

Berichtsvorlage

Nr. 2018/FB II/2707

Auswirkungen der geplanten Beitragsfreiheit in den Kindergärten in Niedersachsen für die Gemeinde Edewecht

Beratungsfolge	Datum	Zuständigkeit
Kinder-, Jugend- und Sozialausschuss	16.04.2018	Kenntnisnahme

Federführung: Fachbereich Bildung, Ordnung und Soziales

Beteiligungen:

Verfasser/in: Sander, Dirk 04405/916 110

Sachdarstellung:

Die neue Landesregierung plant zum 01.08.2018 in Niedersachsen die Einführung des beitragsfreien Kindergartens für eine Betreuung von bis zu acht Stunden pro Tag. Von Seiten des Landes wird immer wieder betont, dass die Kommunen hierfür einen fairen Ausgleich erhalten sollen.

Aufgrund der vielfältigen Beitragsstruktur in den niedersächsischen Kommunen gestalten sich die Verhandlungen zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden schwieriger als vom Land erwartet.

Nach intensiven Gesprächen sind beide Seiten sich einig, dass eine unbürokratische Lösung gefunden werden sollte, sodass darüber nachgedacht wird, die vom Land gezahlte Finanzhilfe zu erhöhen.

Neben den Elternbeiträgen und den Pauschalbeiträgen des Landes für Kinder im letzten Kindergartenjahr erhält die Gemeinde Edewecht vom Land Niedersachsen eine Finanzhilfe für jede Kindertagesstätte zur Deckung der Defizite. Weitere Einnahmen werden grundsätzlich nicht generiert.

Mit der Finanzhilfe soll ein Teil der Personalkosten bestritten werden.

Maßgeblich für die Berechnung der Finanzhilfe sind die Jahreswochenstunden der Fachkräfte multipliziert mit einer für jedes Kindergartenjahr zu ermittelnden Finanzhilfepauschale.

Der Finanzhilfesatz beträgt derzeit:

- **20 %** für Kindergartengruppen und Hortgruppen in Kindertagesstätten und Kleinen Kindertagesstätten und
- **52 %** für Krippengruppen in Kindertagesstätten und Kleinen Kindertagesstätten (ab 01.08.2013).

Die Jahreswochenstundenpauschale beträgt **für das Kindergartenjahr 2017/18:**

- **1.196,00 €** je sozialpädagogischer Fachkraft
- **1.027,00 €** je sonstiger Fach- und Betreuungskraft i. S. v. § 4 III KiTaG, (zweite geeignete Fachkraft)
- **571,00 Euro** je Berufspraktikant der Fachschule oder Fachhochschule für Sozialpädagogik.

Diese Pauschale wird jährlich um 1,5 % erhöht, wobei die Beträge auf volle Euro abgerundet werden. In den vergangenen Jahren führte diese „Rundungsregelung“ dazu, dass im Durchschnitt lediglich eine Erhöhung um 1,45 % erfolgte.

Erhöhung des Jahrespauschalbetrages für die Berechnung der Finanzhilfe:

Jahr	Pauschale pro Jahresarbeitsstunde	Steigerung in % zum Vorjahr
2011	1.097,- €	
2012	1.113,- €	1,46 %
2013	1.129,- €	1,44 %
2014	1.145,- €	1,42 %
2015	1.162,- €	1,48 %
2016	1.179,- €	1,46 %
2017	1.196,- €	1,44 %
		Ø 1,45 %

Diese Regelung zur Erhöhung der Pauschale lässt die tatsächlichen Personalkosten und deren Entwicklung infolge von Tarifierhöhungen gänzlich unberücksichtigt, mit der Folge, dass der Anteil des Landes an den Personalkosten im Verlauf der Jahre gesunken ist.

Erhöhung der Kindergartenbeiträge in der Gemeinde Edewecht

Die jährliche Anpassung der Kindergartengebühren wird in der Gemeinde Edewecht zum 01.08. eines jeden Jahres gemäß der Satzung über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung der Kindergärten in der Trägerschaft der Gemeinde Edewecht anhand der tariflichen Erhöhungen des TVöD vorgenommen.

Folgende Gebührensteigerungen wurden in den letzten Jahren berücksichtigt:

Jahr	prozentuale Erhöhung
2012	3,50 %
2013	1,40 %
2014	4,67 %
2015	2,40 %
2016	6,69 %
2017	2,35 %
	Ø 3,50 %

Die nominale Steigerung der Pauschale von 1,5 % p. a. berücksichtigt damit nicht die realen Personalkostensteigerungen in der Gemeinde Edewecht.

Die Pauschale erfasst darüber hinaus nicht die der Gemeinde Edewecht entstehenden Personalkosten für Krankheits- und Urlaubsvertretung (Springerkräfte). Ferner bleiben Personalkosten für Reinigungskräfte, Hausmeister, Hauswirtschaftskräfte und Verwaltung unberücksichtigt und gehen damit zu vollen Lasten der Gemeinde, obwohl diese Personalkosten für den Betrieb einer Kita unabweisbar sind.

Im Zuge der Verhandlungen um die Beitragsfreiheit wurde vom Land zunächst der Vorschlag unterbreitet, die Finanzhilfe für den Kindergartenbereich von 20 % auf 52 % zu erhöhen. Die Pauschale für das beitragsfreie Jahr würde dann entfallen.

Die finanziellen Auswirkungen einer solchen, auf 52 % erhöhten, Pauschale für die Gemeinde Edewecht sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Ertragssituation in den Kindergärten der Gemeinde Edewecht im Jahr 2017	
Elternbeiträge u. wirtschaftliche Jugendhilfe	821.208,72 €
Erstattung des Landes für beitragsfreies 3. Kindergartenjahr	330.200 €
Fachpersonalkostenzuschuss des Land i .H. v. 20 %	620.203,12 €
Gesamterträge	<u>1.771.611,84 €</u>
<u>Aktuell angebotene Ertragssituation</u>	
Erstattung in Höhe von 52 % der Fachpersonalkosten	1.612.528,12 €
Fehlbetrag	- 159.083,72 €
Benötigter Fachpersonalkostenanteil für Kostenneutralität (ohne Tarifsteigerungen + Erhöhung Fachpersonaleinsatz!)	57,13 %

Der aktuelle Vorschlag des Landes sieht eine Erhöhung des allg. Finanzhilfesatzes von 20 % auf 55 % vor. Dieser soll jährlich um 1 % ansteigen, bis im Kindergartenjahr 2021/2022 dauerhaft 58 % erreicht sind. Diese Steigerungen will das Land mit Bundesmitteln finanzieren.

Der niedersächsische Kultusminister Grant Hendrik Tonne führt aus, damit „die Kommunen bei der wichtigen Aufgabe der frühkindlichen Betreuung finanziell gut aufstellen“ zu wollen. Mit einer landesweit einheitlichen Pauschale aber wird das Land dem Konnexitätsprinzip nicht gerecht. Alle Gebietskörperschaften des Landes sollen künftig eine allg. Finanzhilfe von zunächst 55 % erhalten, unabhängig davon, ob diese bislang überhaupt Beiträge für die Kinderbetreuung erhoben haben oder in welchem Umfang Elternbeiträge generiert werden konnten (die dann künftig auch entfallen würden). Selbst wenn alle Gebietskörperschaften des Landes Niedersachsen einheitliche Beitragsstaffelungen für die Betreuung in den Kindergärten geregelt haben würden, würden die real vereinnahmten Elternbeiträge

in den Kommunen variieren. Grund hierfür ist, dass das tatsächliche Beitragsaufkommen letztlich von der Einkommenssituation der Erziehungsberechtigten abhängt.

Folge der einheitlichen Erhöhung der Finanzhilfe wäre, dass eine Vielzahl von Gebietskörperschaften sich über den unerwarteten Geldsegen freuen würde, während bei anderen Kommunen das bereits vorhandene Defizit erweitert würde. Das niedersächsische Finanzministerium hat mitgeteilt, dass man bei einer Erhöhung der Finanzhilfe auf 55 % an seine finanziellen Grenzen stoßen wird, sodass im ersten Gang eine weitere Erhöhung nicht möglich sein wird. Aus Sicht der Verwaltung ist diese Aussage schlicht unangemessen, da die Gemeinde mit dieser Regelung finanziell schlechter gestellt wäre.

Die Gemeinde Edewecht hat aber nicht lediglich einen Anspruch darauf, „finanziell gut“ aufgestellt zu werden. Vielmehr muss das Land die finanziellen Folgen der geplanten Beitragsfreiheit erstatten. Das Land hat bei seinen Berechnungen (wenn es solche dort in Ermangelung von validen Daten und Berechnungsgrundlagen überhaupt gibt; siehe Nieders. Landtag Drucksache 18/526 - Kleine Anfrage zur Finanzierung von Kitas) der notwendigen Erhöhung der allg. Finanzhilfe nicht berücksichtigt, dass nicht nur die finanziellen Auswirkungen des Wegfalls der Elternbeiträge zu kompensieren sind. Hierfür wäre für die Gemeinde Edewecht im Kindergartenjahr 2017/2018 eine Erhöhung der allg. Finanzhilfe auf 57,13 % erforderlich.

Eine Anhebung der allg. Finanzhilfe auf 55 % bis 58 % würde sich für die Gemeinde Edewecht wie folgt auswirken:

Allg. Finanzhilfe in %	Fehlbetrag in der Gemeinde Edewecht (Basis: Kindergartenjahr 2017/2018)
52 %	- 159.083 €
2018/2019 55 %	- 66.053 €
2019/2020 56 %	- 35.043 €
2020/2021 57 %	- 4.033 €
2022/2023 58 %	+ 26.977 €

Diese lediglich statische Berechnung auf der Basis der Beiträge für das Kindergartenjahr 2017/2018 lässt vermuten, dass der für die Gemeinde Edewecht mit der geplanten Beitragsfreiheit entstehende finanzielle Nachteil sich bei einer Erhöhung der allg. Finanzhilfe spätestens ab dem Kindergartenjahr 2022/2023 in einen Überschuss umkehren würde.

Dem ist aber nicht so, da bei dieser tabellarischen Darstellung ausschließlich auf eine Kompensation der generierten Elternbeiträge im Jahr 2017/2018 abgestellt wird. Weitere Auswirkungen der geplanten Einführung der Beitragsfreiheit werden durch diese Darstellung nicht berücksichtigt.

Soweit man zusätzlich die durchschnittlichen Tarifsteigerungen i. H. v. 3,50 % sowie die landesseitige Anpassung der Jahreskostenpauschale i. H. v. lediglich 1,45 % berücksichtigt, führt dies zu einem höheren Fehlbetrag zu Lasten der Gemeinde Edewecht. Dieser Fehlbetrag würde nicht durch den vom Land angebotenen erhöhten allg. Finanzhilfesatz ausgeglichen werden.

Satzungshoheit der Gemeinden

Die seitens des Landes gewollte „Beitragsfreiheit“ für die Erziehungsberechtigten soll einhergehen mit einem Verzicht der Kommunen, Gebühren für den Besuch von Kindertagesstätten zu erheben.

Dieses aber steht im Widerspruch zu den kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen, welche auch hier Anwendung finden. § 5 Abs. 1 Niedersächsisches Kommunalabgabengesetz (NKAG) regelt den Grundsatz, dass die Kommunen „als Gegenleistung für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen Benutzungsgebühren“ erheben sollen. Dabei soll das Gebührenaufkommen die Kosten der jeweiligen Einrichtungen decken, nicht aber übersteigen. „Die Kommunen können niedrigere Gebühren erheben oder von Gebühren absehen, soweit daran ein öffentliches Interesse besteht“ (§ 5 Abs. 1 S. 3 NKAG).

Der letzte Satz stellt auf die verfassungsrechtlich garantierte Finanz- und Satzungshoheit der Kommunen ab. Diese sollen hinsichtlich der Höhe der (ggfls. niedrigeren) Benutzungsgebühren entscheiden können, ferner darüber, ob sie ein öffentliches Interesse annehmen, welches dazu führt, dass sie von einer Gebührenerhebung absehen. Im Hinblick darauf, dass die Gemeinde Edewecht den überwiegenden Anteil der Kosten, die mit der Betreibung von Kindertagesstätten verbunden sind, zu tragen hat, nicht aber das Land Niedersachsen, besteht in Anbetracht der umfangreichen gemeindlichen Aufgaben in anderen Bereichen kein Spielraum dafür, eine Verschlechterung der Erstattungen zu akzeptieren.

Im Jahr 2016 hat die Gemeinde Edewecht einen Aufwand von rund 4,3 Mio. € zur Finanzierung der Kindergärten tragen müssen. Diesem Aufwand standen Erträge von rund 1,9 Mio. € gegenüber, mit der Folge, dass die Gemeinde Edewecht einen Betrag von rund 2,4 Mio. €, oder anders ausgedrückt, etwa 56 % der Gesamtaufwendungen aus eigenen Finanzmitteln aufgebracht hat.

Ausweitung der Betreuungszeiten

Die geplante Beitragsfreiheit im Kindergarten wird auch dazu führen, dass die Eltern diese Beitragsfreiheit dazu nutzen, um für ihre Kinder verlängerte Betreuungszeiten in Anspruch zu nehmen.

Die damit verbundenen längeren Betreuungszeiten (quasi „Öffnungszeiten“ der Gruppen) führen auch dazu, dass das erforderliche Fachpersonal für einen längeren Zeitraum eingesetzt werden muss, was sich in zusätzlichen Personalkosten widerspiegelt. Diese sind unmittelbare Folge der seitens des Landes geplanten gänzlichen Beitragsfreiheit im Kindergarten und wären nach der Logik des Landes zunächst zu 45 % von der Gemeinde zu tragen. Dabei müssten diese nach den Grundsätzen der Konnexität vom Land übernommen werden.

Diese zusätzlichen Personalkosten sind keine fiktive Annahme der Gemeinde Edewecht, sondern beruhen vielmehr auf Erfahrungen der vergangenen Jahre. Bereits die aktuell geltenden Regelungen zum beitragsfreien „letzten Kindergartenjahr“ (Kindergartenjahr, das der Schulpflicht unmittelbar vorausgeht) haben dazu geführt, dass die Eltern für ihre Kinder längere Betreuungszeiten in Anspruch nehmen, sobald das Kind in das letzte Kindergartenjahr hinein wächst.

Eine aktuelle Auswertung der Inanspruchnahme der Betreuungszeiten bei den kommunalen Kindergärten der Gemeinde Edewecht in den Jahren 2016/17 und

2017/18 hat ergeben, dass ca. 66 % der Eltern eine längere Betreuungszeit in Anspruch nimmt, sobald die Betreuung der Kinder im letzten Kindergartenjahr beitragsfrei wird. Hier wurden die Betreuungszeiten pro Kind durchschnittlich um 2,5 Stunden erweitert.

Darüber hinaus gibt es auch (wenige) Eltern, die ihre Kinder erstmals im beitragsfreien letzten Kindergartenjahr in einen Kindergarten bringen. Der Anteil der Eltern, die ihre Kinder mit Einführung der geplanten gänzlichen Beitragsfreiheit erstmals in einen Kindergarten bringen werden, wird höher ausfallen. Grund hierfür ist, dass die Betreuungsquote von 3-jährigen Kindern etwas niedriger ist als die von 6-jährigen Kindern.

Fazit:

Während die Kindergartengebühren in Edewecht in den letzten sechs Jahren pro Jahr jährlich um durchschnittlich 3,50 % gestiegen sind, wurde der Jahrespauschalbetrag des Landes Niedersachsen zur Berechnung der Finanzhilfe in den letzten sechs Jahren pro Jahr lediglich um durchschnittlich 1,45 % angehoben.

Bei einem Wegfall der Kindergartengebühren und der besonderen Finanzhilfe hätte man für das Kindergartenjahr 2017/2018 in Edewecht eine Finanzhilfe in Höhe von 57,13 % benötigt, nur um den Wegfall der Elternbeiträge zu kompensieren.

Darüber hinaus treten als unmittelbare Folge der bevorstehenden Beitragsfreiheit im Kindergarten zusätzliche Personalkosten bei der Gemeinde auf, weil die Eltern die Betreuungszeiten für ihre Kinder verlängern. Die Gemeinde wird in jedem Einzelfall die Erforderlichkeit der Inanspruchnahme von verlängerten Betreuungszeiten überprüfen (durch Vorlage von Bestätigungen des Arbeitgebers über die regelmäßigen Arbeitszeiten), diese bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen aber nicht versagen können.

Die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen bei den Personalkosten zu Lasten der Gemeinde Edewecht können erst nach erfolgter Änderung des KiTaG sowie der dann erfahrungsgemäß folgenden veränderten Inanspruchnahme der Betreuungszeiten als Folge der Beitragsfreiheit für eine Betreuung von bis zu 8 Stunden spezifiziert werden.