

**Streikbedingte Gebührenrückerstattung an betroffene Familien
in städtischen Kindertageseinrichtungen;
Raumnutzung durch Eltern;
Rückwirkende Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 3521

Anlagen

**Beschluss des Bildungsausschusses und des Kinder- und Jugendhilfeausschusses
des Stadtrates in der gemeinsamen Sitzung vom 07.07.2015 (VB)**
öffentliche Sitzung

I. Vortrag des Referenten

1. Ausgangslage

Anfang Mai 2015 hat die Gewerkschaft ver.di ab Montag, dem 11.05.2015, alle Beschäftigten der kommunalen Einrichtungen im Bereich des Sozial- und Erziehungsdienstes der Landeshauptstadt München zum unbefristeten/mehrtägigen Streik aufgerufen. In etwa zwei Drittel der rund 420 Kindertageseinrichtungen in städtischer Trägerschaft kam es zu streikbedingten Schließungen. Zunächst wurde mit einer Dauer des Streiks von 14 Tagen gerechnet, jedoch wurde der Ausstand auch nach mehr als 14 Tagen nicht beendet. Da die Tarifverhandlungen ohne Ergebnis geblieben sind, haben die Tarifparteien die Schlichtung angerufen. Die Friedenspflicht begann am 07.06.2015, der unbefristete Streik wurde ausgesetzt. In den städtischen Kindertageseinrichtungen wurde ab dem 08.06.2015 der Betrieb wieder regulär aufgenommen.

Am 12.05.2015 wurde der beiliegende Antrag Nr. 14-20/ A 1028 zur dringlichen Behandlung in der Vollversammlung am 20.05.2015 gestellt (siehe Anlage 2). Es wurde beantragt, „den Eltern aktuell bestreikter städtischer Kindertageseinrichtungen die Besuchsgebühren und das Verpflegungsgeld“ zu erstatten.

Der Antrag wurde wie folgt begründet:

„Nachdem die Tarifverhandlungen nach fünf Runden für die bundesweit 240.000 ErzieherInnen und SozialarbeiterInnen gescheitert sind, legt auch in München der Großteil des Kita-Personals seine Arbeit nieder. Der Ausstand soll voraussichtlich 14 Tage dauern. Gerade hinsichtlich der Kita-Gebühren entstanden bei den Eltern viele Fragen. Bisher erlaubte die Satzung erst nach fünf aufeinander folgenden Besuchstagen, an denen die Einrichtung ersatzlos geschlossen war, eine Erstattung der Gebühren. Hinsichtlich des aktuellen Streiks sollen den Eltern jedoch alle Gebühren und Essensgelder ab dem ersten Streiktag erstattet werden.“

Durch den bisherigen Ausstand sind bereits mehr als fünf zusammenhängende Streiktage angefallen. Deshalb wären bereits im Rahmen der bisherigen Möglichkeiten der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung Minderungen vorzunehmen. Die im Antrag vom 12.05.2015 geforderte Regelung zur Erstattung der Kindertageseinrichtungsgebühren ab dem ersten Streiktag ging jedoch über die Regelungen der städtischen Kindertageseinrichtungsgebührensatzung hinaus.

Im Rahmen der Behandlung dieses Antrags mit der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 3244 wurde eine großzügige – über die Gebührensatzung hinausgehende – Lösung geprüft. Soweit der Antrag über die satzungsgemäßen Regelungen hinaus ging, konnte ihm jedoch, mangels Zustimmung der Regierung von Oberbayern zu einem Sondererlass, nicht entsprochen werden, sodass dem Stadtrat vorgeschlagen wurde, die satzungsgemäßen Minderungen umzusetzen. Dieser Beschlussvorschlag wurde vom Stadtrat am 20.05.2015 angenommen, ergänzt um den im Folgenden wiedergegebenen mündlich vorgebrachten Antrag der Stadtratsfraktion der SPD:

„Ziffer 1

Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, zu prüfen, ob die Kindertageseinrichtungsgebührensatzung rückwirkend zum 01.05.2015 bzw. zum 01.01.2015 so geändert werden kann, dass die Erstattung der Kindertageseinrichtungsgebühren ab dem ersten Streiktag möglich ist. Außerdem soll geprüft werden, ob die in der Satzung erwähnte Härtefallregelung so ausgelegt werden kann, dass sie für die Eltern, die vom Streik betroffen sind, angewendet werden kann.

Ziffer 2

Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, zu prüfen, ob die für die Kindertagesbetreuung gewidmeten Räume, die wegen des Streiks nicht zweckgemäß genutzt werden, Eltern großzügig überlassen werden können.“

Da aus Sicht des Referats für Bildung und Sport auch nach der formalen Erledigung des Antrags vom 12.05.2015 die Dringlichkeit des Themas erhalten blieb und sich die o.g. Prüfaufträge aus der dringlichen Behandlung des Antrags ergeben haben, sollte auch die Behandlung dieser Sitzungsvorlage im Stadtrat mit hoher Dringlichkeit stattfinden. Nach der Erledigung der Prüfaufträge war die gemeinsame Sitzung des Bildungsausschusses und des Jugendhilfeausschusses am 07.07.2015 die erste Möglichkeit, die Ergebnisse der Prüfung dem Stadtrat vorstellen zu können. Da die Prüfungs- und Abstimmungsarbeiten in Zusammenarbeit mit den anderen beteiligten Referaten aufwendig abzuwickeln waren, konnte die Vorlage nicht fristgerecht fertiggestellt werden.

Das Referat für Bildung und Sport nimmt nun zu den Prüfaufträgen im Folgenden Stellung.

2. Prüfung des Referats für Bildung und Sport hinsichtlich einer rückwirkenden Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung zum Zweck der Erstattung der Kindertageseinrichtungsgebühren ab dem ersten Streiktag (Ziffer 1 Satz 1 des mündlichen Antrags der Stadtratsfraktion der SPD vom 20.05.15)

Der Änderungsantrag der Stadtratsfraktion der SPD fordert eine Prüfung, ob die Kindertageseinrichtungsgebührensatzung rückwirkend zum 01.05.2015 bzw. zum 01.01.2015 so geändert werden kann, dass die Erstattung der Kindertageseinrichtungsgebühren ab dem ersten Streiktag möglich ist.

Mit Schreiben vom 21.05.2015 hat das Referat für Bildung und Sport die Regierung von Oberbayern um rechtsaufsichtliche Prüfung gebeten, ob eine rückwirkende Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung zum Zweck einer taggenauen Erstattung der Besuchsgebühren und des Verpflegungsgeldes für die streikbedingten Schließtage rechtlich möglich und gegebenenfalls genehmigungsfrei ist. Der Entwurf einer Satzung zur Änderung des § 11 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung mit rückwirkendem Inkrafttreten zum 01.05.2015 wurde vorgelegt.

2.1 Besuchsgebühr

Eine taggenaue Erstattung/Minderung der Besuchsgebühr ist rechtlich möglich und tatsächlich mit angemessenem Aufwand umsetzbar. Dem Anliegen aus dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion kann daher entsprochen werden.

Nach dem Satzungsentwurf erfolgt ab dem 01.05.2015 für jeden Tag der ersatzlosen Schließung eine Ermäßigung der Besuchsgebühr um ein Zwanzigstel der Monatsgebühr. Ab 20 Besuchstagen sieht der Satzungsentwurf vor, dass eine Monatsgebühr komplett entfällt. Des Weiteren ist eine Minderung für mehr als 20 Schließtage pro Monat ausgeschlossen. Die Minderung an sich ist für den Monat vorgesehen, in den die überwiegende Zahl der Schließungstage fällt. Für den Fall der gleichen Anzahl der Tage in beiden Monaten erfolgt die Minderung für den Monat der Wiedereröffnung (§ 1 Ziffer 2 der Satzung zur Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung mit der Neufassung des § 11 Abs. 1 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung). Wie bereits in der derzeit gültigen Kindertageseinrichtungsgebührensatzung geregelt, ist die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Platzes in einer anderen Gruppe der gleichen Einrichtung oder in einer anderen städtischen Einrichtung Ersatz im Sinne von § 11 Abs. 1 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung. Darüber hinaus zählen die regulären jährlichen Schließungstage der Einrichtungen, einschließlich der zulässigen Klausur- und Fenstertage, im Krippenbereich auch ohne Ersatzangebot, wie bisher als Besuchstage nach § 3 Abs. 4 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung und gelten nicht als ersatzlose Schließungstage (§ 1 Ziffer 3 der Satzung zur Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung mit der Neufassung des § 11 Abs. 2 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung).

2.2 Verpflegungsgeld

Eine taggenaue Erstattung/Minderung des Verpflegungsgeldes ist ebenfalls rechtlich möglich und tatsächlich umsetzbar, allerdings mit deutlich höherem Aufwand und hohem Risiko. Dem Anliegen aus dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion kann daher auch in diesem Punkt entsprochen werden.

Entsprechend der Regelung zur Minderung der Besuchsgebühren wird das Verpflegungsgeld nach dem Satzungsentwurf für jeden vollen Tag der ersatzlosen Schließung um ein Zwanzigstel gemindert. Wenn das Kind an mindestens 20 Tagen eines Monats oder während des gesamten Monats nicht am Essen teilgenommen hat, entfällt das Verpflegungsgeld. Eine Minderung des Verpflegungsgeldes für mehr als 20 Schließungstage pro Monat ist, auch in Kombination mit Abmeldungen nach § 3 Abs. 4 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung, nicht möglich. Tage der ersatzlosen Schließung werden bei der Ermittlung des Verpflegungsgelds nach § 3 Abs. 4 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung nicht als Besuchstage berücksichtigt (§ 1 Ziffer 3 der Satzung zur Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung mit dem neu eingefügten § 11 Abs. 1a der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung). Abweichend hiervon werden die ersatzlosen Schließungstage als Besuchstage gezählt, wenn dies für die Gebührenschuldner günstiger ist. Mit dieser abweichenden Regelung soll sichergestellt werden, dass Eltern, die beispielsweise ihre Kinder während der Streiktage von der Verpflegung abgemeldet haben, nicht benachteiligt werden.

Wie bereits in der derzeit gültigen Kindertageseinrichtungsgebührensatzung geregelt, besteht die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines Platzes in einer anderen Gruppe der gleichen Einrichtung oder in einer anderen städtischen Einrichtung als Ersatz im Sinne von Absatz 1 und Absatz 1a.

Darüber hinaus zählen die regulären jährlichen Schließungstage der Einrichtungen, einschließlich der zulässigen Klausur- und Fenstertage, im Krippenbereich auch ohne Ersatzangebot, wie bisher als Besuchstage nach § 3 Abs. 4 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung und gelten nicht als ersatzlose Schließungstage (§ 1 Ziffer 4 der Satzung zur Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung mit der Neufassung des § 11 Abs. 2 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung).

Allerdings ist die Umsetzung der taggenauen Abrechnung des Verpflegungsgeldes mit einem hohen Verwaltungsaufwand und hohen Risiken verbunden:

Seit Januar 2014 benutzt die Zentrale Gebührenstelle das Fachverfahren „KITA-Gebühren“. Mit Hilfe dieses Fachverfahrens werden die zu zahlende monatliche Besuchsgebühr und das Verpflegungsgeld festgesetzt. Das IT-Verfahren erzeugt auf Basis der Festsetzung Forderungen, die in der Stadtkämmerei weiterverarbeitet und eingezogen werden. Jede Minderung von Besuchsgebühr und/oder Verpflegungsgeld muss im Fachverfahren „KITA-Gebühren“ abgebildet sein, um die ordnungsgemäße Buchführung sicherzustellen. Das Fachverfahren sieht, anders als bei der Besuchsgebühr, eine taggenaue Abrechnung

des Verpflegungsgeldes nicht vor. Vielmehr ist die Programmlogik im Fachverfahren so angelegt, dass das Verpflegungsgeld ausschließlich nach der sog. 5-Tage-Regel gemindert wird, d.h. gemäß § 3 Abs. 4 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung kann eine Minderung des Verpflegungsgeldes erst ab 5, 10, 15 bzw. 20 aufeinanderfolgenden Besuchstagen erfolgen.

Eine Umsetzung der taggenauen Abrechnung würde eine Neuimplementierung dieser Funktionalität im Fachverfahren KITA-Gebühren erfordern. Darüber hinaus müsste sichergestellt werden, dass die Funktionalität beider Abrechnungsvarianten des Verpflegungsgeldes, d.h. der bisherigen Abrechnung nach der 5-Tage-Regel und der neu zu implementierenden taggenauen Abrechnung, zuverlässig gewährleistet ist.

Wie aus der Stellungnahme des Direktoriums, Dienstleister für Informations- und Telekommunikationstechnik der Landeshauptstadt München (it@M) vom 22.06.2015 (siehe Anlage 3) hervorgeht, ist der Aufwand für diese Umprogrammierung sehr hoch. Von it@M werden die Kosten für die Implementierung der taggenauen Abrechnung des Verpflegungsgeldes in das Fachverfahren KITA-Gebühren nach einer ersten Schätzung mit ca. 50.000 € beziffert. Die Umprogrammierung erfordert darüber hinaus eine stadtweite Umpriorisierung der IT-Vorhaben mit der Folge, dass andere Vorhaben, sowohl vom Referat für Bildung und Sport, als auch von anderen Referaten, erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden können. Des Weiteren erhöhen sich die Aufwände für künftige Änderungen am Fachverfahren KITA-Gebühren. In der Abwägung dringend zu berücksichtigen sind auch die „hohen Risiken“, die it@M in der Änderung des Programms sieht, weil dabei viele Kernkomponenten in der Anwendung betroffen wären. Ein hohes Restrisiko könne allenfalls durch eine hohe Testabdeckung, die sowohl für it@M, als auch für das Zentrum für Informationstechnologie im Bildungsbereich des Referats für Bildung und Sport (RBS-ZIB) und die Zentrale Gebührenstelle mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand verbunden wäre, eingeschränkt werden (alleine der Aufwand bei RBS-ZIB für Spezifikation der neuen Logik, Erstellen und Dokumentieren der Testfälle sowie gründlicher Testdurchführung liegt bei ca. 90 Personentagen (internes Personal, ca. 55.000 € nicht zahlungswirksam)). Mit einer Zurverfügungstellung der Funktion, die die Rückerstattung der restlichen zwei Tage Verpflegungsgeld an die Sorgeberechtigten ermöglicht, könne frühestens im Dezember 2015 gerechnet werden.

Maßnahme	Zeitliche Dimension	Mittelbedarf
Implementierung der Abrechnung in das Fachverfahren	einmalig in 2015	50.000,00 €

Von Seiten des Referats für Bildung und Sport, Zentrum für Informationstechnologie im Bildungsbereich (RBS-ZIB) wird eine Umsetzung der taggenauen Abrechnung des Verpflegungsgeldes im Fachverfahren KITA-Gebühren ebenfalls sehr kritisch und mit einem hohen Risiko behaftet gesehen. Die bisher implementierte 5-Tage-Regel ist fester Be-

standteil des Fachverfahrens KITA-Gebühren. In einem Kalender hinterlegen die Einrichtungsleitungen die Tage, an denen Kinder nicht am Essen teilnehmen bzw. die Schließungstage der Einrichtung. In einer komplexen Logik wird ermittelt, ob es aufgrund der Nichtteilnahmen zu einer Minderung des Verpflegungsgeldes in einem Monat kommt oder nicht. Dieser Algorithmus wird bei jedem Monatslauf zur Ermittlung des monatlichen Verpflegungsgeldes durchgeführt und berücksichtigt auch rückwirkende Änderungen. Durch die Umsetzung der neuen Anforderung müsste massiv in die IT-technische Logik des Monatslaufes eingegriffen werden. Daraus ergeben sich Risiken für die Stabilität des Monatslaufes: Die Komplexität wird erhöht, die Logik ist aufwändig implementierbar, schwer bis gar nicht testbar und damit fehleranfällig. Da der Monatslauf ein zentrales Element für die monatliche Gebührenabrechnung ist, ist das Risiko sehr hoch. Kommt es nämlich tatsächlich zu Fehlern oder gar Ausfällen im Monatslauf, so ist dies mit erheblichen Aufwänden und Nacharbeiten bei it@M, RBS-ZIB, der Zentralen Gebührenstelle und beim Kassen- und Steueramt verbunden. Das wiederum kann, insbesondere in der Zentralen Gebührenstelle und im Kassen- und Steueramt, zu langfristigen Verzögerungen in der Sachbearbeitung führen, was letztendlich zu Lasten der Sorgeberechtigten ginge.

Die Rückerstattung des Verpflegungsgeldes für 15 der bisherigen 17 Tage der ersatzlosen Schließung im Zeitraum 11.05.2015 bis 05.06.2015 wird nach der Regelung des § 3 Abs. 4 der aktuell gültigen Kindertageseinrichtungsgebührensatzung (5-Tage-Regel) zeitnah ab der Monatsabrechnung für den Besuchsmonat Juli 2015 erfolgen. Eine Minderung des Verpflegungsgeldes für die verbleibenden 2 Tage der ersatzlosen Schließung könnte, wie vorstehend ausgeführt, nach erfolgter Umsetzung der mit hohen Risiken und Aufwänden behafteten IT-Lösung frühestens im Dezember 2015 vorgenommen werden.

Unter Berücksichtigung der durch den Streik bedingten außergewöhnlichen Belastungen der Eltern und angesichts des hohen öffentlichen Drucks, schlägt das Referat für Bildung und Sport trotz dieser Bedenken und Risiken vor, auch beim Verpflegungsgeld eine taggenaue Minderung zu ermöglichen. Voraussetzung dafür ist aber, dass der erforderlichen IT-Lösung in der IT-Vorhabensplanung eine sehr hohe Dringlichkeit eingeräumt wird, die es ermöglicht, das Vorhaben so zeitnah wie möglich umzusetzen. Die Umsetzung einer taggenauen Minderung des Verpflegungsgeldes wird auch in der Zentralen Gebührenstelle sehr umfangreiche Zusatzarbeiten zur Folge haben. So wird sie stark in die Spezifikation und den Test der Fachverfahrensänderung eingebunden sein. Auch lassen die hohen Risiken befürchten, dass es zu Fehlern kommt, die durch das Fachverfahren bedingt sind und die mit u.U. hohem Aufwand bereinigt werden müssen. Da für diese Tätigkeiten kurzfristig kein externes Personal mit dem erforderlichen Fachwissen eingesetzt werden kann, benötigt die Zentrale Gebührenstelle über den bereits bis 31.10.2015 genehmigten Rahmen hinaus bis 31.03.2016 weiterhin fünf Zeitarbeitskräfte für umfangreiche Zuarbeiten. Die Kosten für eine Zeitarbeitskraft betragen in der Woche 1.500 €. Damit belaufen sich die Kosten der Zeitarbeitskräfte auf monatlich 30.000 € und für den Gesamtzeitraum von 01.11.2015 bis 31.03.2016 auf 150.000 €.

Maßnahme	Zeitliche Dimension	Mittelbedarf
Kosten für Zeitarbeitskräfte	einmalig in 2015	60.000 €
Kosten für Zeitarbeitskräfte	einmalig in 2016	90.000 €

2.3 Würdigung durch die Regierung von Oberbayern als Rechtsaufsichtsbehörde

Mit Antwortschreiben vom 08.06.2015 hat die Regierung von Oberbayern als zuständige Rechtsaufsichtsbehörde mitgeteilt, dass sie der vorgetragenen Rechtsauffassung hinsichtlich der Rückerstattung der Kindertageseinrichtungsgebühren zustimmt (siehe Anlage 4). Die vorgelegte Änderungssatzung ist rechtsaufsichtlich somit nicht zu beanstanden. Hinsichtlich des Abgabenrechts ist eine Genehmigung der Änderungssatzung durch die Regierung von Oberbayern grundsätzlich nicht notwendig.

Da eine Rückerstattung der Kindertageseinrichtungsgebühren für 15 der bisherigen 17 Tage der ersatzlosen Schließung nach den Regelungen der aktuell gültigen Kindertageseinrichtungsgebührensatzung zu erfolgen hat, wird durch die Regierung von Oberbayern aufgrund der Gebührenrückerstattung für die verbleibenden 2 Schließungstage mit einer Haushaltsbelastung von ca. 260.000 € (dieser Betrag bezieht sich auf die Rückerstattung von Besuchsgebühr und Verpflegungsgeld) keine Genehmigungspflicht der Änderungssatzung bezüglich des Haushaltsrechts gesehen.

3. Erneute Prüfung des Referats für Bildung und Sport hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Härtefallregelung des § 11 Abs. 3 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung für die vom Streik betroffenen Eltern (Ziffer 1 Satz 2 des mündlichen Antrags der Stadtratsfraktion der SPD v. 20.05.15)

Die dem mündlich von der Stadtratsfraktion der SPD vorgebrachten Änderungsantrag zugrunde liegende und vom Stadtrat am 20.05.2015 angenommene Beschlussvorlage (Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 3244) sieht bereits eine ausführliche rechtliche Würdigung hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Härtefallregelung des § 11 Abs. 3 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung vor (siehe Ziffer 3 des dortigen Vortrags des Referenten):

„In besonderen Härtefällen entscheidet nach § 11 Abs. 3 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung das zuständige Referat über weitergehende Ermäßigungen. Härtefälle im Sinne dieser Vorschrift können dabei immer nur Einzelfälle sein, deren ganz besondere Umstände eine Ausnahme von den Regelungen in § 11 Abs. 1 und Abs. 2 rechtfertigen. Ein solcher Härtefall liegt bei streikbedingten Schließungen grundsätzlich nicht vor. *Maßgeblich ist hier die Härte/Betroffenheit aus Sicht der Eltern.* Die Frage, in welchem Maß die Stadt hier im Einzelfall finanziell be- oder entlastet ist, ist dagegen kein relevantes Kriterium hinsichtlich der Entscheidung über das Vorliegen eines Härtefalls. Der Stadtrat hat mit der Pauschalierung nach der Satzung generell die Wertung getroffen, dass Abmeldungen bzw. ersatzlose Schließungen von weniger als 5 Tagen nicht berücksichtigt werden und gerade keine Ermäßigung erfolgen soll. Begründet wird dies mit der starken Pauschalierung und Subvention des Angebots. Entsprechend wird auch bei anderen Kurzzeitschließungen (Wasserschaden, Sanierungsarbeiten, aber auch Schließung wegen Personalmangels bzw. Personalversammlungen, 3 Wochen Ferienschließung bei der Krippe, etc.) bisher das Vorliegen eines Härtefalls bei gleicher Zahl von Schließtagen verneint.“

Eine erneute Prüfung durch das Referat für Bildung und Sport kommt zu demselben Ergebnis. Demnach ist das Vorliegen eines Härtefalls im Sinne des § 11 Abs. 3 der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung nur dann zu bejahen, wenn ganz besondere Umstände mit einer nicht mit dem Üblichen vergleichbaren Belastung in einem speziellen Einzelfall eine Ausnahmeregelung von der regulären Gebührenerhebung rechtfertigen. Dies ist bei streikbedingten Schließungen gerade nicht gegeben. Eine Anwendung der in der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung verankerten Härtefallregelung für die vom Streik betroffenen Eltern scheidet somit aus.

4. Prüfung des Referats für Bildung und Sport hinsichtlich einer Überlassung der für die Kindertagesbetreuung gewidmeten Räume, die wegen des Streiks nicht zweckmäßig genutzt werden, an die Eltern (Ziffer 2 des mündlichen Antrags der Stadtratsfraktion der SPD vom 20.05.15)

Der mündlich vorgebrachte Änderungsantrag der Stadtratsfraktion der SPD fordert eine Prüfung, ob die für die Kindertagesbetreuung gewidmeten Räume, die wegen des Streiks nicht zweckgemäß genutzt werden, Eltern großzügig überlassen werden können.

4.1 Rechtslage

Zunächst gilt es festzuhalten, dass eine Betreuung von Kindern durch Eltern in den Räumen der Kindertageseinrichtung als städtische Maßnahme ausscheidet, da die Stadt als Träger alle gesetzlichen Voraussetzungen an eine Kindertageseinrichtung erfüllen muss und die Verantwortung dafür trägt. Eine Überlassung von Räumen in Kindertageseinrichtungen an einen Dritten als Träger der „Betreuungsmaßnahme“ ist jedoch grundsätzlich möglich, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Es wird hierbei eine Analogie zur vertraglichen Raumüberlassung an Schulen gesehen. Der normale Standardvertrag wird im Hinblick auf die Besonderheiten der jeweiligen Einrichtung angepasst.

Die Haftungsregelung ist allerdings auch bei „Trägerschaft“ einzelner Eltern kompliziert. Ein Restrisiko für die Landeshauptstadt München besteht. Es wird dabei auf folgende Voraussetzungen bzw. Risiken hingewiesen:

- Die Überlassung an die Eltern ist nur denkbar, wenn die Einrichtung von städtischer Seite vollständig geschlossen ist.
- Die Landeshauptstadt München muss sicherstellen, dass den Eltern, die ihre Kinder abgeben, bewusst ist, dass dies nicht den Besuch der städtischen Kindertageseinrichtung darstellt, sondern die Teilnahme an einem privat organisierten Angebot. Es handelt sich gerade um keine Kindertageseinrichtung. Das Angebot hat keine Betriebserlaubnis und kein qualifiziertes Personal im Sinne des § 17 AVBay-KiBiG. Es muss den Eltern mitgeteilt werden, dass die Kinder damit nicht in der gesetzlichen Unfallversicherung sind, nicht von Fachpersonal betreut werden und die Landeshauptstadt München (grundsätzlich) nicht haftet.
- Weiter müsste die Landeshauptstadt München gewährleisten, dass eine ordnungsgemäße Übergabe an den Träger der Betreuungsmaßnahme erfolgt. Die Landeshauptstadt München als Eigentümerin/Hauptnutzerin des Objektes trägt die Verkehrssicherungspflicht, d.h. wenn aufgrund nicht ausreichender Sicherheitsvorkehrungen (Küche, mangelnde Einweisung, etc.) die Kinder geschädigt werden, ist sie trotz Überlassung verantwortlich. Sie wird durch die Überlassung nicht vollständig von der Haftung frei.
- Es müsste eine ausreichende Einweisung zu den Räumen, Gerätschaften und im Hinblick auf die Lage und die besondere Ausstattung der Einrichtung erfolgen. Zu dieser Einweisung gehört insbesondere der Hinweis zur Bedienung von Brandschutzmeldeanlagen, zur Sicherung von Kinderküchen, zur Pflicht einer Kontrolle der Kinderspielgeräte vor Beginn der Benutzung, zur Entfernung von gefährdeten Gegenständen aus Freigelände und Sandflächen sowie die Einweisung von Schaukelanlagen etc.
- Bestimmte Räume und Einrichtungen können nicht überlassen bzw. benutzt werden (z.B. Versorgungsküche, Mehrzweckräume mit Sportgeräten, die einer besonderen Einweisung bedürfen; Liftanlagen usw.).
- Wenn keine ausreichende Einweisung erfolgt, ist die Landeshauptstadt München selbst weiteren haftungsrechtlichen Risiken ausgesetzt.
- In Zeiten eines Streiks ist eine ordnungsgemäße Übergabe der Einrichtung (einschließlich der Generalschlüssel) erschwert, da die Personen, die sich vor Ort auskennen, ggf. im Streik sind. Eine ausreichende Information ist nur schwer denkbar.

Dies stellt ein zusätzliches Risiko dar.

- Eine Belassung des hauswirtschaftlichen Personals scheidet aus, da es sich sonst um ein (nicht ordnungsgemäßes) städtisches Angebot handeln würde, bei dem die hierfür geltenden gesetzlichen Anforderungen, insbesondere an die Aufsichtspflicht, nicht erfüllt sind. Die Landeshauptstadt München würde hier ihre Aufsichtspflicht verletzen, da die Kinder nicht von geeignetem Personal (u.a. mit entsprechenden Nachweisen gemäß § 72 a SGB VIII) betreut werden.
- Bei Beendigung der externen Nutzung (maximal Ende des Streiks) müssen die Einrichtungen sofort wieder in ordnungsgemäßem Zustand sein, damit die Landeshauptstadt München ihre Aufgaben erfüllen kann. Eine Überlassung an die Eltern für eine selbst organisierte Betreuung könnte dazu führen, dass die spätere städtische Nutzung evtl. nicht mehr gesichert ist (Hygiene – vor allem bei Benutzung der Küchen, Sauberkeit des Spielmaterials nach Benutzung durch fremde Kinder etc., Generalschlüssel). Aus diesem Grund muss durch die Landeshauptstadt München umgehend eine Endreinigung veranlasst werden.
- Es müsste zudem am letzten Tag vor der Wiedereröffnung durch die Stadt eine Begehung erfolgen, d.h. es müsste kontrolliert werden, ob noch alle überlassenen Gegenstände und Materialien vorhanden sind.
- Die einzelnen aufsichtsführenden/verantwortlichen Eltern haften als „Träger“ gegenüber den Kindern – und der Landeshauptstadt München – persönlich. Es ist fraglich, ob das Interesse/die Bereitschaft bei den Eltern, eine solche Betreuung zu verantworten, vorhanden ist. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass gesetzlicher Unfallversicherungsschutz nicht besteht. Der Abschluss einer Haftpflichtversicherung durch den der Stadt gegenüber als Träger verantwortlichen Elternteil wird von den Standardverträgen zur Raumüberlassung gefordert.

4.2 Weiteres Vorgehen durch das Referat für Bildung und Sport

Im Hinblick auf die Besonderheiten werden mit interessierten Eltern zu den Gegebenheiten vor Ort Gespräche geführt und die Eltern auf die bestehende Rechtslage sowie auf die abzuschließenden Standardverträge hingewiesen. Es wird hier um Vorlage eines kurzen schriftlichen Konzepts seitens der Eltern gebeten.

Ferner wird nach Rücksprache mit den Vorsitzenden der Elterngremien des GEBKRI, GKB und GEBHT ein wöchentlicher Jour-Fixe im Anschluss an den städtischen Krisenstab (jeweils dienstags) zum Informationsaustausch eingerichtet. Hier werden auch weitere Elternanträge im Zusammenhang mit dem Streik behandelt.

5. Aufnahme in die Satzung zur Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung: Vorläufige Ergänzung des Einkommensbegriffs zur Möglichkeit des Abzugs von Kinderbetreuungskosten ab dem 01.09.2015

Darüber hinaus wird mit dieser Vorlage eine Änderung vorgeschlagen, die klarstellende Wirkung hat und unabhängig von den streikbedingten Folgen zu sehen ist. Zur Klarstellung der bestehenden Verwaltungspraxis sowie im Vorgriff auf die geplante Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung zum 01.09.2016 soll der Einkommensbegriff in § 6 Abs. 1 Buchstabe a) der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung um die Formulierung „§ 2 Abs. 5a des Einkommensteuergesetzes (EStG) findet keine Anwendung“ ergänzt und somit eindeutiger definiert werden. Die Regelung des § 1 Ziffer 1 der Änderungssatzung soll am 31.08.2015 in Kraft treten und somit ab dem kommenden Kindertageseinrichtungsjahr 2015/2016 gelten.

Die Klarstellung wird erforderlich, weil ab dem steuerlichen Veranlagungszeitraum 2012 (Einkommenssteuerbescheid für das Kalenderjahr 2012 oder später) Kinderbetreuungskosten nicht mehr als Werbungskosten bzw. als Betriebsausgaben erfasst werden (Erlass des Bundesfinanzministeriums vom 14. März 2012 zur steuerlichen Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten ab dem Veranlagungszeitraum 2012 (IV C 4 - S 2221/07/0012 : 012). Während bis zum Jahr 2012 die Kinderbetreuungskosten im Steuerbescheid bereits im Rahmen des Gesamtbetrags der Einkünfte abgezogen waren, müssten die Daten nun gesondert ermittelt und nachgewiesen werden. Dies würde sowohl für die Zentrale Gebührenstelle des Referats für Bildung und Sport als auch für die Personensorgeberechtigten und die Kindertageseinrichtungen einen zum Teil erheblichen Mehraufwand bedeuten. Hinzu kommt, dass unter Umständen die Höhe der festgesetzten Gebühr (= Kinderbetreuungskosten) selbst wieder entscheidend für die Höhe der Gebühr wäre. Die „Rechtsfolge“ würde in einem Zirkel zur Voraussetzung der eigenen Rechtmäßigkeit werden. Es ist nicht Sinn und Zweck der Norm gerade bei der Ermittlung der Kosten, derentwegen die Ermäßigung bzw. der Sonderausgabenabzug gewährt wird, diese wiederum über § 2 Abs. 5a EStG kostenmindernd zu berücksichtigen.

Es wird vor dem Hintergrund des weiten Gestaltungsspielraums bei der Wahl des „Einkünftebegriffs“ in Gebührensatzungen als zulässig angesehen, von einer Berücksichtigung dieser Norm auch in Zukunft abzusehen. In der zum 01.09.2016 geplanten Änderung der Kindertageseinrichtungsgebührensatzung wird dies ausdrücklich auch so formuliert werden.

6. Kosten und Nutzen

Für die Maßnahmen entstehen voraussichtlich folgende Kosten bzw. Mindererlöse:

- einmalig bis zu ca. 260.000 € Einnahmeverluste, davon 175.000 € Einnahmeverluste durch die unter Ziffer 2.1 dargestellte taggenaue Minderung der Besuchsgebühr und einmalig bis zu ca. 85.000 € durch die unter Ziffer 2.2 dargestellte taggenaue Minderung des Verpflegungsgeldes für die zwei zusätzlichen Streiktage in 2015
- ab 2016 jährlich bis zu ca. 2,1 Mio. € Einnahmeverluste, davon 1,4 Mio. € Einnahmeverluste durch die unter Ziffer 2.1 dargestellte generelle taggenaue Minderung der Besuchsgebühr und bis zu ca. 700.000 € Einnahmeverluste durch die unter Ziffer 2.2 dargestellte taggenaue Minderung des Verpflegungsgeldes ab 01.05.2015 für ersatzlose Schließungen, wenn man davon ausgeht, dass pro Einrichtung dadurch zusätzlich durchschnittlich 10 zu mindernde Schließtage anfallen
- 150.000 € für die unter 2.2 dargestellte Bereitstellung von Zeitarbeitskräften, davon 60.000 € in 2015 und 90.000 € in 2016

Die Produktkostenbudgets bei den Produkten 1.1 Betrieb und Steuerung städtischer Einrichtungen und 2.2 Betrieb und Steuerung städtischer Horte erhöhen sich um max. bis zu 2,19 Mio. €, davon sind bis zu 2,19 Mio. € zahlungswirksam.

- 50.000 € für die unter 2.2 dargestellte Implementierung der taggenauen Abrechnung des Verpflegungsgeldes in das Fachverfahren KITA-Gebühren

Eine produktgenaue Zuordnung ist nicht möglich, da sich die Kosten der Abteilung ZIB per Wertefluss auf alle Produkte des Referates verrechnen.

6.1 Kosten/Erlöse

Kosten	dauerhaft	einmalig	befristet
Summe zahlungswirksame Kosten *		110.000,-- in 2015 90.000,-- in 2016	
davon:			
Personalauszahlungen			
Sachauszahlungen**		110.000,-- in 2015 90.000,-- in 2016	
nachrichtlich Kosten nicht zahlungswirksam		55.000,-- in 2015	

* Die nicht zahlungswirksamen Kosten (wie z. B. interne Leistungsverrechnung, Steuerungsumlage, kalkulatorische Kosten und Rückstellungen u.a. für Pensionen) können in den meisten Fällen nicht beziffert werden.

Erlöse	dauerhaft	einmalig	befristet
Mindererlöse	ab 2016 bis zu 2,1 Mio. €	260.000 € im Jahr 2015	

6.2 Nutzen und Risiken

Die Landeshauptstadt München kann aktuell der öffentlich angekündigten streikbedingten Minderung der Besuchsgebühr und des Verpflegungsgeldes nachkommen.

7. Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt aus dem Finanzmittelbestand für Implementierung der taggenauen Abrechnung in das Fachverfahren KITA-Gebühren und den Einsatz von Zeitarbeitskräften. Die Erweiterung des Minderungstatbestands in der Kindertageseinrichtungsbührensatzung führt durch die damit ausgelösten Mindereinnahmen der Besuchsgebühren und des Verpflegungsgeldes zu einer Erhöhung des strukturellen Defizits der Kindertageseinrichtungen.

Die Einstellung der Mindererlöse in den Haushalt erfolgt jeweils erst zum Nachtrag des laufenden Haushaltsjahres, erstmalig ab 2015. Zum Zeitpunkt der Nachtragshaushaltsplanung ist bereits ein halbes Haushaltsjahr vergangen, in dem die bis dahin angefallenen Schließtage ausgewertet werden können und durch Hochrechnung genauer geplant werden können.

Die Finanzierung steht unter dem Vorbehalt der Beschlussfassung des Nachtragshaushaltsplanes 2015 durch die Vollversammlung des Stadtrates der Landeshauptstadt München.

7.1 Kosten

Die Verrechnung der unter 6.1 dargestellten Kosten erfolgt:

Kosten für	Gliederungs- ziffer Vortrag	Fipo	Kostenstelle/ Innenauftrag	Kostenart
Bereitstellung von Zeitarbeitskräften	2.2	4647.602.0000.4	19570036	651000
Implementierung der tagge- nauen Abrechnung des Verpflegungsgeldes in das Fachverfahren KITA-Gebüh- ren	2.2	2001.602.8000.0	19092004	651152

7.2 Erlöse

Die Verrechnung der unter 6.1 dargestellten Erlöse erfolgt:

Erlöse für	Gliederungs- ziffer Vortrag	Fipo	Kostenstelle/ Innenauftrag	Kostenart
Mindereinnahmen für Besuchsgebühr und für Verpflegungsgeld	2.1 und 2.2	4647.110.0000.8	versch. IA	421102

8. Abstimmung

Die Stadtkämmerei hat einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten und keine Einwände geltend gemacht.

Das Direktorium, [it@M](#), hat einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten und dieser zugestimmt bzw. mitgezeichnet.

Das Direktorium – Rechtsabteilung hat der Satzung hinsichtlich der von diesem zu vertretenden formellen Belange zugestimmt.

Anhörungsrechte eines Bezirksausschusses bestehen nicht.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Neff, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Zurek, wurde ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet.

II.a Antrag des Referenten im Kinder- und Jugendhilfeausschuss

Der Kinder- und Jugendhilfeausschuss empfiehlt, dem Antrag des Referenten im Bildungsausschuss zuzustimmen.

II.b Antrag des Referenten im Bildungsausschuss

1. Vom Vortrag wird Kenntnis genommen.
2. Die Satzung zur Änderung der Satzung der Landeshauptstadt München über die Gebühren für den Besuch der städtischen Kinderkrippen, Kindertageszentren, Kooperationseinrichtungen, Kindertagesstätten und Tagesheime (Kindertageseinrichtungsgebührensatzung) wird gemäß Anlage 1 beschlossen.
3. Die zu erwartenden Mindereinnahmen in Höhe von 260.000 € für 2015 und bis zu maximal 2.100.000 € ab 2016 werden zur Kenntnis genommen.
4. Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, die einmaligen Mindereinnahmen 2015 in Höhe von 260.000 € zum Nachtrag 2015 und die ab 2016 dauerhaften Mindereinnahmen i.H.v. max. 2,1 Mio. € zum Nachtrag des Haushalts 2016, wie unter Ziffer 7.2 des Vortrags dargestellt, anzumelden.
5. Das Referat für Bildung und Sport Abteilung ZIB wird beauftragt, die einmaligen Kosten in Höhe von 50.000 € in der Nachtragsplanung für 2015, wie unter Ziffer 7.1 des Vortrags, anzumelden.
6. Das Referat für Bildung und Sport wird beauftragt, die Unterstützung der Zentralen Gebührenstelle durch fünf Zeitarbeitskräfte für die Zeit vom 01.11.2015 bis zum 31.03.2016 sicherzustellen und für das Jahr 2015 die Kosten in Höhe von 60.000 € in der Nachtragsplanung für 2015 und für das Jahr 2016 die Kosten in Höhe von 90.000 € zum Schlussabgleich des Haushaltes 2016, wie unter Ziffer 7.1 des Vortrags, anzumelden.
7. Über die Finanzierung entscheidet abschließend die Vollversammlung des Stadtrates im Rahmen der Beschlussfassung zum Nachtragshaushalt 2015.
8. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss im Kinder- und Jugendhilfeausschuss
nach Antrag

III. Beschluss im Bildungsausschuss
nach Antrag

Die endgültige Beschlussfassung obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Der Referent

Christine Strobl
3. Bürgermeisterin

Rainer Schweppe
Stadtschulrat

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle (2x)
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
an das Direktorium – Rechtsabteilung (3x)
z.K.

V. Wv. bei RBS-KITA-Stabsstelle/Verwaltung

1. Die Übereinstimmung der vorstehenden Abdrucke mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
 2. An
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-L
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-L
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-Stabsstelle/Verwaltung
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-Stabsstelle/Organisation
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-F
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-Z
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-GSt-PuO
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-SB
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-SB-ZG
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-SB-BS
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-FB
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-FT
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-QM
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-ÖA
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-SuG
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-SuG-Elternberatungsstelle
 - das Referat für Bildung und Sport – KITA-C
 - das Referat für Bildung und Sport – GL 2
 - das Referat für Bildung und Sport – GL 4
 - das Referat für Bildung und Sport – KBS
 - das Referat für Bildung und Sport – Recht
 - das Referat für Bildung und Sport – V
 - das Referat für Bildung und Sport – A/F4
- z.K.

Am