

Entgelte der Kindertagesbetreuung 2022/23

Vorlagen-Nr.:

062/2022-ö-3.2

Az.: III-3.2/ 460.97

| | | | |
|-----------------|---------------|-------------|---------------|
| Gremium: | Zweck: | Art: | Datum: |
| Gemeinderat | Entscheidung | öffentlich | 12.07.2022 |

| | | |
|-----------------------------------|----------------------|------------------------|
| Dezernat-Geschäftsbereich: | Fachbereich: | Sachbearbeiter: |
| III - Bildung, Kultur, Soziales | Familie und Soziales | Nißle, Peter |

Beschlussantrag:

1. Der Gemeinderat beschließt zum Kindergartenjahr 2022/23 die Systematik des „Uebeleschen Beitragsmodells“
2. Der Gemeinderat beschließt die mit der Berechnung der mit Beschlussantrag 1 ermittelten Elternbeiträge für die Betreuung von Kindern von 3 Jahren bis Schuleintritt (Anlage 1) und bis 3 Jahre (Anlage 2).
3. Der Gemeinderat beschließt die geänderten Hinweise zur Ermittlung des maßgeblichen Einkommens entsprechend Anlage 3

Ziel:

Modernisierung des Entgeltsystems für Kindertageseinrichtungen sowie Schaffung von Anreizen zur zusätzlichen Gewinnung von Fachkräften durch reduzierte Beiträge.

Auswirkungen auf

| | |
|--|---|
| Finanzen | |
| Die Maßnahme/das Projekt hat finanzielle Auswirkungen: | ja <input checked="" type="checkbox"/> (s. Anlage 0); nein <input type="checkbox"/> |
| Für die Maßnahme/das Projekt sind über- oder außerplanmäßige Ausgaben notwendig: | ja <input type="checkbox"/> , insgesamt Euro; nein <input checked="" type="checkbox"/> |
| Die Maßnahme/das Projekt ist eine Einzelmaßnahme: <input checked="" type="checkbox"/> ; ist Teil einer Gesamtmaßnahme: <input type="checkbox"/> | |
| Die Umsetzung der Einzelmaßnahme/Gesamtmaßnahme <input checked="" type="checkbox"/> belastet <input type="checkbox"/> entlastet den städtischen Haushalt im Haushalts- und Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2027 mit voraussichtlich insgesamt: 840.000.- Euro (falls es sich bei der Maßnahme um einen Teil der Gesamtmaßnahme handelt, sind hier die Kosten des Gesamtprojektes (Investitions- und Folgekosten) genannt (ev. Einnahmen sind berücksichtigt)) | |
| Personal | Kinder, Familie, Senioren |
| | Finanzielle Entlastung für einen Großteil der Familien |

| Umwelt und Verkehr | Wirtschaft und Tourismus |
|--------------------|--------------------------|
| | |

Sachverhalt:

Die Stadt Metzingen hat als eine der ersten Kommunen im Land im Jahr 1996 einkommensabhängige Elternbeiträge für den Besuch einer Kindertageseinrichtung eingeführt. Nach intensiver Diskussion um die richtige Form der Entgelttabelle sorgte der damalige Stadtrat Herr Dr. Bürker mit einer linearen, von der Kinderzahl abhängenden Berechnungsmethode für den Durchbruch in dieser Frage. Die „Bürkersche Formel“ wurde in der Folge auch von anderen Kommunen verwendet.

Im Laufe der Jahre musste das System in Metzingen mehrfach an die Lebenswirklichkeiten angepasst werden. Für Konstanz sorgte noch die Berechnungsformel. Seit einiger Zeit gibt es seitens der Eltern nachvollziehbare Kritik an dieser Berechnungsmethode.

Die **Kritik** am bisherigen linearen System bezieht sich insbesondere auf

- Die absoluten Beiträge sind in absoluten Zahlen sehr hoch, durch die lineare Fortschreibung auf Basis des Landesrichtsatzes steigen diese in den oberen Einkommensgruppen in absoluten Zahlen (zu) stark an. Bei der U3-Betreuung wäre die Höhe der Beiträge auch in niedrigen Stufen ein Zugangshemmnis.
- Die höchste Einkommensstufe beginnt bereits bei 75.000.- € Jahresbruttoeinkommen, die Verteilung zeigt, dass Stufe VII deutlich überproportional vertreten ist.
- Die Spanne von 1:4 zwischen der niedrigsten und höchsten EK-Gruppe für die gleiche Leistung erscheint nicht angemessen, zumal die absolute Differenz mit der linearen Methode immer größer wird (s. oben)

Abhilfe könnte die Umstellung auf ein System mit beschränktem Wachstum und einer Deckelung des Höchstbetrages sein. Das „Uebelesche Modell“ – entwickelt vom Fachbereichsleiter „Integration, Jugend, Bürgerschaftliches Engagement“ Steffen Uebele - wird mit mündlichem Sachvortrag detailliert vorgetragen. Es geht von folgenden **Eckpunkten** aus:

- Der jeweils aktuell geltende Landesrichtsatz ist die Grundlage für die Berechnung aller weiteren Beträge. Er wird in der Beitragsstufe angesetzt in der das vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Durchschnittseinkommen für private Haushalte fällt.
- Die unterste Einkommensstufe endet in dem Bereich in dem die ebenfalls vom Statistischen Bundesamt definierte Armutgefährdungsschwelle für eine Familie mit zwei Kindern liegt.
- Die höchste Einkommensstufe wird mit dem doppelten Durchschnittseinkommen (gerundet) erreicht.
- Ein System mit 10 Einkommensstufen scheint die Anforderungen abbilden zu können.
- Die lineare Berechnung wird durch ein beschränktes Wachstum ersetzt. Diese ist grundsätzlich veränderbar, führt aber zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Abstufung der Beiträge.

Vorteile:

- Das System kann künftige Erhöhungen des Landesrichtsatzes einfach nachvollziehen, ohne zu unzumutbaren absoluten Beiträgen zu führen.
- Die Grundannahmen zu den Einkommen sind nachvollziehbare „Eckpunkte“
- Die prognostizierte Verteilung der Beiträge entspricht eher einer „Gaußschen Normalverteilung“, der Mittelstand wird entlastet, hohe Beitragssätze werden erst bei deutlich höherem Einkommen fällig.
- Eine Spanne von ca. 1:3 zwischen niederstem und höchstem Beitrag scheint eine noch nachvollziehbare Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu ergeben, ohne den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu verletzen. Bei einer „Nettobetrachtung“ = vereinfachte Berücksichtigung der Absetzbarkeit bei der Einkommenssteuer wird ca. 1:2 erreicht.

Nachteile:

- Das Beitragsaufkommen reduziert sich im Gesamten deutlich.
- In den unteren Einkommensgruppen (bis ca. 30.000.-€ Jahresbruttoeinkommen) ergeben sich z.T. deutliche Erhöhungen, die in den meisten Fällen durch die Übernahme der Beiträge durch die wirtschaftliche Jugendhilfe übernommen werden können.

Der Vergleich mit anderen Städten und Gemeinden hat gezeigt, dass sehr viele Kommunen in Baden-Württemberg nach wie vor einheitliche Beiträge erheben. Bei denjenigen die einkommensabhängig erheben, ist keine einheitliche Systematik zu erkennen. Weder bei der Art des ermittelten Einkommens, noch bei Anzahl und Aufteilung der Einkommensstufen gibt es bei den untersuchten Gemeinden große Übereinstimmungen. Die Mindest- und Höchstbeträge sind sehr unterschiedlich auch im Hinblick auf die Unterscheidung nach U3/Ü3-Betreuung. Teilweise werden gleiche Beiträge erhoben, größtenteils sind U-Beiträge aber deutlich höher.

Die **Auswertung** der unterschiedlichen Beiträge zeigt:

Kindergarten Ü3: Hier liegen wir bislang im unteren Einkommensbereich vergleichsweise günstig, im oberen Einkommensbereich am oberen Rand. Mit der vorgeschlagenen Systematik entfernen wir uns bei den niedrigen Einkommen von den günstigsten Kommunen nach oben. In den höheren EK-Gruppen steigen die Beiträge ebenfalls leicht an. Dafür wurden diese Einkommensgrenzen aber signifikant erhöht. Gegenüber den Kommunen mit einer geringeren Spanne bleiben wir weiter günstiger und reduzieren die Differenz der hohen Beiträge.

Krippe U3: Die Beiträge sind bereits bislang bei den oberen Einkommensgruppen im oberen Bereich angesiedelt, für die Entwicklung gilt das für den Ü3-Bereich Erwähnte.

Die Krippenbeiträge berechnen sich bislang an den Beiträgen der Entgelte für einen Kindergartenplatz mit täglich 6 Stunden und werden entsprechend linear für längere Betreuungszeiten fortgeschrieben. Dabei wurden die Grundbeträge verdoppelt (mit Faktor 2 multipliziert), weil die Kosten für einen Krippenplatz ca. doppelt so hoch ausfallen wie für einen Kindergartenplatz. Grund ist der deutlich erhöhte Mindestpersonalschlüssel (1:5 statt 1:10/1:12). Mit konsequenter Anwendung des neuen Systems stiege der absolute Betrag in allen EK-Stufen noch einmal deutlich an. Führt man diesen Faktor 2 auch mit dem vorgeschlagenen System fort, erreichen die absoluten Beträge eine diskutierbare Höhe. Selbst bei einem Einkommen > 110.000.- €/Jahr „verzehren“ bei einer GT-Betreuung von 10 Stunden 844.- € inkl. Verpflegung pro Monat einen nicht unerheblichen Anteil des Familieneinkommens. Es wäre dann deutlich

der höchste Beitrag aller verglichener Kommunen. In den unteren EK-Gruppen würde man sich den Beiträgen der höher liegenden Kommunen annähern.

Da es für den beschriebenen Faktor keine rechtlichen Vorgaben gibt, schlägt die Verwaltung vor, den Faktor auf 1,8 zu reduzieren. Damit sinkt die Beitragslast spürbar (10%) was mit einer Einnahmereduzierung von ca. 40.000.- € einhergehen würde. Dieser „Abschlag“ entspricht in der Höhe aber in etwa den Beträgen des bisherigen Systems. Dieses hat für die U3-Betreuung einen älteren Landesrichtsatz herangezogen als für Kindergartenkinder und damit ebenfalls nicht mit dem exakt doppelten Satz gerechnet. Die als Anlage 2 zum Beschlussvorschlag beiliegende Tabelle ist auf der Basis „1,8“ erstellt.

Das System wurde von der Bedarfsplanungsgruppe in der Online-Besprechung am 03.05.22 grundsätzlich befürwortet. Dem Vorschlag der Gruppe entsprechend erfolgte eine Vorstellung der Idee bei der Gesamtelternbeiratssitzung am 24. Mai 22 und anschließend am 30.05.22 als Onlineveranstaltung für alle interessierten Eltern. Aus diesen Zusammenkünften sind im Wesentlichen folgende Punkte zu benennen:

Die Erhöhung der Beiträge in den unteren Einkommensgruppen wurden bei der Vorstellung im Gesamtelternbeirat (GEB) deutlich kritisiert. Ansonsten wurde das System positiv aufgenommen. Tatsächlich haben sich in der vorgestellten Variante wesentliche Erhöhungen für Einkommen bis 25.000.- € ergeben, weil der Einstiegsbeitrag erst bei 30.000.- € angesetzt wurde (Einkommen zwischen 25.000.- und 30.000.- €. profitieren vom neuen System). Regelmäßig können Familien in diesen Einkommensgruppen Leistungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe erhalten. D.h., dass auf Antrag die Beiträge vom Landkreis Reutlingen übernommen werden können, wenn die Voraussetzungen dafür vorliegen. Von der GEB-Versammlung wurde angeregt, diesen Familien Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen (inkl. Antragsformular) und ggf. bei der Antragsstellung zu unterstützen. Die Verwaltung greift die Idee gerne auf und wird bei entsprechendem Beschluss ein Infopaket für die Familien zusammenstellen.

Aus der Elterninformationsveranstaltung sind zwei schriftliche Rückmeldungen eingegangen.

Stellungnahme 1:

„Die Verwaltung verwendet für die Grenze der Armutgefährdung Angaben des Statistischen Bundesamts: Dies blendet Einkommensunterschiede und Unterschiede in den Lebenshaltungskosten (zum Beispiel Mieten) in den Bundesländern und Regionen aus. Baden-Württemberg ist eines der teuersten Bundesländer.

Für Baden-Württemberg gibt es zumindest für 2019 aktuelle Zahlen (S. 7 im Bericht):

https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag20_12_02.pdf

Inzwischen sind wir schon drei Jahre weiter, und mit In Kombination mit den aktuellen Inflationsraten scheint eine Festsetzung auf 30.000€ (S. 22 der Powerpoint) als "niedriges Einkommen" als sehr ungünstiger Ausgangspunkt für ein Berechnungsmodell, welches die Verteilungsgerechtigkeit unter den Familien über längere Zeit garantieren soll.“

Stellungnahme 2:

„Maßgeblich habe ich 2 Punkte, die ich gerne mit Ihnen teilen möchte:

- Gaußsche Normalverteilung

Sie hatten beim neuen Konzept als Ziel ausgerufen eine Normalverteilung über die Einkommensstufen erreichen zu wollen.

Diese Normalverteilung habe ich beim neuen Konzept nicht gesehen, da die große Säule ganz rechts

lediglich leicht geschrumpft ist. Wenn die Normalverteilung das Ziel sein soll, sollten die Stufen nochmal überdacht werden, um eine Normalverteilung erreichen zu können.

- **Mittleres Einkommen**

Daran schließt das mittlere Einkommen direkt an. Dies haben sie vermutlich aus einem deutschen Bundesdurchschnitt ermittelt. Wenn man jedoch die Grafik der Einkommen der Metzinger Eltern anschaut, mit der großen Säule ganz rechts, wird schnell deutlich, dass das mittlere Einkommen in Metzingen nicht vergleichbar mit dem gewählten Schnitt ist.

Dasselbe gilt zB für das Mietniveau in Metzingen was direkt mit dem Einkommen korreliert. Sucht man aktuell in Metzingen eine 4 Zimmer Wohnung, liegt man zwischen 1.500 und 2.000 EUR oder sogar noch darüber. Dies ist mit dem mittleren Einkommen, das sie angenommen haben, für eine Familie nicht möglich.

In Summe stellt sich die Frage, wo die Stadt Metzingen ihren Schwerpunkt setzen will. Am Montag wurde für mich ersichtlich, dass dieser nicht auf den Familien und im Sozialen liegt.

Es gibt genügend Beispiele von Städten, die dies anders sehen. Z.B. sind sowohl in Berlin als auch in München die Kindergärten kostenlos, der Finanzhaushalt bei beiden Städten jedoch sehr unterschiedlich, sodass es am Ende tatsächlich eine Frage der Priorität und nicht des Geldes ist.

Ich hoffe, sie können die oberen beiden sehr objektiven und eher mathematischen Gründe bei der Überarbeitung ihres Konzeptes berücksichtigen.“

Aus Sicht der Verwaltung wird dazu wie folgt Stellung genommen:

Beim auf den in der Stellungnahme verwiesenen Ba-Wü-Wert von 2019 wird ein Jahreswert von 29.400.- € (2450*12) erreicht.

| Regionaleinheit | 2019 | |
|-------------------|------------------------|--|
| | Ein-personen-haushalte | Haushalte mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern im Alter von unter 14 Jahren |
| | | EU |
| Baden-Württemberg | 1 166,98 | 2 450,66 |

Dieser Wert ist sogar etwas geringer als der von uns verwendete Bundesdurchschnittswert. Offensichtlich liegen hier unterschiedliche Datengrundlagen vor (nach der Bawü-Tabelle läge der Bundesdurchschnitt bei ca. 27.000.- €)

Auf Grund der unterschiedlichen Datengrundlagen, ist es notwendig, sich einmalig auf eine offizielle Grundlage festzulegen. In der Konsequenz dieser Argumentation müssten eigentlich die Werte von Metzingen zu Grunde gelegt werden. Diese sind aber in dieser Form nicht zu erhalten. Das statistische Bundesamt bietet hingegen sicher die Gewähr für eine verlässliche Fortschreibung. Auch ist die Abweichung zum aufgezeigten Wert der BW-Statistik nur gering. Eine gewisse „Unschärfe“ lässt sich leider auch bei diesem in sich logischen System nicht vermeiden. Insoweit wird vorgeschlagen, den eingeschlagenen Weg mit den Werten des Statistischen Bundesamtes weiterzugehen.

Für das vorgeschlagene System ist wichtig, dass das **Durchschnittseinkommen** (4.715.- € x 12 = **56.580.-€**)

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Einkommen-Einnahmen-Ausgaben/Tabellen/deutschland-lwr.html>

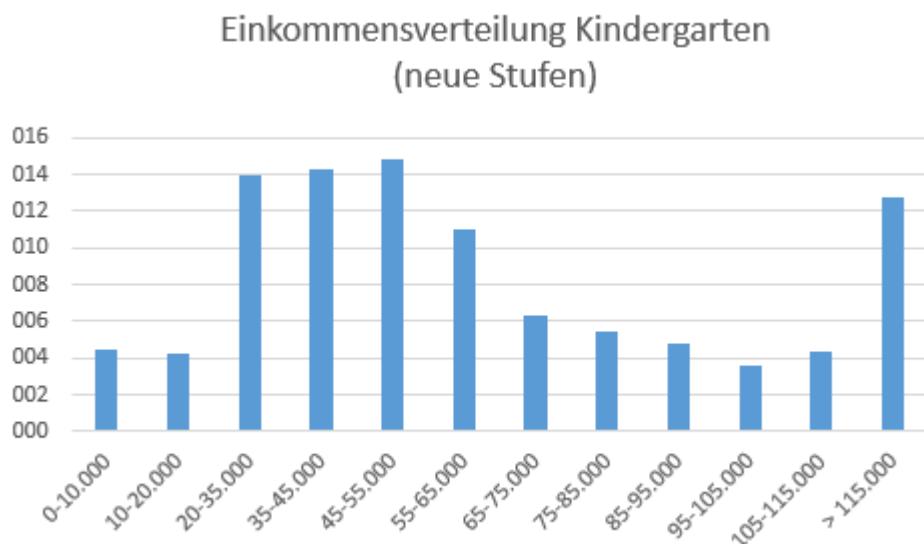
-maßgeblich für den Landesrichtsatz- dauerhaft **in Stufe IV** verbleibt und die **Armutsgefährdungsschwelle** für Familien mit 2 Kindern unter 14 Jahre

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Lebensbedingungen-Armutsgefahrdung/Tabellen/armutsschwelle-gefahrdung-mz-silc.html>

von der Stufe I abgedeckt wird.

Am 20.06.2022 hat das statische Bundesamt einen neuen Wert für die Armutsgefährdungsschwelle mit **32.763.- €** veröffentlicht. Diese Veröffentlichung lag bei der Vorstellung des Systems noch nicht vor. Das System wurde in der Folge angepasst indem die Einkommensgrenzen um jeweils 5.000.- € angehoben wurden. Das bedeutet, dass die Stufe I jetzt statt bei 30.000.- € (Wert bei der öffentlichen Vorstellung) nun bei 35.000.- € endet und damit die Armutsgefährdungsschwelle weiterhin in der Eingangsstufe berücksichtigt ist. Damit ergeben sich gegenüber dem Ausgangsvorschlag weitere Entlastungen für viele Familien. Entsprechend reduzieren sich auch die zu erwartenden Gesamteinnahmen aus den Elternbeiträgen statt um ca. 120.000.- € um ca. 160.000.- € p.a. Insoweit ist dem Einwand aus der Stellungnahme Rechnung getragen.

Die „Normalverteilung“ ist das wünschenswerte Ziel. Mit dem vorgeschlagenen System kommen wir diesem Ziel näher. Zumindest bis zu einer Grenze von 85.000.- € erreichen wir voraussichtlich ein gutes Ergebnis.



Ca. 2/3 der Familien liegen bis 75.000.- € und damit in Einkommensbereichen der bisherigen Einkommensstufen 1-6. Ca. 55 % liegen beim Durchschnittseinkommen oder darunter. D.h., dass die angestellten Überlegungen auch für Metzinger im Prinzip zutreffen. Die „Ausreißer“ nach oben werden sich auch mit einer anderen Staffelung nicht im Gaußschen Sinne einfangen lassen. Das betrifft dann aber Einkommen, die mit dieser Problematik zurechtkommen sollten.

Das Prinzip „Armutsgrenze-Durchschnittseinkommen-hohes Einkommen“ basiert auf objektiven Kriterien und ist bewusst nicht auf die örtlichen Verhältnisse in Metzinger zugeschnitten. Wenn wir überproportional gut verdienende Familien in der Stadt haben, kann das Beitragsaufkommen auch höher sein als anderswo. Sollte sich die Entwicklung (gut verdienender Eltern) ändern, fängt das System die veränderten Verhältnisse automatisch auf – verbunden mit einer reduzierten Gesamteinnahme. Das erscheint durchaus sozial ausgewogen.

Mit dieser Systemumstellung werden die allermeisten Familien finanziell entlastet (exemplarisch für

Familien mit 2 Kindern s. Anlage 4). Im städtischen Haushalt fehlten gegenüber dem bisherigen System ca. 160.000.- € pro Jahr. Die Prognose ist allerdings mit hohen Unsicherheiten belastet. Die Zahlen basieren auf Werten aus dem Jahr 2020, sind aber stark abhängig von nachgefragten Öffnungszeiten, Anzahl der tatsächlich betreuten Kinder und der Einkommensverteilung bzw. Kinderzahl der Familien zu künftigen Zeitpunkten. Zusätzlich sind die Jahre 2020 und 2021 auf Grund der Coronapandemie nicht repräsentativ.

Bei einem Jahresaufkommen aus Beiträgen von ca. 1.4 Mio € bedeutet das eine Reduzierung um ca. 11,5 %. 2021 wurden für die Kindertagesbetreuung insgesamt ca. 11,2 Mio € an Betriebskosten aufgewendet, durch unseren bereits erfolgten weiteren Ausbau mit deutlich steigender Tendenz. Dies bedeutet einen Kostendeckungsgrad durch Elternentgelte in Höhe von ca. 12,5 %. Die restlichen 87,5 % werden über allgemeine Steuermittel von Bund, Land und Stadt Metzingen getragen.

In Metzingen steht ein quantitativ und qualitativ gut ausgebautes Netz von Betreuungsplätzen mit unterschiedlichen pädagogischen Ausprägungen zur Verfügung. Im Gegensatz zu vielen anderen Kommunen in der Republik sind wir zumeist in der Lage, die von Eltern gewünschte Betreuungsform, zum gewünschten Zeitpunkt in guter Qualität zur Verfügung stellen zu können. Vor dem Hintergrund des aktuellen Fachkräftemangels ist dies keine Selbstverständlichkeit mehr. Elternbeiträge leisten einen nicht vernachlässigbaren Anteil, die Rahmenbedingungen für dieses umfangreiche Angebot erhalten zu können. Trotzdem absehbar ist, dass sich die finanzielle Lage der Stadt Metzingen in den kommenden Jahren nicht verbessern dürfte, schlägt die Verwaltung die mit einer Entlastung der meisten Familien verbundene Reform des Beitragssystems vor. Die Entlastung bei Betreuungsplätzen für Kinder bis 3 Jahre soll zusätzlich bewirken, dass sich künftig noch mehr Eltern dafür entscheiden, früher in den erlernten Beruf zurückzukehren. Bislang war dann und wann zu vernehmen, dass der Wiedereinstieg verschoben wurde, weil er sich in Anbetracht der Beiträge für einen Krippenplatz finanziell nicht lohne. Insoweit soll diese Entscheidung auch ein Baustein sein, dem Fachkräftemangel vieler Branchen entgegenwirken.

Zu Beschlussvorschlag 3:

Die Bestimmungen zur Ermittlung des „Maßgeblichen Einkommens“ wurden im Laufe der Jahre mehrfach verändert. Die Terminologie war dabei an verschiedenen Stellen nicht deckungsgleich mit steuerrechtlichen Begrifflichkeiten. Mit der Überarbeitung des Systems wurden auch diese Bestimmungen überprüft und entsprechend angepasst. Inhaltlich wurden keine Veränderungen vorgenommen, die Änderungen dienen in erster Linie der Rechtssicherheit.

Zeitliche Umsetzung:

ab September 2022

Anlagen:

1-4