



öffentlich

Fachbereich	Dezernent(in) / Geschäftsführer	Datum
51	StR'in Daniela Schneckenburger	31.05.2022

verantwortlich	Telefon	Dringlichkeit
Dr. Annette Frenzke-Kulbach	50-22519	-

Beratungsfolge	Beratungstermine	Zuständigkeit
Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	17.06.2022	Empfehlung
Ausschuss für Kinder, Jugend und Familie	22.06.2022	Empfehlung
Hauptausschuss und Ältestenrat	23.06.2022	Empfehlung
Rat der Stadt	23.06.2022	Beschluss

Tagesordnungspunkt

Prüfauftrag zum Haushaltsbegleitbeschluss "Reform der Elternbeiträge" zur Einführung eines Beitragsguthabens

Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt Dortmund folgt den Ausführungen der Verwaltung und beschließt, das Beitragsguthaben nicht einzuführen.

Personelle Auswirkungen

Keine

Finanzielle Auswirkungen

Keine

Klimarelevanz

Keine

Thomas Westphal
Oberbürgermeister

Jörg Stüdemann
Stadtdirektor/Stadtkämmerer

Begründung

Mit Ergänzungsantrag der SPD-Ratsfraktion zum Haushaltsplanentwurf 2022 (Drucksache-Nr.: 22100-21-E2) soll die Elternbeitragssatzung (EBS) dahingehend geändert werden, dass Eltern bzw. Alleinerziehende für Kinder, für die sie den Partnerschaftsbonus beim Elterngeld bezogen haben, je absolvierten Monat ein Beitragsguthaben i. H. v. 200,- Euro erhalten. Hinsichtlich der längstens möglichen Anzahl an Partnerschaftsmonaten (zurzeit 4 Monate) ergibt sich somit ein maximaler Betrag von 800,- Euro je Kind, der ausschließlich für fällige Beiträge in der frühkindlichen Bildung und Betreuung verwendet werden soll.

Die Verwaltung wurde gebeten, die Umsetzbarkeit des Vorhabens zu prüfen.

1. Ausgangslage

Zur Erfüllung des Rechtsanspruchs bietet das Jugendamt Dortmund den Familien i.R. des staatlichen Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsauftrags von Kindern ein breites Betreuungsangebot an. In 324 Kindertageseinrichtungen werden derzeit über 24.000 Betreuungsplätze und in der Kindertagespflege über 3.200 bereitgestellt. Hinzu kommen insgesamt 89 Offene Ganztagschulen mit über 12.500 Plätzen.

Ermächtigungsgrundlage für die Heranziehung zu den Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Angeboten in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und Offener Ganztagschule sind § 90 Abs. 1 SGB VIII i. V. m. §§ 51 Abs. 1 und Abs. 5 KiBiz sowie die Vorschriften der EBS. Grundsätzlich haben die Eltern entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit monatliche Beiträge zu dem öffentlichen Finanzierungsanteil an den Jahresbetriebskosten der Betreuungseinrichtungen zu entrichten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bemisst sich nach dem Einkommen der Zahlungspflichtigen; maßgeblich ist hierbei das heranziehbare kalenderjährliche Gesamteinkommen.

Elternbeiträge sind auf § 90 SGB VIII beruhende sozialrechtliche Abgaben eigener Art und keine Steuern. Sie sind keine Gemeinlasten, die alle Bewohner*innen treffen, und werden insbesondere nicht ohne individuelle Gegenleistung erhoben. Sie sind vielmehr bundesrechtlich als – fakultativer – Annex der voraussetzungslos nach §§ 22, 24 SGB VIII gewährten staatlichen Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen ausgestaltet. Elternbeiträge sind nicht von allen, sondern lediglich von denjenigen zu entrichten, die die Tageseinrichtungen in Anspruch nehmen und denen bzw. deren Kindern damit der Vorteil der staatlichen Förderung (Betreuung, Erziehung und Bildung) zugutekommt.

2. Voraussetzungen zum Bezug des Partnerschaftsbonus

Das Elterngeld, in erster Linie als Entgeltersatzleistung ausgestaltet, dient als finanzielle Hilfe bei der Betreuung des eigenen Kindes nach der Geburt. Neben „Basiselterngeld“ und „ElterngeldPlus“ haben die Eltern (bzw. der alleinstehende Elternteil) gemäß § 4 b Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) die Möglichkeit, für Geburten ab dem 01.09.2021, mindestens zwei bis maximal vier zusätzliche „Partnerschaftsbonusmonate“ in Anspruch zu nehmen. Hierfür müssen alle folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Eltern (bzw. der alleinstehende Elternteil) müssen mit dem Kind **in einem Haushalt zusammenleben**.
- Die Eltern (bzw. der alleinstehende Elternteil) müssen in **vier aufeinander folgenden** Lebensmonaten eine Teilarbeitszeit von mindestens 24 Stunden, aber höchstens 32 Stunden pro Woche erreichen.

3. Ermittlung der Fallzahl des Partnerschaftsbonus

Für die Gewährung von Elterngeld ist das gemeinsame Versorgungsamt der Städte Dortmund, Bochum und Hagen zuständig. Auf Anfrage wurde von dort mitgeteilt, dass die Eltern (bzw. alleinstehenden Elternteile) sowohl bei der Antragstellung der Partnerschaftsbonusmonate, als

auch nach dem Leistungsbezug, nachweisen müssen, dass die Voraussetzungen zur Gewährung vorliegen bzw. vorgelegen haben.

Angaben zur Häufigkeit von Rückforderungs- bzw. Änderungsbescheiden im Hinblick auf die Bewilligung von Partnerschaftsbonusmonaten beim Elterngeld können hingegen nicht gemacht werden, da von dort nur allgemein eine Zugriffsmöglichkeit besteht im Zusammenhang mit Änderungen des Elterngeldbezuges. In dem Zusammenhang wurde hervorgehoben, dass die Aufgabenwahrnehmung bereits seit 2008 auf die Kommunalebene übertragen wurde, die zur Verwaltung und Zahlbarmachung des Elterngeldes erforderliche Datenverarbeitung aber weiterhin für ganz Nordrhein-Westfalen durch IT.NRW gesteuert wird. Daher bestehen insgesamt lediglich sehr eingeschränkte Auswertungsmöglichkeiten. Aus diesem Grund kann auch anhand von Gesamtzahlen nicht eindeutig ermittelt werden, wie viele Eltern (bzw. alleinstehende Elternteile) in Dortmund Partnerschaftsbonusmonate in Anspruch nehmen. Das liegt auch an dem Umstand, dass Partnerschaftsbonusmonate in der dortigen Statistik lediglich als zusätzliche Elterngeld Plus-Monate erscheinen. Folglich kann nicht unterschieden werden, ob es sich tatsächlich um Partnerschaftsbonusmonate oder „nur“ um Elterngeld Plus-Monate handelt.

4. Rechtliche Einordnung eines Beitragsguthabens bei den Elternbeiträgen

Für den staatlichen Leistungsbereich ist unter dem Aspekt des Art. 3 Abs. 1 GG eine größere Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers anerkannt, als innerhalb der Eingriffsverwaltung; dieser ist deshalb in weiterem Umfang zum Erlass typisierender und generalisierender Regelungen berechtigt. Räumt er dem Bürger einen Anspruch auf staatliche Leistung ein und begünstigt er hierbei einzelne Gruppen, verletzt er die Grenze des Art. 3 Abs. 1 GG nicht, wenn sich aus dem Gegenstand der Regelung für die Art der Differenzierung ein sachlich vertretbarer Gesichtspunkt anführen lässt und im Übrigen die besonderen Wertentscheidungen der Verfassung beachtet bleiben. Einschränkungen ergeben sich aus dem Äquivalenzprinzip, also dem Gebot eines angemessenen Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung, sowie allgemein aus dem auf dem Rechtsstaatsprinzip fußenden allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Ferner ist der Satzungsgeber berechtigt, dem Aspekt der Verwaltungspraktikabilität gebührend Rechnung zu tragen, was seine etwaige Pflicht zu (weiteren) Differenzierungen und/oder aufwändigen Erhebungen oder Nachforschungen einschränkt.

Zuletzt hatte sich das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen in mehreren Urteilen mit dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG bei Elternbeiträgen befasst. So heißt es beispielhaft in dem Urteil vom 5. September 2018 – 12 A 181/17 –, juris, Tz. 91:

Durchbrechungen des Gleichheitssatzes durch Typisierungen und Pauschalierungen können - insbesondere bei der Regelung von Massenerscheinungen - durch **Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und -praktikabilität** gerechtfertigt sein, solange die durch jede typisierende Regelung entstehende Ungerechtigkeit noch in einem angemessenen Verhältnis zu den erhebungstechnischen Vorteilen der Typisierung steht. Die Grenze liegt dort, wo ein sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung wesentlich gleicher oder die gesetzliche Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte auch mit Blick auf die Verwaltungsvereinfachung fehlt.

Diese Grenze könnte im vorliegenden Fall womöglich überschritten werden. Mit dem Vorhaben würde lediglich ein kleiner Teil der Eltern finanziell besser gestellt. Der überwiegende Teil der Beitragspflichtigen wäre hiervon nicht betroffen. Insbesondere beim

Vergleich von Eltern, die einerseits das „reguläre“ Elterngeld beziehen zu denjenigen, die einschlägige Partnerschaftsbonusmonate in Anspruch nehmen, lässt sich nach diesseitiger Auffassung **kein sachlich vertretbarer Gesichtspunkt für eine Typisierung** erkennen. Letztlich erhalten alle Beitragspflichtigen formalrechtlich gesehen eine staatliche Entgeltersatzleistung und nehmen zugleich ein beitragspflichtiges Betreuungsangebot wahr. Da der überwiegende Teil der Kinder mittlerweile wöchentlich bis zu 45 Stunden betreut werden, erscheint ein womöglich mit dem Vorhaben verbundenes familienpolitisches Ziel nicht erkennbar, bspw. mehr Zeit mit dem Kind zu verbringen. Sofern hingegen eine finanzielle Entlastung der eigentliche Zweck des Vorhabens ist, müsste sich diese, gemessen an den dargelegten Tatbestandsmerkmalen, vielmehr an alle Beitragspflichtigen zugleich richten.

5. Umsetzung eines Beitragsguthabens im Jugendamt:

Für eine Umsetzung kommt dem Gesichtspunkt der erforderlichen **Verwaltungspraktikabilität bei der Prozessabwicklung** i.R. der Massenverwaltung eine gesteigerte Bedeutung bei.

Das Jugendamt erhebt nach der gültigen EBS über alle Träger und Angebote die Elternbeiträge. Diese Anmerkung ist insofern von Bedeutung, da organisatorische, wie auch technische Verfahrensweisen für alle Träger und Angebote, große wie z.B. FABIDO, aber auch für die einzelne Elterninitiative, greifen müssen.

Das Elternbeitragswesen als „Massenverwaltungsgeschäft“ ist überwiegend geprägt durch

- saisonale Arbeitsspitzen, wie z.B. An- und Abmeldephasen, jährliche Bestandsabfragen über bestehende Betreuungsverhältnisse bei den zuständigen Trägern der TEK/OGS, Erstellung von Massenbescheiden i.R. von Jahrläufen, Überprüfungen der Abgabenhöhe,
- fachbereichs- und trägerübergreifende Schnittstellen, u.a.
 - zur Stadtkasse i.R. des SAP-Buchführungsverfahrens (Gebührenannahme/-buchung, Zahlungsverfolgung, Niederschlagungen),
 - zu Einrichtungsträgern (TEK/OGS) und
- ein hohes Aufkommen an Kundenkontakten (schriftlich, telefonisch, E-Mail).

Die Einführung eines Beitragsguthabens würde den beim Jugendamt mit der Aufgabenwahrnehmung verbundenen Verwaltungsaufwand erheblich steigern. Neben Trennungsfällen und Fällen von mangelnder Mitwirkung wären insbesondere Fallkonstellationen, die eine (abgabenrechtlich übliche) rückwirkende Änderung der Beitragshöhe oder gar eine nachträgliche Befreiung von der Elternbeitragspflicht ergeben, bei einer im Vorfeld bereits erfolgten Guthabenverrechnung mit fällig gewordenen Beiträgen, als problematisch einzustufen. Hierbei gilt zu beachten, dass - ungeachtet der den Eltern obliegenden Anzeigepflicht - Änderungen in den wirtschaftlichen und persönlichen Lebensverhältnissen oftmals nachträglich dem Jugendamt gegenüber angezeigt werden. Diese und auch weitere schwierige bzw. „dehnbare“ Ausgangslagen könnten zu einer signifikanten Steigerung von Einzelfällen führen, die einer gesonderten Einschätzung zur weiteren Vorgehensweise erfordern.

Das Vorhaben sieht die Gewährung eines Beitragsguthabens von maximal 800,- Euro je Kind vor. Aufgrund der bestehenden Geschwisterkindregelung wird der Elternbeitrag hingegen lediglich für ein Kind erhoben. Für gleichzeitig betreute Geschwisterkinder (z.B. bei

Mehrlingsgeburten), deren Beitrag gleich hoch bzw. geringer ausfällt, wird hingegen kein weiterer Elternbeitrag fällig. Vor dem Hintergrund erscheint das Vorhaben im Hinblick auf Familien, die gleichzeitig mehrere Betreuungsverhältnisse in Anspruch nehmen, unverhältnismäßig.

Der geringe Grad der mit den Elternbeiträgen zu erreichenden Kostendeckung der Kindertageseinrichtungen führt i.R. der hier gegebenen staatlichen Leistungsgewährung zu einer entscheidenden Bedeutung des Grundsatzes der Verwaltungspraktikabilität. Sollen die geringen Elternbeiträge ihrer Bestimmung gemäß tatsächlich in nennenswertem Umfang für den Betrieb der Tageseinrichtungen aufgewendet werden, muss der Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und Einziehung der Beiträge so gering wie möglich gehalten werden. Die Einführung eines Beitragsguthabens stünde dem diametral entgegen.

6. Technische Umsetzung eines Beitragsguthabens bei den Elternbeiträgen

Im Hinblick auf die für das Vorhaben erforderliche Programmerweiterung des elektronischen Vorverfahrens KITA10 wurde vom Anwendungshersteller KITA-Consulting eine erste Einschätzung eingeholt. Die Wertguthaben in den betroffenen Familienkonten zu verwalten, würde demnach eine Vielzahl an verfahrenstechnischen Fragestellungen mit sich bringen, u.a.

- wie sind die Verantwortlichkeiten, Freigabe- und Kontrollfunktionen geregelt? (Sachbearbeiter/in oder Ebene Teamkoordination bzw. Teamleitung/ 4-Augen-Prinzip?),
- wie soll verrechnet werden?
- was passiert mit vorhandenen Restguthaben, die nicht mehr verrechnet werden können (bspw. bei vorzeitiger Abmeldung der Kinder)?
- wie sehen die Bescheide aus (wären diese ausreichend nachvollziehbar für die Eltern)?
- sofern beide Programmmodule „TEK“ und „Tagespflege“ betroffen sind, wer soll das Guthaben bei verknüpften Fällen pflegen und wer ist zuständig?

Vor dem Hintergrund wäre es zwingend erforderlich, zunächst ein schlüssiges Konzept (Pflichtenheft) zu erstellen, bei dem alle einschlägigen Geschäftsprozesse vorab gemeinsam sondiert werden müssten. Der zu erwartende Programmieraufwand wäre andernfalls nicht kalkulierbar. Aufgrund des hohen Individualisierungsgrades der Fachanwendung wird zudem erwartet, dass die laufende Programmpflege respektive einhergehende Systembetreuung künftig viel umfangreicher als bisher ausfallen wird. Daher müsste eine Anpassung des bestehenden Pflege- und Wartungsvertrages zwischen der Stadt Dortmund und KITA-Consulting zusätzlich vorgenommen werden. Aktuell sind bereits umfangreiche Programmanpassungen seitens der Stadt Dortmund in Auftrag gegeben worden, die zunächst vorrangig seitens KITA-Consulting vorgenommen werden müssen.

7. Empfehlung der Fachabteilung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen wird empfohlen, von der Einführung eines Beitragsguthabens abzusehen.

Zuständigkeit

Die Zuständigkeit des Rates ergibt sich aus § 41 Abs. 1 Buchst. f der Gemeindeordnung Nordrhein- Westfalen (GO NRW).