

8. Sozialstaffelregelungen in Kindertageseinrichtungen

Weitreichende Handlungsspielräume in den landesrechtlichen Regelungen und eine unzureichende Abstimmung der Jugendhilfeträger untereinander haben zu unterschiedlichen Sozialstaffelregelungen in den einzelnen Kreisen und kreisfreien Städten geführt.

Dies führt zu einer sehr unterschiedlichen Behandlung der Eltern. Je nach zuständigem Jugendhilfeträger variieren bei gleichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Ermäßigungen des Regelelternbeitrags zwischen 0 % und 100 %. Dabei wird die Höhe des Regelelternbeitrags von jedem Einrichtungsträger selbst bestimmt.

Der LRH empfiehlt, landesrechtlich zumindest einen Regelelternbeitrag in Form eines maximalen Anteils an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtung festzulegen. Eine Beteiligung der Eltern von rd. einem Drittel an den Betriebskosten der Kindertageseinrichtung erscheint angemessen.

Die örtlichen Jugendhilfeträger sind aufgefordert, sich hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, der Berechnungsgrundlagen sowie der Staffelungen der Ermäßigungen miteinander abzustimmen, um eine einheitlichere Behandlung der Eltern in Schleswig-Holstein zu gewährleisten.

Generelle sowie einkommensunabhängige Ermäßigungen entsprechen nicht dem Prinzip der Subsidiarität von öffentlichen Förderungen und sollten auch aus Gründen der Gleichbehandlung entfallen.

8.1 Ausgangslage

§ 90 Abs. 1 SGB VIII¹ ermöglicht die Festsetzung von Teilnehmerbeiträgen oder Gebühren für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Gleichzeitig werden die Länder ermächtigt, eine Staffelung dieser Beiträge und Gebühren nach Einkommensgruppen und Kinderzahl oder der Zahl der Familienangehörigen vorzuschreiben oder selbst entsprechend gestaffelte Beträge festzusetzen.

¹ Sozialgesetzbuch Aches Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.02.2007, BGBl. I S. 122.

Von dieser Ermächtigung hat das Land Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht und in § 25 Abs. 3 KiTaG¹ geregelt, dass Personensorgeberechtigte (im Nachfolgenden aus Vereinfachungsgründen als „Eltern“ bezeichnet) einen angemessenen Beitrag (Regelelternbeitrag) zu den Kosten der Kindertageseinrichtungen (KiTa) zu entrichten haben. Teilnahmebeiträge oder Gebühren sollen so festgesetzt werden, dass Familien mit geringem Einkommen und Familien mit mehreren Kindern in KiTa und in Tagespflegestellen eine Ermäßigung erhalten (Sozialstaffel). Eine Erstattung der durch die Sozialstaffelregelung bedingten Einnahmeausfälle erfolgt durch den örtlichen Jugendhilfeträger. Dieser kann mit den kreisangehörigen Gemeinden eine Vereinbarung über eine kreisweit geltende Staffelung der Teilnahmebeiträge oder Gebühren schließen oder selbst eine Sozialstaffelregelung treffen, in der auch das Antrags-, Berechnungs- und Bewilligungsverfahren geregelt ist.

Darüber hinausgehende landesrechtliche Vorgaben bestehen ausschließlich zur Ermittlung der Bedarfsgrenze für die Berechnung der Sozialstaffelermäßigung. Hier dürfen 85 % der Bedarfsgrenzen nach dem Dritten Kapitel SGB XII² nicht unterschritten werden. Die kommunalen Landesverbände haben mit der Begründung der unterschiedlichen örtlichen Verhältnisse und Finanzierungsstrukturen davon abgesehen, Empfehlungen für die Höhe der Elternbeiträge und deren Staffelung zu erarbeiten.

8.2 Feststellungen

Ihre Gestaltungsfreiheit haben die örtlichen Jugendhilfeträger genutzt und auch von einer Abstimmung der Sozialstaffelregelungen untereinander abgesehen. Das Ergebnis ist eine breite Vielfalt unterschiedlichster Regelungen sowohl zum Berechnungsverfahren als auch zur Höhe der Sozialstaffelermäßigung sowie des Elternbeitrags.

Die Gesamtzahl der Sozialstaffelbewilligungen in Schleswig-Holstein konnte nicht ermittelt werden, da einige Jugendhilfeträger diese für ihren Geltungsbereich nicht nennen können, obgleich sie die damit verbundenen Kosten tragen. Eine quantitative Einschätzung, welchen Umfang die Sozialstaffelermäßigungen haben, konnte daher einerseits nur anhand der Relationen zwischen Sozialstaffelbewilligungen und Zahl der Betreuungsplätze und andererseits aus dem Verhältnis zwischen Ausgaben für Sozialstaffelermäßigungen und den Gesamteinnahmen der KiTa aus

¹ Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen (Kindertagesstättengesetz - KiTaG) vom 12.12.1991, GVObI. Schl.-H. S. 651, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 15.12.2006, GVObI. Schl.-H. S. 346.

² Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe (SGB XII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 27.12.2003, BGBl. I S. 3022, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 23.12.2007, BGBl. I S. 3254.

Elternbeiträgen vorgenommen werden. Beide Kennzahlen lassen - u. a. bedingt durch die unterschiedlichen Bevölkerungs- und Sozialstrukturen - erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunalgruppen erkennen. In den kreisfreien Städten beträgt der durchschnittliche Anteil der Sozialstaffelermäßigungen an der Anzahl der KiTa-Plätze 60,4 %, in den Kreisen sind es lediglich 36,5 %. Die Höhe der durchschnittlichen Ermäßigungsbeiträge liegt in den kreisfreien Städten ebenfalls über den Durchschnittsbeiträgen in den Kreisen:

Durchschnittliche Sozialstaffelermäßigung je Bewilligung* und Monat			
	2003 €	2004 €	2005 €
Kreisfreie Städte	110	113	129
Kreise	78	80	89
- Mittelstädte	116	112	112
- Übrige kreisangehörige Kommunen	74	76	85

* Basierend auf den Angaben der an der Prüfung beteiligten Kommunen

Der durchschnittliche Prozentsatz des Sozialstaffelanteils an den Elternbeiträgen liegt in den kreisfreien Städten bei rd. 45 % und in den Kreisen bei 24 %.

Die Sozialstaffelregelungen der Kreise und kreisfreien Städte lassen z. T. die im öffentlichen Verwaltungshandeln gebotene Transparenz vermissen. In Bezug auf das Antrags-, Bewilligungs- und Berechnungsverfahren sind sie vielfach unvollständig und zu ungenau formuliert, sodass es zu ihrer Umsetzung umfassender ergänzender Hinweise und Handlungsempfehlungen bedarf. Dies erschwert die Bearbeitung durch die berechnenden Stellen (z. B. Amtsverwaltungen, Gemeinden, Einrichtungsträger, etc.) sowie deren Beaufsichtigung durch die örtlichen Jugendhilfeträger. Für Antragsteller sind die Regelungen häufig unverständlich. Zudem entsprechen die ergänzenden Hinweise teilweise nicht den bestehenden Sozialstaffelregelungen.

Der LRH hat anhand dreier Fallbeispiele Einstufungen in die verschiedenen Sozialstaffeln vorgenommen. Im Ergebnis wurde festgestellt, dass die Vielfalt der Regelungen trotz gleicher persönlicher und wirtschaftlicher Verhältnisse eine sehr unterschiedliche Behandlung der Eltern im Land mit sich bringt.

Die Bedarfs-/Einkommengrenzen weichen z. B. für den Musterfall der alleinerziehenden Mutter je nach Jugendhilfeträger um bis zu rd. 430 €/pro Monat voneinander ab.

Bei der Ermittlung des anrechenbaren (zu berücksichtigenden) Einkommens ergibt sich ein maximaler Unterschied von rd. 355 €/pro Monat. Dabei entspricht der Jugendhilfeträger mit der niedrigsten Bedarfsgrenze nicht dem Jugendhilfeträger mit dem geringsten anrechenbaren Einkommen.

Infolgedessen stellen sich auch die Ermäßigungen nach den jeweiligen örtlichen Sozialstaffelregelungen anhand der im Jahr 2005 geltenden Regelungen (Kreis Pinneberg 2006) unterschiedlich dar:

Ermäßigung nach örtlicher Sozialstaffelregelung*			
Örtlicher Jugendhilfeträger	Fall Schwarz¹ %	Fall Gelb² %	Fall Blau³ %
Stadt Flensburg	0	0	0
LH Kiel	50	50	60
Stadt Neumünster	0	100	0
Dithmarschen	100	0	100
Hzgt. Lauenburg	60	0	0
Nordfriesland	100	0	100
Ostholstein	0	0	0
Pinneberg	47 (Halbtags- betreuung)	15,50 € mtl. Mindestbeitrag	41 (Halbtags- betreuung)
Plön	0	70	20
Rendsburg- Eckernförde	25	0	25
Schleswig-Flensburg	0	100	0
Segeberg	85	85	85
Steinburg	75	85	85
Stormarn	90	100	100

* Die in der Stadt Lübeck getroffenen Regelungen wurden dem LRH nicht vorgelegt, sodass keine Auswertung stattfinden konnte.

Für jeden der Musterfälle ergeben sich bei gleichen persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen je nach Wohnort Ermäßigungen zwischen 0 und 100 % auf den Regel Elternbeitrag.

Die hohen Ermäßigungsunterschiede zwischen den Beispielen des Ehepaars mit Erwerbseinkommen und des Ehepaars im Leistungsbezug nach SGB II sind beachtlich, da für beide Fälle Einkommen in annähernd glei-

1 Alleinerziehende Mutter mit Erwerbseinkommen, eine 4-jährige Tochter.

2 Ehepaar im Leistungsbezug des SGB II ohne eigenes Erwerbseinkommen, eine 3-jährige Tochter.

3 Ehepaar mit eigenem Erwerbseinkommen, ein 4-jähriger Sohn.

cher Höhe zugrunde gelegt wurden. Fall Gelb erhält Ermäßigungen z. T. ausschließlich aufgrund der pauschalen Befreiungsregelungen für Bezieher von Leistungen nach SGB II bzw. der Gleichstellung von Leistungen nach SGB II und SGB XII.

Die Ausgestaltung der gesetzlich normierten einkommensunabhängigen Geschwisterermäßigung ist ebenso vielfältig wie die Ermäßigung nach Einkommen. So werden z. B. für das 2. Kind Ermäßigungen zwischen 10 % und 70 % gewährt, für das 3. zwischen 30 % und 100 %. 2 Kreise gewähren ausschließlich eine einkommensabhängige Geschwisterermäßigung, 3 gewähren diese noch zusätzlich. Die einkommensabhängige Geschwisterermäßigung entspricht nicht der geltenden Rechtslage.

Für die Eltern kann der Ermäßigungsunterschied je nach Art (z. B. Krippe, Hort) und Ausgestaltung (z. B. halbtags, ganztags) des Betreuungsplatzes mehrere 100 € monatlich bedeuten, die entweder zur Bestreitung des Lebensunterhalts zur Verfügung stehen oder für den Regel Elternbeitrag aufgewendet werden müssen.

Die Höhe des Regel Elternbeitrags variiert dabei nicht nur zwischen den örtlichen Jugendhilfeträgern, sondern auch innerhalb eines Zuständigkeitsbereichs. Denn die Jugendhilfeträger können im Rahmen des Sozialstaffelausgleichs zwar einen maximal erstattungsfähigen Elternbeitrag festlegen, die tatsächliche Höhe des Regel Elternbeitrags bestimmt jedoch der jeweilige Einrichtungsträger selbst. Allerdings passen sich Einrichtungsträger erfahrungsgemäß - auch zur Vermeidung von Doppelarbeit - den Vorgaben der Jugendhilfeträger an. Zudem werden die Jugendhilfeträger durch Vorgabe eines maximal erstattungsfähigen Regel Elternbeitrags in die Lage versetzt, ihre Ausgaben im Sozialstaffelbereich planbarer zu gestalten. Soweit die Jugendhilfeträger den erstattungsfähigen Regel Elternbeitrag überhaupt reglementiert haben, beträgt dieser zwischen 30 % und 40 % der Betriebskosten bzw. 45 % bis 60 % der Kosten des pädagogischen Personals oder es wurde ein fester Betrag vorgegeben. Aus den Angaben der an der Prüfung beteiligten Kommunen ergibt sich ein durch Regel Elternbeiträge erzielter Kostendeckungsgrad zwischen 24 % und 47 % der Betriebskosten.

Für Eltern ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund für die Inanspruchnahme einer im Wesentlichen identischen Leistung die Beiträge in Abhängigkeit des Wohnorts sowie des Einrichtungsträgers nach verschiedenen Maßstäben und mit einem unterschiedlich hohen Anteil der Gesamtkosten festgesetzt werden.

8.3 Empfehlungen

Die Sozialstaffelregelung sollte eine eindeutige und nachvollziehbare Handlungsvorschrift sein, die keiner weiteren ergänzenden Hinweise bedarf. Dies gewährleistet eine einheitliche Bearbeitung durch die zuständigen Stellen und damit eine Gleichbehandlung der Antragsteller. Darüber hinaus würde der Verwaltungsaufwand durch die Entbehrlichkeit von umfangreichen Hinweisen, Klarstellungen, Nachfragen und Ausführungshinweisen erheblich verringert und gleichzeitig die Transparenz für den Antragsteller erhöht.

Der Regelelternbeitrag sollte durch Landesrecht in Form eines maximalen Anteils an den Betriebskosten der KiTa einheitlich festgelegt werden. Dadurch würden die Eltern in Abhängigkeit zur individuellen Inanspruchnahme weitgehend in gleichem prozentualen Umfang an den Kosten der KiTa beteiligt, auch wenn die Beiträge im Einzelfall unterschiedlich sein können. Unter Berücksichtigung des Interesses der Eltern und des öffentlichen Interesses an einer bedarfsgerechten Betreuung in KiTa erscheint eine Beteiligung der Eltern von rd. einem Drittel an den Betriebskosten angemessen.

Die örtlichen Jugendhilfeträger sind aufgefordert, sich hinsichtlich der Anspruchsvoraussetzungen, der Berechnungsgrundlagen sowie der prozentualen Staffelungen miteinander abzustimmen, um eine einheitlichere Behandlung der Eltern in Schleswig-Holstein zu gewährleisten.

Die nach SGB II und SGB XII gewährten Leistungen sind nicht identisch. Sie unterscheiden sich zumindest in der Höhe der für Erwerbseinkommen zu gewährenden Freibeträge sowie der Zuschlagsregelung für Leistungen nach SGB II. Eine generelle Befreiung der Empfänger von Leistungen nach SGB II sollte aus Gründen der Gleichbehandlung aller Antragsteller unterbleiben.

Die nach dem KiTaG geltende einkommensunabhängige Geschwisterermäßigung entspricht nicht dem Prinzip der Subsidiarität von öffentlichen Förderungen. Die daraus entstehenden Belastungen werden ausschließlich durch die ohnehin angespannten kommunalen Haushalte getragen. Den Jugendhilfeträgern sollte eine Geschwisterermäßigung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Eltern ermöglicht werden.

8.4 **Stellungnahmen**

Das **Innenministerium** hat die Hinweise als wertvoll zur Verbesserung der Transparenz sowie zur Begrenzung der finanziellen Auswirkungen der Sozialstaffelregelungen begrüßt.

Das **Ministerium für Bildung und Frauen** merkt an, dass die öffentliche Diskussion dahin gehe, den Besuch von Kindertageseinrichtungen für die Eltern kostenfrei bzw. so kostengünstig zu gestalten, dass die Elternbeiträge kein Hindernis für den Besuch einer Kindertagesstätte darstellen. Aus den dafür sprechenden Gründen solle auch weiterhin neben der Staffelung nach Einkommen eine einkommensunabhängige Geschwisterermäßigung bestehen bleiben. Die mit den im KiTaG eingeräumten Handlungsspielräumen und der Festlegung einer Mindestbedarfsgrenze angestrebte Deregulierung und damit einhergehende Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung führe dazu, dass ein breites Spektrum der Beitragsgestaltung mit erheblichen Differenzen entstehe.

Der **LRH** hält dem entgegen, dass eine Deregulierung besser in der vorgeschlagenen Vereinheitlichung - auch unter Wahrung des Selbstverwaltungsrechts der Kommunen - gewährleistet werden könnte. Der Sinn einer Deregulierung besteht darin, zu einer Vereinfachung des Normengefüges und einem Abbau von Bürokratie zu gelangen. Dieses Ergebnis ist aus Sicht der Betroffenen mit den eröffneten Handlungsspielräumen gerade nicht eingetreten.

Die **Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände** begrüßt die umfangreiche Bestandsaufnahme in dem sehr komplexen und finanzträchtigen Feld von Sozialleistungen. Eine Vereinheitlichung der Regelungen sei nicht gelungen, da die Überlegungen im Ergebnis darauf hinausläufen, dass ein nicht die örtlichen Verhältnisse abbildendes Standardangebot mit landesweit betragsmäßig einheitlichen Elternbeiträgen als Grundlage entstehen würde. Gleichwohl wird auf die Empfehlung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zur Finanzierung der Betriebskosten verwiesen, die die Anregung des LRH, einen einheitlichen Beitrag in Form eines maximalen Anteils von rd. einem Drittel der Betriebskosten festzulegen, bereits verwirklichen würde.

Der **LRH** hat nicht dazu angeregt, einen betragsmäßig einheitlichen Regel-elternbeitrag festzulegen. Vielmehr wurde empfohlen, sich auf einen einheitlichen Beteiligungsanteil der Eltern an den Betriebskosten von KiTa i. H. v. rd. einem Drittel zu einigen. Dies bedeutet, die Eltern in gleichem prozentualem Umfang an den Kosten der KiTa zu beteiligen. Der tatsächli-

che Beitrag differiert dabei je nach individueller Inanspruchnahme des Betreuungsangebots und der Höhe der Betriebskosten.

Die angesprochene - nicht veröffentlichte - Empfehlung der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände zur Höhe der Regelelternbeiträge entfaltet in der Praxis keine Wirkung.