

Sitzungsvorlage

Datum: 19.05.2016

Drucksache Nr.: **16/0177**

Beratungsfolge

Jugendhilfeausschuss

Sitzungstermin

28.06.2016

Behandlung

öffentlich / Kenntnisnahme

Betreff

Sachstandsbericht zur Finanzierung der Offenen Ganztagsschule unter Berücksichtigung der Elternbeitragssatzung

Beschlussvorschlag:

Der Jugendhilfeausschuss nimmt den Sachstandsbericht der Verwaltung zur Finanzierung der Offenen Ganztagsschule unter Berücksichtigung der Elternbeitragssatzung sowie die Nachreichung der Beratungsergebnisse aus der Sondersitzung des Unterausschusses „Tagesbetreuung für Kinder“ vom 14.06.2016 zur Kenntnis.

Sachverhalt / Begründung:

Der Rat der Stadt Sankt Augustin hat in seiner Sitzung am 09.03.2016 einstimmig im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes die Anhebung der OGS-Elternbeiträge zum 01.08.2016 dem Grunde nach beschlossen. Am 19.05.2016 lag hierfür die Genehmigung durch die Kommunalaufsicht des Rhein-Sieg-Kreises vor. Trotz dieser bis zu diesem Zeitpunkt formal fehlenden Grundlage des genehmigten Haushaltssicherungskonzeptes hat die Verwaltung dem Unterausschuss „Tagesbetreuung für Kinder“ in seiner Sitzung am 10.05.2016 folgenden Sachstandsbericht zur Finanzierung der Offenen Ganztagsschule unter Berücksichtigung der Elternbeitragssatzung vorgelegt und einen Vorschlag zu einer möglichen Anpassung der Elternbeitragssatzung im Bereich der OGS unterbreitet.

Insoweit ist im Rahmen des Sachstandsberichtes auch erneut auszuführen, dass bundesgesetzlich die Kommunen nach § 24 Abs. 4 SGB VIII verpflichtet sind, für schulpflichtige Kinder ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot vorzuhalten. Die Offene Ganztagschule stellt damit ein Angebot der Jugendhilfe dar und unterliegt somit auch den übrigen Vorgaben des SGB VIII. Landesgesetzlich eröffnet § 5 Abs. 1 KiBiz NRW der Kommune die Möglichkeit, die Verpflichtung, Betreuungsangebote für Schulkinder bereit zu stellen, auch durch entsprechende Angebote in Schulen zu erfüllen. Die konkrete Ausgestaltung richtet sich

nach den Runderlassen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen:

1. Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich, RdErl. v. 12.02.2003, zuletzt geändert am 09.03.2016 (BASS 11-02)
2. Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I, RdErl. V. 23.12.2010, zuletzt geändert am 09.03.2016 (BASS 12-63).

Der Erlass sieht ab 01.08.2016 einen Grundfestbetrag von 744 € pro Schuljahr und Kind vor. Darüber hinaus können pro 25 Kinder 0,1 Lehrerstellen in Höhe von 250 € pro Schuljahr und Kind kapitalisiert werden. Der Schulträger hat einen gesetzlich verpflichtenden Eigenanteil von 435 € zu erbringen. Damit stehen ab dem 01.08.2016 1.429 € pro Schuljahr und Kind lt. Erlass zur Verfügung. Ab 2016 steigen die Beträge jährlich um 3%. Darüber hinaus erhält jede Offene Ganztagschule eine Betreuungspauschale von 5.500 €.

Die finanzielle Ausstattung der Offenen Ganztagschule auf der Basis des Erlasses und die damit verbundene nach wie vor nicht auskömmliche Landesfinanzierung hat es von Beginn an nicht zugelassen, ein Angebot mit Standards der Jugendhilfe vorzuhalten. Insbesondere Fachkräfte gemäß § 72 SGB VIII können entsprechend der Tarifverträge der Kommunen und der freien Träger nicht mit dieser Finanzausstattung refinanziert werden. Daher hat die Stadt Sankt Augustin seit Einführung der Offenen Ganztagschule einen zusätzlichen Eigenanteil in die Finanzierung eingebracht. Dieser Eigenanteil wird von der Kommunalaufsicht – entgegen der Rechtsauffassung der Fachverwaltung – der Höhe nach als freiwillige Leistung angesehen. Inklusive des zusätzlichen städtischen Anteils stehen den Trägern der OGS pro Schuljahr und Regelkind insgesamt rund 1.900 € pro Schuljahr und Kind zur Verfügung. Werden in der OGS Kinder mit Förderbedarf sowie Flüchtlinge betreut, so gewährt das Land einen höheren Zuschuss, der an die Träger entsprechend der gemeldeten Anzahl dieser Kinder weitergeleitet wird.

Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes wurde festgelegt, dass die Stadt Sankt Augustin maximal 343 € pro Schuljahr und Platz als freiwilligen Eigenanteil einbringen darf. Bezogen auf diese Festlegung der Ausgaben für OGS als dem Grunde nach pflichtig, der Höhe aber nach freiwillig, hatte die Stadt beim Land Nordrhein-Westfalen interveniert und die abweichende Rechtsauffassung der Verwaltung ausführlich dargelegt. Trotz der zugesagten politischen Begleitung hat die Landesregierung jedoch an ihrer ablehnenden Haltung festgehalten und damit den Deckel auf dem kommunalen Eigenanteil belassen. Zur Refinanzierung der OGS werden Elternbeiträge sozialgestaffelt zwischen 0 und 150 € auf der Grundlage einer städtischen Satzung erhoben. Ab 01.08.2016 sieht der Runderlass 12-63 Nr. 2 des Ministeriums für Schule und Weiterbildung - Gebundene und offene Ganztagschulen sowie außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsangebote in Primarbereich und Sekundarstufe I einen Höchstbetrag von 180,00 €/mtl. vor, der ab 01.08.2018 jeweils zum Schuljahresbeginn um 3 % erhöht werden kann.

Die Stadt Sankt Augustin hat anerkannte Träger der Jugendhilfe mit der Durchführung der Offenen Ganztagschule beauftragt, die in der Gruppenleitung nur sozialpädagogische Fachkräfte einsetzen. Alle beauftragten Träger entlohnen die Fachkräfte nach dem jeweils geltenden Tarifvertrag, der sich an den TVÖD anlehnt (weitere Standards können der Anlage 1 entnommen werden).

Die OGS-Träger sind gemäß der geltenden Erlasslage sowie der darauf basierenden aktuellen Kooperationsvereinbarung mit dem Schulträger verpflichtet, an allen Unterrichtstagen eine Betreuung bis 16.00 Uhr, bei Bedarf auch länger, mindestens aber bis 15.00 Uhr sicher zu stellen.

Durch die Personalkostensteigerungen in den letzten Jahren, mussten bei gleichbleibenden Zuschüssen bereits in der Vergangenheit die Personalstunden reduziert und Einsparungen bei den Gehaltszahlungen (Kürzung/Wegfall der Jahressonderzahlung) vorgenommen werden. Dies macht das Arbeitsfeld OGS in Zeiten des Fachkräftemangels unattraktiv und macht sich insbesondere in der Qualität des Ganztags bemerkbar und hier nochmals verstärkt beim strukturierten Ganztag, der wesentlich von der Verzahnung des Unterrichts mit den OGS-Angeboten abhängt.

Es ist festzustellen, dass eine bessere Finanzausstattung der Träger nur in Betracht kommt, wenn auch die landesgesetzlichen Möglichkeiten zum Höchstbetrag des Elternbeitrages ausgeschöpft werden und/oder der Deckel auf dem kommunalen Eigenanteil angehoben wird. Der Option der Anhebung des Höchstbetrages folgend hat dies der Rat im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes auch am 09.03.2016 so beschlossen. Im interkommunalen Vergleich zählte Sankt Augustin bislang zu den letzten zwei Kommunen, in denen dies noch nicht der Fall war.

Bereits ab 01.08.2015 ermöglichte der v.g. Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung, dass in der Offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge bis zur Höhe von 170 EUR pro Monat pro Kind erhoben und eingezogen werden können. Die Stadt Sankt Augustin hat hiervon bisher keinen Gebrauch gemacht.

Im Wissen um die seit jeher schwierige finanzielle Situation der Träger wurde die Erhöhung des Höchstbeitrages für die OGS auf 170 € mtl. zum 01.08.2016 deshalb bereits in das am 09.03.2016 einstimmig vom Rat beschlossene Haushaltssicherungskonzept eingebracht. Die Erhöhung soll dem Erhalt des Fachkraftstandards in der OGS und nicht der Haushaltskonsolidierung dienen (siehe Haushaltssicherungskonzept der Stadt Sankt Augustin für die Haushaltsjahre 2016 bis 2022, Seite 22 und 23). Dies eröffnet die Möglichkeit die Mehreinnahmen an die Träger weiterzugeben.

Wie bereits zuvor aufgeführt, kann mit Änderungserlass vom 09.03.2016 ab 01.08.2016 ein Höchstbetrag von 180,00 € mtl. erhoben werden, der ab 01.08.2018 um jährlich 3 % steigt.

Nach den derzeit bekannten Eckdaten der Beitragspflichtigen kann lediglich prognostiziert werden, dass der durch die Kommunalaufsicht genehmigte Eigenanteil von 343 €/pro OGS-

Platz eingehalten werden kann. Ob dies tatsächlich eintreten wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht verifiziert werden, da noch keine validen Daten für die Festsetzung der Beitragspflichtigen vorhanden sind. Das An- und Abmeldeverfahren ist in allen Bereichen – Kita, Kitap, OGS – noch nicht abgeschlossen.

Weiter muss festgestellt werden, dass aufgrund der aktuellen Satzung mit der gewählten Geschwisterfreistellung ohne eine vollständige Neuberechnung des Fallbestandes keine Prognosedaten erhoben werden können. Grund hierfür ist, dass nach der geltenden 80/50-Regelung stets auch das Geschwisterkind, das in der Kindertagesstätte oder in der Kindertagespflege betreut wird, mit zu betrachten ist. Aktuell wäre ein Fallbestand von 2.555 Fällen zu überprüfen. Hinzu kommen die Neuansmeldungen für das Kita-Jahr 2016/2017. Dieses Modell hat der Jugendhilfeausschuss und Unterausschuss Tagesbetreuung für Kinder nach umfassenden Beratungen in mehreren Sitzungen am 08.10.2013 einstimmig beschlossen, um in der OGS anstelle einer Geschwisterkindbefreiung ein OGS-, Kita-, Kitap-tageseinrichtungsübergreifendes „Familienrabattmodell“ einzuführen.

Um Verhandlungen mit den freien Trägern über die zukünftige Finanzausstattung aufzunehmen, muss folglich erst der erwirtschaftete Überschuss nach Satzungsänderung berechnet und festgesetzt werden. Dies führt dazu, dass zwischen Erhöhung des Zuschusses für die freien Träger und Satzungsänderung zusätzliche Zeitfenster erforderlich sind. Bis dahin wird vermutlich schon die nächste Tarifsteigerung der aktuellen Lohnrunde umgesetzt sein.

Eine Erhöhung von 150 € auf 180 € mtl. würde eine Erhöhung um 20 % bedeuten. Aus Sicht der Verwaltung können größere Erhöhungen nur mit einem zeitlichen Vorlauf, guter Elternkommunikation und / oder gestaffelt erfolgen.

So könnte eine erforderliche Beitragserhöhung abgedeckt werden, indem die Anpassung der Elternbeiträge auf den landesgesetzlich zulässigen Höchstbetrag stufenweise und entsprechend der bisherigen Systematik der Elternbeitragstabelle in den Einkommensstufen 2 bis 8 erfolgt, z.B.

- zum 01.08.2016 um 13,33 %
- zum 01.08.2017 um weitere 5,55 % und
- ab 01.08.2018 Anpassung der Beiträge um jährlich 3 %.

Allerdings muss dieser Vorschlag im Rahmen der nun angestoßenen Diskussion auch im Zusammenhang mit einer einheitlichen Lösung in Bezug auf Kita/Kitap betrachtet werden. Auch die Einbindung neuer Einkommensstufen ist denkbar. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht die als mögliche Variante vorgeschlagenen Änderungen der Elternbeiträge im Bereich der OGS. Eine Anpassung der Elternbeiträge ist für die Zeit ab dem 01.08.2016 allerdings verbindlich, da dies im Haushaltssicherungskonzept für die Jahre 2016 bis 2022 so vom Rat der Stadt beschlossen wurde und Gegenstand im kommunalaufsichtsrechtlichen Genehmigungsverfahren ist. Eine zeitliche Abweichung kann nur durch Änderung des Haushaltssicherungskonzeptes oder mit Zustimmung der Kommunalaufsicht erfolgen. Es

sei denn, die im Unterausschuss avisierte Kompromisslösung könnte greifen.

EK-Stufe	Jahres-einkommen bis	OGS	OGS	Diff.	OGS	Diff.	OGS
		bis 31.07.2016	ab 01.08.2016		ab 01.08.2017		ab 01.08.2018
1	16.000 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	3%*
2	24.600 €	30 €	34 €	4 €	36 €	2 €	3%*
3	36.850 €	50 €	57 €	7 €	60 €	3 €	3%*
4	49.100 €	70 €	79 €	9 €	84 €	5 €	3%*
5	61.350 €	90 €	102 €	12 €	108 €	6 €	3%*
6	73.600 €	110 €	125 €	15 €	132 €	7 €	3%*
7	85.850 €	130 €	147 €	17 €	156 €	9 €	3%*
8	85.851 €	150 €	170 €	20 €	180 €	10 €	3%*

* Die ermittelten Beträge werden auf den jeweils nächstliegenden Eurobetrag kaufmännisch auf- oder abgerundet.

Es ist davon auszugehen, dass bei Inkrafttreten einer neuen Satzung zum 1.8.2016 Ende 2016 konkrete Aussagen getroffen werden können, in welcher Höhe Mehreinnahmen im Bereich der Elternbeiträge für die Offene Ganztagschule im Primarbereich entstanden sind und wie sich diese zukünftig voraussichtlich entwickeln werden. Auf der Grundlage dieses Datenmaterials kann eine Entscheidung getroffen werden, in welcher Höhe der freiwillige kommunale Anteil an die Träger der OGS zur bedarfsgerechten Finanzausstattung erhöht werden kann, ohne dass sich dies negativ auf den haushaltsrechtlich genehmigten Eigenanteil pro OGS-Platz auswirkt.

Bislang wurde der Finanzierungsdruck der freien Träger noch nicht valide belegt. Die Verwaltung hat deshalb die freien Träger gebeten, dieses Material rechtzeitig vor der Sonder-sitzung des UA vorzulegen. Sollte eine Beitragserhöhung erst mit Verzögerung greifen, ist möglicherweise und nach Prüfung des Zahlenmaterials damit zu rechnen, dass die Betreuungszeit von den Trägern sukzessive auf 15:00 Uhr gekürzt werden könnte.

In der Nachbarstadt Bonn, in der alle drei in Sankt Augustin tätigen Träger ebenfalls Angebote vorhalten, wurde aktuell die Finanzierung neugeordnet. Im Rahmen der dortigen Beratungen wurden mehrere Varianten gerechnet. Die Variante, die dem Sankt Augustiner Modell weitestgehend entspricht, kommt zu einem Finanzbedarf von 2.300 € pro Kind und Schuljahr.

In der Sitzung des Unterausschusses hat Herr Dülberg, Geschäftsführer der Jugendfarm Bonn e.V. und Sprecher der OGS Träger, die Situation der Träger erläutert und deutlich gemacht, dass es für die Träger auch wegen der jahrelangen chronischen Unterfinanzierung durch das Land Nordrhein-Westfalen schwierig sei, weiterhin ohne Leistungskürzung arbeiten zu können. Er verwies darauf, dass in Bonn im Vorlauf zum gerade erzielten Kompromiss eine Zwischenlösung vereinbart worden sei. Er kündigte an, der Verwaltung in den nächsten Tagen den zusätzlichen Finanzbedarf mitzuteilen, um im Schuljahr 2016/2017 keine Einschränkung der Betreuungszeit vornehmen zu müssen.

Im Rahmen der Beratungen wies die Verwaltung daraufhin, dass sie die ab 01.02. und

01.08.2015 erhöhten Landeszuweisungen bereits vollständig an die Träger weitergegeben hat. Des Weiteren führte die Verwaltung aus, dass die letzte Anpassung der OGS-Beiträge zum 01.08.2014 erforderlich geworden ist, um das Haushalts sicherungskonzept einhalten zu können. Dies sei gelungen. Sobald sich jedoch ein Parameter ändere, wie z.B. die Erhöhung der Zuschüsse an die OGS-Träger, müsse stets die Vereinbarkeit mit dem Haushalts sicherungskonzept erneut geprüft werden. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Landeszuweisungen für die Ganztagsbetreuung von der „haushaltsrechtlichen Unbedenklichkeit“ abhängen, und der Eigenanteil der Höhe nach als „freiwillige“ Leistung zu betrachten ist, von besonderer Bedeutung.

Die Verwaltung erinnerte auch an den Appell, den sie auf Wunsch des Jugendhilfeausschusses an die Kommunalaufsicht, die Bezirksregierung, das Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW sowie das Ministerium für Inneres und Kommunales gerichtet hat, ihre Rechtsauffassung zur Betrachtung der Eigenanteile als „freiwillige“ Leistung zu überdenken. Ergebnis war, dass beide Ministerien einhellig der Ansicht sind, dass es sich bei der Durchführung von offenen Ganztags schulen zwar um eine pflichtige Aufgabe handele, die der Höhe nach aber freiwillig sei.

Darüber hinaus habe die Verwaltung auch geprüft, ob es möglich ist, die Frage der Freiwilligkeit gerichtlich prüfen zu lassen. Dabei wurde festgestellt, dass dies nicht möglich ist, da die Gültigkeit untergesetzlicher Rechtsvorschriften, wie z.B. von Rechtsverordnungen oder Erlassen, nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung nur dann durch das Oberverwaltungsgericht geprüft wird, wenn das Landesrecht dies bestimmt. In Nordrhein-Westfalen fehlt es jedoch an einer entsprechenden Bestimmung.

Nach intensiver Beratung im Unterausschuss „Tagesbetreuung für Kinder“ am 10.05.2016 bestand mehrheitlich Einvernehmen über folgende Eckpunkte:

1. Eine Erhöhung der Elternbeiträge zum 01.08.2016 kommt nicht in Betracht.
2. Grundsätzlich ist eine Erhöhung der Elternbeiträge für alle Bereiche der Kindertagesbetreuung mit Blick auf das vom Rat beschlossene Haushaltssicherungskonzept zum 01.08.2017 erforderlich.
3. Um den Eltern Handlungssicherheit zu geben, ist es notwendig, die Elternbeitragssatzung für alle Bereiche ganzheitlich auf den Prüfstand zu stellen und die entsprechenden Anpassungen gemeinsam für alle Angebote der Kindertagesbetreuung (Kitap, Kita, OGS) vorzunehmen.
4. Ziel ist es, in einem verbindlich abgestimmten transparenten und partizipativen Verfahren für einen längeren Planungszeitraum Elternbeiträge festzusetzen und hierfür einen Zeitplan festzulegen, der eine gute Elternkommunikation ermöglicht. Zu diesem Zweck
 - 4.1 sollen die Fraktionen der Verwaltung bis zur Sommerpause die Eckpunkte für eine Neuordnung der Elternbeitragssatzung benennen,
 - 4.2 soll der Jugendhilfeausschuss in seiner Sitzung am 28.06.2016 eine Gebühren- oder Satzungskommission unter partizipativen Aspekten einrichten,
 - 4.3 soll der Entwurf der Änderungssatzung in der Sitzung des Jugendhilfeausschusses am 15.11.2016 beraten werden,

- 4.4 soll diese in der Sitzung des Rates am 09.12.2016 verabschiedet und zum 01.08.2017 in Kraft treten,
5. Ziel ist es, die Interimszeit des Schuljahres 2017/2018 so zu gestalten, dass Leistungskürzungen im Angebot der offenen Ganztagschulen im Primarbereich vermieden werden.

Zur Erörterung dessen und zur weiteren Abstimmung des Verfahrens findet am 14.06.2016 eine Sondersitzung des Unterausschusses „Tagesbetreuung für Kinder“ statt. Zu diesem Zeitpunkt wird auch der zusätzliche, erstmalig konkretisierte Finanzbedarf der OGS-Träger zur Gestaltung der Interimszeit bis zum Inkrafttreten der neuen Satzung zum 01.08.2017 vorliegen, um im Lichte der von Herrn Dülberg, Geschäftsführer der Jugendfarm Bonn e.V. und Sprecher der OGS Träger, vorgetragenen Zahlen eine Zwischenlösung auszuloten, die im Einklang mit dem beschlossenen Haushaltssicherungskonzept steht.

Unter Berücksichtigung der Termine der zu beteiligenden Fachausschüsse wird die Verwaltung, dem Ausschuss für Schule, Bildung und Weiterbildung in seiner Sitzung am 07.06.2016 den Sachstandsbericht zur Thematik „Finanzierung der Offenen Ganztagschule unter Berücksichtigung der Elternbeitragssatzung zur Kenntnisnahme vorlegen. Darüber hinaus wird der Ausschuss für Schule, Bildung und Weiterbildung über den weiteren Prozess informiert.

Da der Jugendhilfeausschuss am 28.06.2016 tagen wird, wird dieser neben dem Sachstandsbericht eine Nachreichung erhalten, in der die Beratungsergebnisse aus der Sondersitzung des Unterausschusses am 14.06.2016 sowie der im Unterausschuss noch abzustimmende Beschlussvorschlag zusammengefasst sind.

In Vertretung

Marcus Lübken
Beigeordneter

Die Maßnahme

- ☒ hat keine finanziellen Auswirkungen / ist haushaltsneutral
☐ hat finanzielle Auswirkungen

Der Gesamtaufwand / Die Gesamtauszahlungen (bei Investitionen) beziffert/beziffern sich auf €.

- ☐ 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.