201 abgerufen werden:

<https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente/dokumentensuche.html> .

Bezogen auf das o.g. Beispiel eines 4-jährigen Kindes mit 45 Wochenstunden Betreuung ist der regionale Vergleich über die Einkommensklassen nachfolgend dargestellt. Es handelt sich danach bei der Bewertung günstiger Elternbeiträge nicht nur um einen Vergleich der Höchstbeiträge.

EK-Klasse	Elternbeiträge über 2 Jahren, 45 Wochenstunden				
	KJA BOR Entwurf 2023/24	KJA COE 2022/23	KJA ST 2022/23*	KJA WAF 2022/23*	StJA Gronau*
bis 30.000 €	0	64,98	103,57	81,56	58
bis 37.000 €	71	121,61	103,57	101,95	100
bis 49.000 €	115	192,40	168,73	159,29	142
bis 61.000 €	178	300,98	258,32	280,58	226
bis 73.000 €	235	404,88	343,27	319,73	268
bis 85.000 €	309	474,14	430,54	358,88	310
bis 97.000 €	375	508,78	473,60	398,03	310
über 97.000 €	441	508,78	516,65	450,23	310
		* andere EK-Klassen, obere Klassengrenze verglichen, beitragsfrei bis 24.000 €	* EK-Klassen je 1.000 € niedriger als BOR, beitragsfrei bis 24.000 €	* andere EK-Klassen, obere Klassengrenze verglichen, beitragsfrei bis 27.000 €	* andere EK-Klassen, obere Klassengrenze verglichen, beitragsfrei bis 20.000 €

In den Eckpunkten zur KiBiz-Revision wird für die Kostenaufteilung zur Kindertagesbetreuung grundsätzlich ein Elternbeitragsanteil von 16,4% vorgesehen. Für den Kreisjugendamtsbezirk sind im Jahr 2022 5,0 Mio. Euro für Elternbeiträge eingeplant. Dies macht inklusive der Landeserstattung für die beitragsfreien Kita-Jahre rund 11% der Betriebskosten aus. Um den Zielwert des Landes zu erreichen, müssten die Elternbeiträge im Gesamtaufkommen ca. um die Hälfte höher festgesetzt werden. Im Vergleich zur KiBiz-Einführung 2008/09 hat sich die durchschnittliche Kindpauschale mehr als verdoppelt, die absoluten Kindpauschalen sind um mehr als 60% gestiegen, dagegen sind die Elternbeiträge gleich geblieben.

3. Schaffung von mehr Beitragsgerechtigkeit unter Berücksichtigung der tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen

Der JAEB bemängelt eine fehlende Beitragsgerechtigkeit an Hand des prozentualen Anteils des Jahreselternbeitrages an dem beitragspflichtigen Einkommen bezogen jeweils auf die Klassenuntergrenze. Ein System bei der Beitragshöhe sei nicht erkennbar und die mittleren Einkommensklassen würden stärker belastet. Der JAEB fordert gleiche prozentuale Beitragssätze und weitere Einkommensklassen bis 120.000 Euro.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die unterschiedliche prozentuale Belastung ist vom JAEB grundsätzlich richtig festgestellt, beruht aber auf der bestehenden Beitragstabelle und ist insofern bezogen auf die Überarbeitung in den unteren und oberen Einkommensklassen des Entwurfes unvollständig.

In der Kindertagesbetreuung wird für alle Kinder das gleiche Angebot bereitgestellt, für das nach dem SGB VIII und dem KiBiz Elternbeiträge nach einer sozialen Staffelung vorgesehen sind. Die Beitragstabelle zeigt bei den Ü2-/Ü3-Beiträgen eine leicht progressive Belastung über alle Buchungsumfänge in den Einkommensklassen. Im U2-/U3-Bereich ist diese Progression bis zur Einkommensklasse bis 61.000 Euro ebenso abgebildet. In den höheren Einkommensklassen ist diese Progression nicht entsprechend abgebildet. Bei gleicher Belastung könnte der Beitrag für eine 15h-Buchung zwischen 12 und 24 Euro, für eine 25h-Buchung zwischen 20 und 51 Euro, bei einer 35h-Buchung zwischen 25 und 56 Euro und bei einer 45h-Buchung zwischen 32 und 70 Euro höher festgelegt sein.

Die Festlegung der Beitragshöhen und Steigerungsraten geht auf die seinerzeit landeseinheitliche Elternbeitragstabelle nach dem GTK NRW für die Betreuungsarten Kindergarten, Tagesstätte und U3-Betreuung zurück. Bereits in dieser Beitragstabelle gab es die etwas geringere Beitragssteigerung in der oberen Einkommensklasse bei den U3-

Beiträgen. Im Sinne der Beitragskontinuität wurde 2006 die Landestabelle vollständig gleich in die kommunale Satzung des Kreises wie auch der Städte mit eigenem Jugendamt übernommen. Mit dem 2008 eingeführten Kinderbildungsgesetz wurde diese Beitragstabelle in die neu gestalteten Betreuungsformen Ü3 35 Stunden, Ü3 45 Stunden und U3 45 Stunden übernommen und die weiteren Betreuungsumfänge danach ausgerichtet. Die geringeren Steigerungsraten in den Einkommensklassen oberhalb von 61.000 Euro gehen somit auf das frühere Landesrecht und dem Ziel der Beitragskontinuität zurück und sind von der Rechtsprechung nicht beanstandet worden. Gleichwohl ist eine andere Gestaltung denkbar und würde mindestens zu den o.g. Steigerungsbeträgen führen. Das stünde im Widerspruch zu der grundsätzlichen Erwartung einer weiteren Entlastung von Eltern.

Die Aufstockung weiterer Einkommensklassen ist zwar denkbar, führt aber gerade zum Einführungszeitpunkt zu einer deutlichen Mehrbelastung zwischen der bisherigen und der künftigen höchsten Einkommensklasse für diese Familien (sh. auch Vorlage). Eine weitere Aufstockung sollt daher einem nächsten Anpassungsschritt vorbehalten bleiben.

IV. Zusammenfassende Betrachtung

Der Überarbeitung der Elternbeitragsatzung gehen eine längere Vorbereitung und eine wiederholte Berichterstattung im JHA wie auch begleitende Beratungen in weiteren Gremien voraus. Ziel der Überarbeitung war von Beginn an möglichst eine kreisweit einheitliche Satzungsfortschreibung mit den Städten mit eigenem Jugendamt zu erreichen bzw. insbesondere mit den Städten Ahaus, Bocholt und Borken, die heute noch die gleiche Satzung wie der Kreis Borken anwenden. Gleichzeitig war bislang auch politisch verabredet, keine vollständige Überarbeitung bis ins Detail, sondern vor allem eine Nachsteuerung in den veralteten strukturellen Satzungsbereichen (z.B. Einkommensklassen, Pflegekinder, Dynamisierung) anzugehen. Dies sollte eine weitgehende Beitragskontinuität und einen möglichst geringen Umsetzungsaufwand sicherstellen. Aus Sicht der Verwaltung ist zu betonen, dass mit diesen Paket Familien um 0,25 Mio. Euro entlastet werden. Die Entlastungen betreffen insbesondere einkommensschwache Familien und die Altersklasse der 2-3-jährigen Kinder. Die Dynamisierung der Beiträge wird erst nach 4-5 Jahren die Mindererträge wieder ausgleichen.

Insofern ist das vorliegende Paket aus Sicht der Verwaltung durchaus ein ausgewogener Kompromiss zu einer Überarbeitung der bestehenden Satzung. Dieser Eindruck wird grundsätzlich auch aus der AG I - Tagesbetreuung - und der Planungsbegleitgruppe zurückgemeldet.

Die aktuellen landespolitischen Entwicklungen lassen weitere Anpassungen im Elternbeitragsrecht erwarten. Es wurden zur Landtagswahl von den verschiedenen Parteien weitere Entlastungen für Eltern bei den Elternbeiträgen zur Kindertagesbetreuung angekündigt, Zeitpunkt und Umfang der Änderungen sind heute noch nicht bekannt. Dieses Überarbeitungspaket erhebt daher nicht den Anspruch auf eine langfristige Gültigkeit. Es ist der Einstieg in eine Überarbeitung der Satzung und es wird weiterer Fortschreibungen bedürfen, die die rechtliche und tatsächliche Entwicklung in der näheren Zukunft aufgreifen.

Die Ablehnung des Überarbeitungspaketes wäre aus Sicht der Verwaltung die schlechtere Option. Das Aufschnüren des Paketes konkurriert wiederum mit anderen Zielen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, das Überarbeitungspaket als einen Modernisierungsschritt der Satzung anzunehmen und die Anregungen des Jugendamtselternbeirates in die Vorbereitungen zu einem nächsten Anpassungsschritt einzubringen.