

STADT SANKT AUGUSTIN

DER BÜRGERMEISTER

Dienststelle: FB 5 / Fachbereich 5 - Kinder, Jugend und Schule

Sitzungsvorlage

Datum: 16.09.2013

Drucksache Nr.: **13/0270**

Beratungsfolge	Sitzungstermin	Behandlung
Jugendhilfeausschuss	08.10.2013	öffentlich / Vorberatung
Rat	16.10.2013	öffentlich / Entscheidung

Betreff

Erhebung von Beiträgen für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder sowie für die Nutzung der Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule im Primarbereich und der Kindertagespflege

Beschlussvorschlag:

Der Jugendhilfeausschuss empfiehlt dem Rat der Stadt Sankt Augustin, folgenden Beschluss zu fassen:

„Aufgrund des § 7 Abs. 3 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Neufassung vom 14. Juli 1994 (GV. NW 1994 S. 666), der §§ 6, 1, 2 des Kommunalabgabengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vom 21.10.1969 (GV. NW 1969 S. 712), des § 90 des Sozialgesetzbuches (SGB) – Aches Buch (VIII) – Kinder- und Jugendhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163), des § 9 Abs. 3 Satz 4 des Schulgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Schulgesetz NRW – SchulG) vom 15.02.2005 (GV. NRW S. 102) sowie § 23 des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz) vom 25.10.2007 (GV. NRW 2007 S. 462), jeweils in den bei Erlass dieser Satzung geltenden Fassungen, hat der Rat in seiner Sitzung am __.__.2013 folgende Änderungssatzung zur Satzung der Stadt Sankt Augustin über die Erhebung von Beiträgen für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder sowie für die Nutzung der Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich und Kindertagespflege vom 13.06.2007 beschlossen:

Fünfte Satzung zur Änderung der Satzung der Stadt Sankt Augustin über die Erhebung von Beiträgen für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder sowie für die Nutzung der Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich und der Kindertagespflege

Artikel I

§ 5 Höhe der Beiträge

Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

Die Höhe der Beiträge ergibt sich aus den als Anlage beigefügten Beitragstabellen (Anlage 1: Erhebung von Beiträgen für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder sowie für die Nutzung der Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich, Anlage 2: Erhebung von Beiträgen für die Inanspruchnahme der Kindertagespflege und Anlage 3: Erhebung von Beiträgen für Geschwisterkinder, die Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule im Primarbereich nutzen), die Bestandteil dieser Satzung sind.

Artikel II

§ 8 Beitragsermäßigungen und Befreiungen

Abs. 1 erhält folgende Fassung:

- (1) Besuchen mehr als ein Kind einer Familie oder von Personen, die nach § 3 dieser Satzung an die Stelle der Eltern treten, gleichzeitig eine Kindertageseinrichtung oder nutzen ein Angebot der Kindertagespflege in Sankt Augustin, so ist nur für das erste Kind der Regelbeitrag zu zahlen. Jedes weitere Kind, das gleichzeitig eine Kindertageseinrichtung oder ein Angebot der Kindertagespflege in Sankt Augustin nutzt, ist beitragsfrei. Für jedes weitere Kind, das ein Angebot im Rahmen der Offenen Ganztagschule nutzt, ist der sich aus Anlage 3 ergebende Beitrag zu entrichten. Erstes Kind im Sinne des Satzes 1 ist dasjenige, das das Betreuungsangebot mit dem höchsten Regelbeitragssatz in Anspruch nimmt. Dabei werden auch Kinder berücksichtigt, die Leistungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten bzw. erhalten haben. Kinder, die aufgrund einer landesgesetzlichen Regelung beitragsfrei gestellt werden, werden dabei nicht berücksichtigt.

Artikel III

Inkrafttreten

Die Änderungen treten mit Wirkung ab 01.08.2014 in Kraft.“

Sachverhalt / Begründung:

In der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 09.07.2013 wurde die o.a. Änderungssatzung zur Satzung der Stadt Sankt Augustin über die Erhebung von Beiträgen für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder sowie für die Nutzung der Angebote im

Rahmen der Offenen Ganztagschule vom 13.06.2007 vorgeschlagen.

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hinsichtlich des Sachverhaltes und der Begründung vollinhaltlich auf die Ausführungen der Sitzungsvorlage DS Nr. 13/0174 verwiesen.

In der Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 09.07.2013 wurde folgender Beschluss (einstimmig bei einer Enthaltung) gefasst:

1. Der Jugendhilfeausschuss appelliert an die Kommunalaufsicht, Bezirksregierung und an das Landesministerium, die Auffassung, dass die Höhe der Elternbeiträge als „freiwillige Ausgabe“ angesehen werden sollen, neu zu bewerten.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, rechtliche Schritte zu prüfen, um die Auffassung des Jugendhilfeausschusses juristisch gegenüber den übergeordneten Behörden durchzusetzen.
3. Die Verwaltung und der Rat werden aufgefordert, im Rahmen der Haushaltsberatung 2014 ff alternative Einsparpotenziale oder Modelle aufzuzeigen, die eine Abschaffung der Geschwisterkindregelung verhindern.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, für die nächste Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 08.10.2013 und vorherige Sitzung des Unterausschusses zu prüfen,
 - a. anstelle einer Geschwisterkindbefreiung eine Art „Familienrabatt“ in der Form möglich ist, dass bei zwei oder mehr Kindern in den in Frage stehenden Beitragssystemen je Kind ein – ggf. je Kind unterschiedlicher - Rabatt gewährt wird.
 - b. –sofern 4 a positiv beantwortet wird – wie ein OGS-/Kita-/tageseinrichtungsübergreifendes Rabattmodell aussehen kann, ohne dass die künftigen Gesamteinnahmen aus beiden Bereichen im Vergleich zu den aktuellen in größerem Umfang verändert werden. Zudem soll dann geprüft werden, ob eine Beitragsdeckelung zugunsten von Familien mit vielen Kindern sinnvoll und möglich ist.
5. Ein endgültiger Beschluss zur Beitragssetzung und ggf. Kita/Tageseinrichtungen kann daher erst nach Prüfung und damit erst im Oktober erfolgen.

Beschlussgemäß hat die Verwaltung mit Schreiben vom 15.07.2013 an die Kommunalaufsichtsbehörden und mit Schreiben vom 02.08.2013 an das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen sowie an das Ministerium für Inneres und Kommunales appelliert, ihre Auffassung zur Bewertung der freiwilligen Leistungen im Zusammenhang mit der OGS zu überdenken (s. Anlage I und Anlage II).

Im Rahmen der Beantwortung der Kleinen Anfrage 1472 vom 19.07.2014 der Abgeordneten Andrea Milz CDU – Drucksache Nr. 16/3647 – führt die Landesregierung dazu aus, dass das Land keine Bemessungsgrundlage für freiwillige Anteile der Kommunen bei der Finanzierung von Ganztagsangeboten vorsieht. Der Eigenanteil in Höhe von 410 € pro Platz und pro Jahr könne über Elternbeiträge refinanziert werden. Leistungen, die die Kommune darüber hinaus erbringe, seien freiwillige Leistungen. Im Übrigen verweist die Landesregierung darauf, dass sich die „haushaltswirtschaftlichen“ Voraussetzungen aus der Haushaltslage der Kommune und den hierfür geltenden Vorgaben ergeben. Der vollständige Wortlaut der Beantwortung der Anfrage ist Anlage III zu entnehmen.

Darüber hinaus hat die Verwaltung geprüft, ob es möglich ist, die Frage der „Freiwilligkeit“ gerichtlich prüfen zu lassen. Dabei wurde folgendes Ergebnis festgestellt:

Die Höhe des freiwilligen Anteils ergibt sich inhaltlich aus den Ausführungen im Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23.12.2010 (ABI.NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85). So können Elternbeiträge nur für freiwillige Angebote erhoben werden (siehe Ziffer 8 des Erlasses).

Die Gültigkeit untergesetzlicher Rechtsvorschriften, z.B. von Rechtsverordnungen oder Erlassen, kann gemäß § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) durch das Oberverwaltungsgericht überprüft werden, nach Abs. 1 Nr. 2 aber nur dann, wenn das Landesrecht dies bestimmt. In Nordrhein-Westfalen fehlt es bislang an einer entsprechenden Bestimmung. Somit ist eine gerichtliche Überprüfung nicht möglich. Selbst eine gerichtliche Anfechtung der Genehmigungsverfügung im Wege einer Anfechtungsklage ist nicht erfolgversprechend, weil sich diese nicht auf den Erlass stützen wird.

Um den Prüfauftrag (s. Ziff. 3 und 4 des o.a. Beschlusses DS-Nr. 13/0174) bearbeiten zu können, hat die Verwaltung zum Stichtag 01.08.2013 rund 1.700 Akten händisch ausgewertet. Für die Auswertung der Akten und anschließende Auswertung entstand ein Verwaltungsaufwand von rd. 200 Stunden.

Dabei ist festzustellen, dass sich die Einnahmesituation für die offene Ganztagschule im Primärbereich im Beitragszeitraum 01.08.2013 bis 31.07.2014 auf der Grundlage der zum 01.08.2013 vorliegenden Einkommensunterlagen voraussichtlich um rd. 44.000 € verbessern wird. Diese Unterlagen lagen der Verwaltung zum Zeitpunkt der Erstellung der Sitzungsvorlage für den Jugendhilfeausschuss am 09.07.2013 – DS-Nr. 13/0174 – nicht vor, so dass diese für die Berechnung der OGS-Finanzierung nur auf das zum Stichtag 01.02.2013 vorliegende Datenmaterial zugreifen konnte.

Infolge der verbesserten Einnahmesituation ist festzustellen, dass unter der Voraussetzung, dass sich keine entscheidenden Änderungen in der Einkommensstruktur der Beitragspflichtigen ergeben, grundsätzlich eine Beitragsermäßigung zugunsten von Familien mit zwei oder mehr Kindern in *folgender Weise möglich ist*:

„§ 8 Beitragsermäßigungen und Befreiungen

Abs. 1 erhält folgende Fassung:

(1) Besuchen mehr als ein Kind einer Familie oder von Personen, die nach § 3 dieser Satzung an die Stelle der Eltern treten, gleichzeitig eine Kindertageseinrichtung oder nutzen ein Angebot im Rahmen der Offenen Ganztagschule oder der Kindertagespflege in Sankt Augustin, so sind für das erste Kind 80 % und für das zweite Kind 50 % des Regelbeitrages zu zahlen. Jedes weitere Kind ist beitragsfrei. Erstes Kind im Sinne des Satzes 1 ist dasjenige, dass das Betreuungsangebot mit dem höchsten Regelbeitragsatz in Anspruch nimmt. Dabei werden auch Kinder berücksichtigt, die Leistungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe nach dem SGB XII erhalten bzw. erhalten haben. Kinder, die aufgrund einer landesgesetzlichen Regelung beitragsfrei gestellt werden, werden dabei nicht berücksichtigt.“

In diesem Modell ist für das erste Kind, das eine Kindertagesstätte besucht oder ein Angebot der Offenen Ganztagschule oder der Kindertagespflege nutzt, 80 % des Regelbeitrages zu zahlen. Das zweite Kind in der OGS zahlt 50 % des Regelbeitrages. Jedes weitere Kind ist beitragsfrei.

Die Auswirkungen für die Beitragspflichtigen werden an folgenden Beispielen deutlich gemacht:

Beispiel 1: Ein Kind unter 3 Jahren nutzt Angebot der Kita 35 Std. wöchentlich, zwei Geschwisterkinder sind in der OGS – bezogen auf die Einkommensstufen 2 und 8

	EK-Stufe der Eltern	Bisher zu zahlen:	Zu zahlen nach Modell 80 % / 50 %	Differenz:
1. Kind: Kita u 3 35 Std./wö.:	2	56,00 €	45,00 €	- 11,00 €
2. Kind: OGS	2	0,00 €	15,00 €	15,00 €
3. Kind: OGS	2	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Insgesamt Zu zahlen:		56,00 €	60,00 €	4,00 €
1. Kind: Kita u 3 35 Std./wö.	8	440,00 €	352,00 €	- 88,00 €
2. Kind: OGS	8	0,00 €	75,00 €	75,00 €
3. Kind: OGS	8	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Insgesamt Zu zahlen:		440,00 €	427,00 €	- 13,00 €

Beispiel 2: Ein Kind über 3 Jahre nutzt Angebot der Kita 35 Std. wöchentlich, zwei Geschwisterkinder sind in der OGS – bezogen auf die Einkommensstufen 2 und 8

	EK-Stufe der Eltern	Bisher zu zahlen:	Zu zahlen nach Modell 80 % / 50 %	Differenz:
1. Kind: Kita ü 3 35 Std./wö.:	2	28,00 €	22,00 €	-6,00 €
2. Kind: OGS	2	0,00 €	15,00 €	15,00 €
3. Kind: OGS	2	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Insgesamt Zu zahlen:		28,00 €	37,00 €	9,00 €
1. Kind: Kita ü 3 35 Std./wö.	8	242,00 €	194,00 €	- 48,00 €
2. Kind: OGS	8	0,00 €	75,00 €	75,00 €
3. Kind: OGS	8	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Insgesamt Zu zahlen:		242,00 €	269,00 €	27,00 €

Beispiel 3: Drei Kinder in der OGS - bezogen auf die Einkommensstufen 2 und 8

	EK-Stufe der Eltern	Bisher zu zahlen:	Zu zahlen nach Modell 80 % / 50 %	Differenz:
1. Kind OGS:	2	30,00 €	24,00 €	- 6,00 €
2. Kind: OGS	2	0,00 €	15,00 €	15,00 €
3. Kind: OGS	2	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Insgesamt Zu zahlen:		30,00 €	39,00 €	9,00 €
1. Kind: OGS	8	150,00 €	120,00 €	- 30,00 €
2. Kind: OGS	8	0,00 €	75,00 €	75,00 €
3. Kind: OGS	8	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Insgesamt Zu zahlen:		150,00 €	195,00 €	45,00 €

Dieses Modell führt dazu, dass der im Haushaltssicherungskonzept genehmigte Zuschussbedarf – auch unter Berücksichtigung der Ausbaquote zum Schuljahr 2018/2019 auf 80 % ab 2015 – eingehalten wird und das in 2013 und 2014 entstehende Defizit in 2017 kompensiert werden kann.

Konsequenz dieses Modells ist, dass im Bereich der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege aktuell voraussichtlich Mindereinnahmen von rd. 45.000 € entstehen werden. Auch wenn die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes zu den prognostizierten Mehrerträgen im Bereich der Kindertageseinrichtungen eingehalten werden, wird der Kostendeckungsgrad in diesem Bereich leicht vermindert.

Folgende Risiken sind mit dem o.a. Modell verbunden:

- Bei einer Änderung der Einkommensstruktur der Beitragspflichtigen ist mit Mindereinnahmen zu rechnen, die dazu führen könnten, dass evtl. der genehmigte Zuschussbedarf nicht eingehalten und/oder das in 2013 und 2014 entstehende Defizit nicht ausgeglichen werden kann.
- Eine erneute Anpassung der Elternbeitragsatzung würde notwendig, um die Vorgaben des Haushaltssicherungskonzeptes zu erfüllen.
- Unerwartete und nicht zu prognostizierende Beitragsausfälle könnten die Finanzierbarkeit des Modells gefährden.

Die Umsetzbarkeit dieses Modells, das dem Prüfauftrag des Jugendhilfeausschusses vom 09.07.2013 entspricht, hängt entscheidend davon ab, ob auch die Kommunalaufsichtsbehörden hiergegen keine Bedenken geltend machen. Unter Berücksichtigung der entscheidenden Bedeutung für die weitere politische Beratung und die mit dieser Thematik verbundene erhebliche Außenwirkung habe ich der Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises das o.a. Modell (80 % - 50 %) mit der Bitte um Mitteilung vorgelegt, ob diese in Abstimmung mit der Bezirksregierung Köln haushaltsrechtliche Bedenken hat.

Erschwerend kommt hinzu, dass bis heute der Antrag auf Auszahlung von Landeszuwendungen für die offene Ganztagschule in Höhe von insgesamt 1.063.865,00 € inkl. der Betreuungspauschale nicht bewilligt wurde, weil die Kommunalaufsicht nicht die haushaltsrechtliche Unbedenklichkeit testieren konnte. Da die Träger der OGS bereits zum 15.08.2013 die Betriebs- und Personalkostenabschläge sowie die Betreuungspauschalen zur Durchführung der OGS benötigt haben, musste ich diese über Kassenkredite zwischenfinanzieren. Das Rechnungsprüfungsamt hat die hierfür erforderlichen Kontierungen ausschließlich für die Monate August bis Oktober 2013 mitgezeichnet. Die nächsten Abschläge an die OGS-Träger werden zum 15.11.2013 fällig. Nach Mitteilung der Bezirksregierung werden die Landesmittel zur Durchführung der OGS verfallen, sofern diese nicht bis Ende des Jahres ausgezahlt werden können.

Die Kommunalaufsicht wurde auf die Eilbedürftigkeit der Beantwortung meiner Anfrage zur haushaltsrechtlichen Unbedenklichkeit des Modells, das im Rahmen des Prüfauftrages entwickelt worden ist, hingewiesen. Sobald mir das Ergebnis vorliegt, werden die politischen Gremien unverzüglich informiert.

Da mir noch keine Einschätzung der Kommunalaufsichtsbehörde vorliegt, legt die Verwaltung die Änderung der Elternbeitragssatzung in der bereits in der Sitzung am 09.07.2013 vorgelegten Form – DS Nr. 13/0174 – vor. Grund hierfür ist auch, dass dieses Modell mit einer größeren Planungssicherheit verbunden ist. Alternativ dazu ist es möglich, für die Geschwisterkinder in der OGS linear 65 % des jeweils geltenden OGS-Beitrages zu erheben. Auch dieses Modell ist auskömmlich.

Zur besseren Übersichtlichkeit werden die Elternbeiträge für die verschiedenen Modelle in der folgenden Tabelle gegenüber gestellt:

Einkommensstufen		Monatliche Beiträge Geschwisterkind		
EK- Stufe	Jahreseinkommen*	OGS- Betreuung/ Schulkinder		
		Modell Verwaltung	Modell 80 % - 50 %	Alternativmodell 65 %
1	bis 16.000 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
2	bis 24.600 €	6,00 €	15,00 €	19,50 €
3	bis 36.850 €	15,00 €	25,00 €	32,50 €
4	bis 49.100 €	28,00 €	35,00 €	45,50 €
5	bis 61.350 €	45,00 €	45,00 €	58,50 €
6	bis 73.600 €	66,00 €	55,00 €	71,50 €
7	bis 85.850 €	91,00 €	65,00 €	84,50 €
8	ab 85.851 €	122,00 €	75,00 €	97,50 €

Abschließend weist die Verwaltung daraufhin, dass eine Entscheidung über die Änderung der Elternbeitragssatzung in mehrfacher Hinsicht terminlich dringend erforderlich ist:

1. Die Landeszuwendungen für 2013 in Höhe von 531.932,50 € - d.h., die Hälfte der beantragten Zuwendungen - drohen zu verfallen, sofern eine Auszahlung der Mittel wegen fehlender haushaltsrechtlicher Unbedenklichkeit bis Ende des Jahres nicht erfolgen kann.
2. In diesem Fall wird der Fehlbedarf bei der OGS-Finanzierung noch größer als bisher. In der Konsequenz ist in den Folgejahren ein noch höheres Defizit zu kompensieren.
3. Die Genehmigungsfähigkeit des Haushalts 2014 ff. hängt entscheidend von der Einhaltung des genehmigten Zuschussbedarfes pro OGS-Platz ab.

Die Maßnahme

- hat keine finanziellen Auswirkungen / ist haushaltsneutral
 hat finanzielle Auswirkungen

Der Gesamtaufwand / Die Gesamtauszahlungen (bei Investitionen) beziffert/beziffern sich auf Mehreinnahmen 2014: rd. 76.000 €

Mittel stehen hierfür im Teilergebnisplan / Teilfinanzplan zur Verfügung.

Die Haushaltsermächtigung reicht nicht aus. Die Bewilligung von

über- oder außerplanmäßigem Aufwand ist erforderlich.

über- oder außerplanmäßigen Auszahlungen ist erforderlich (bei Investitionen).

Zur Finanzierung wurden bereits € veranschlagt; insgesamt sind € bereit zu stellen. Davon entfallen € auf das laufende Haushaltsjahr.