

Dr. Norbert Reichel
Konrad-Adenauer-Platz 7
53225 Bonn
norbert.reichel@netcologne.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/737

A15

Bonn, den 24. August 2023

Anhörung zum Bericht des MSB auf Bitten der Fraktion der SPD zum Thema „Berücksichtigung von Overheadkosten in OGS“ vom 15. Mai 2023

(Vorlage 18/1260)

Der Bericht behandelt zwei Themen, einerseits die Frage der Verwaltung von Elternbeiträgen, andererseits die Frage der Berücksichtigung von den Trägern der Jugendhilfe entstehenden Overheadkosten bei der Durchführung der außerunterrichtlichen Angebote in der OGS.

Die Erhebung von Elternbeiträgen in der OGS ist in Nordrhein-Westfalen rechtlich geregelt. Die Regelung erfasst die Erhebung der für die Teilnahme der Kinder an den außerunterrichtlichen Angeboten von der jeweiligen Kommune festgelegten Gebühren im Rahmen der im KiBiz enthaltenen gesetzlichen Regelung, die eine soziale Staffelung vorschreibt und Querfinanzierung ermöglicht (siehe auch BASS 12-63 Nr. 2), sowie der in der OGS-Förderrichtlinie enthaltenen Festlegung eines Höchstbetrags (BASS 11-02 Nr. 19). Die jeweilige Höhe der Beiträge in den Kommunen wurde in der Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 4 der SPD-Fraktion dokumentiert (Drs. 17/3201). Die unterschiedliche Praxis in den Kommunen ist offensichtlich.

Es gibt keine Regelungen für die über diese Elternbeiträge hinaus entstehenden Kosten für die Mittagsverpflegung. Für andere Ganztagsangebote (z.B. „Schule von Acht bis Eins“, „Dreizehn Plus“, „Pädagogische Übermittagsbetreuung“ wird im Grundlagenerlass zum Ganzttag (BASS 12 – 63 Nr. 2) empfohlen, analog zur OGS zu verfahren.

Wer die Elternbeiträge für die außerunterrichtlichen Angebote der OGS einzieht und verwaltet, wird in Nordrhein-Westfalen uneinheitlich gehandhabt. Es gibt Kommunen, die dies zentral tun, es gibt Kommunen, die dies den Trägern der freien Jugendhilfe überlassen, die die außerunterrichtlichen Angebote in der OGS durchführen. Welche Vereinbarungen im Einzelnen vor Ort geschlossen wurden, ist nicht bekannt.

Die Kommunen müssen für die Erhebung von Elternbeiträgen Satzungen beschließen. Dies dürfte für die große Mehrheit der Kommunen geschehen sein. Für Kommunen, die bisher nicht so verfahren sind, dürfte der Aufwand minimal sein, eine solche Satzung zu beschließen. Der durch Elternbeiträge verursachte Aufwand liegt in der Einziehung und Verwaltung der Mittel. Wenn Träger der freien Jugendhilfe die

Elternbeiträge einziehen und verwalten (incl. Mahnverfahren), entstehen ihnen zusätzliche Kosten, die als Teil der Overheadkosten bezeichnet werden können.

Perspektivisch wäre ein Verzicht auf Elternbeiträge für die außerunterrichtlichen Angebote der OGS denkbar. Allerdings müsste das Land die den Kommunen damit entgehenden Mittel für die Finanzierung ihres Eigenanteils übernehmen. Mit einem Verzicht auf Elternbeiträge wäre eine Entlastung von Kommunen beziehungsweise Trägern der freien Jugendhilfe verbunden, damit auch eine Reduzierung der entstehenden Overheadkosten. Im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU und Grünen ist ein solcher Verzicht nicht vorgesehen, aber ich gehe davon aus, dass sich ein Elternbeitrag für die außerunterrichtlichen Angebote der OGS nicht mehr aufrechterhalten lässt, wenn der Besuch einer Kindertageseinrichtung kostenfrei ist. Die Frage nach einem Verzicht auf Elternbeiträge stellt sich auch, wenn im Zuge der Umsetzung des Rechtsanspruchs ab 2026 immer mehr Schulen alle Kinder im Offenen Ganztag wissen und somit de facto wie eine gebundene Ganztagschule arbeiten. Für diese Schulen wären Elternbeiträge nicht mehr zulässig, da sie als Schulgeld betrachtet werden könnten. Aus Gründen der Gleichbehandlung wäre nicht vertretbar, dass es Schulen gibt, in denen für den Besuch der außerunterrichtlichen Angebote der OGS Elternbeiträge erhoben werden, und daneben andere, in denen sie nicht erhoben werden. Ich gehe davon aus, dass ein Verzicht auf Elternbeiträge erst in der kommenden Legislaturperiode zur Debatte steht.

Der zweite in dem Bericht angesprochene Punkt sind die den Trägern der Jugendhilfe, öffentlichen wie freien, entstehenden Overheadkosten. Diese Problematik begleitet die OGS seit Bestehen. Bisher gibt es keine rechtlichen Regelungen, die die Finanzierung der Overheadkosten regeln. Bisher wurde davon ausgegangen, dass ein geringer Anteil an den Gesamtkosten anerkannt werden kann, vorausgesetzt es gebe einen „pädagogischen Bezug“.

Oft wurde vermutet, es gäbe eine Regelung, dass die Berücksichtigung von Overheadkosten in der Höhe eines einstelligen Prozentanteils möglich wäre, gegebenenfalls von bis zu zehn Prozent. Eine solche Regelung gibt es nicht. Es gibt auch keinen Überblick über die Höhe von eingerechneten Overheadkosten in den einzelnen Kommunen beziehungsweise bei den Trägern der freien Jugendhilfe. Er ließe sich angesichts der vereinfachten Verwendungsnachweise nicht erschließen. Zu berücksichtigen ist, dass der genannte Prozentanteil sich nur auf den vom Land vorgesehenen Mindestsatz für einen OGS-Platz beziehen kann, das heißt auf die Summe von Landeszuschuss und verpflichtendem kommunalem Eigenanteil. Darüber hinaus von den Kommunen freiwillig gewährte Zusatzmittel, die die jeweiligen Zuschüsse pro OGS-Platz erhöhen, sind davon unberührt.

Unklar ist, was Overheadkosten überhaupt sind. Es ist meines Erachtens nicht möglich, dies im Detail festzulegen. Gehören dazu alle Kosten, die entstehen, um das Personal des in den außerunterrichtlichen Angeboten Trägers zu verwalten? Dazu könnten zum Beispiel die Einwerbung von Personal, die Auswahlprozesse, die Vertragsabschlüsse, die Verwaltung von Urlaubsanträgen, die Ermöglichung von

Fortbildung gehören. Ebenso denkbar wären durch den ganztägigen Betrieb in einer OGS entstehende zusätzliche Kosten für Energie, Reinigungskräfte, Hausmeisterei. Welche Anteile einen pädagogischen Bezug haben, ist ebenfalls schwer definierbar. „Pädagogischer Bezug“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Träger der freien Jugendhilfe mit einer Anrechnung von Overheadkosten behutsam umgehen. Bei der Vielzahl der Schulen des Primarbereichs und der Träger in Nordrhein-Westfalen dürfte es sich bei überhöhten Anrechnungen – die Rede war von bis zu 25 Prozent – nur um Einzelfälle handeln, die möglicherweise auch durch Fehldarstellungen im Verwendungsnachweis verursacht wurden.

Ich empfehle bei der Berücksichtigung von Overheadkosten möglichst viel Flexibilität. Bei einer rechtlichen Regelung sollten allenfalls Beispiele genannt werden. Eine abgeschlossene Liste wäre kontraproduktiv. Sie würde die Spielräume der Kommunen einengen und zusätzliche Bürokratie verursachen. Da sich aber in der Praxis keine nennenswerten Ungereimtheiten ergaben, halte ich eine Beispielliste für verzichtbar. Zu unterscheiden wäre allenfalls, ob es sich um Overheadkosten der jeweiligen Kommune oder des freien Trägers handelt. Bei den der jeweiligen Kommune entstehenden Kosten sind – ungeachtet der Regelungen zur Konnexität – die genuinen Aufgaben einer Kommune zu berücksichtigen.

Eine gesetzliche Regelung der außerunterrichtlichen Angebote für die OGS steht angesichts des ab 2026 schrittweise einzuführenden Rechtsanspruchs auf der Tagesordnung. Es sind Regelungen im Jugendhilfe- und im Schulrecht erforderlich. Das vom Institut für soziale Arbeit im Herbst 2022 vorgelegte Gutachten enthält Eckpunkte, die geeignet sind, vorhandene Ungereimtheiten und Widersprüche zu bereinigen, beispielsweise in den Kontexten Betriebserlaubnis, Ausschreibung der Trägerschaften, Vorgesetztenfunktion für das in den außerunterrichtlichen Angeboten tätige Personal, Inhalte von Kooperationsvereinbarungen zwischen Schule, Träger der freien Jugendhilfe sowie Schulverwaltungsamt und Jugendamt von Seiten der Kommune.

Ein Kernpunkt ist die Regelung der Gesamtfinanzierung der OGS. Die Erhebung von Elternbeiträgen und die Einrechnung von Overheadkosten sind in diesem Kontext Nebenschauplätze. Das Deutsche Jugendinstitut, die GEW und eine in der vergangenen Legislaturperiode eingesetzte Arbeitsgruppe unter Federführung des MSB mit den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege kamen dabei unabhängig voneinander auf Gesamtkosten eines Platzes in Höhe von etwa 4.000 EUR pro Platz. Die Berechnungen unterschieden sich unter anderem dadurch, ob Stellenanteile für Lehrkräfte oder Küchenkräfte eingerechnet wurden oder nicht. Angesichts der in den vergangenen fünf Jahren erfolgten Tarifierhöhungen, der Erhöhung des Mindestlohns und aktuell der Folgen der Inflation kann inzwischen von einem höheren Bedarf pro Platz ausgegangen werden. Die jährliche Erhöhung der Fördersätze um 3 Prozent kann dies nicht mehr kompensieren. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege gehen

inzwischen von einem Bedarf von etwa 4.500 EUR pro Platz aus (ohne Lehrerstellenanteile).

Das Wahlprogramm der Grünen zur letzten Landtagswahl im Jahr 2022 enthielt einen Betrag von 4.000 EUR pro Platz als Zielvorstellung. Welche Rolle dieser Betrag in den weiteren Beratungen spielen wird, bleibt abzuwarten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich der Bund ab dem Jahr 2030 nach derzeitigem Stand an den Betriebskosten beteiligen wird, nach sehr vorsichtigen Berechnungen mit einem Betrag von rund 500 EUR pro Platz.

Festzuhalten bleibt, dass nach einer Gesamtlösung zur auskömmlichen Finanzierung der OGS sich die Frage nach der Einbeziehung von Overheadkosten wahrscheinlich nur noch eine marginale Bedeutung haben dürfte. Denn wenn von Prozentzahlen die Rede ist, stellt sich auch immer die Frage, wie viel Prozent von was. Es ist ein Unterschied, ob ich zehn Prozent vom aktuellen Fördervolumen oder zehn Prozent von einer Finanzierung in Höhe der oben beispielhaft genannten 4.000 oder 4.500 EUR pro Platz einberechne.

Fazit: Die in dem dieser Anhörung zugrundeliegenden Bericht der Landesregierung angesprochenen Probleme können als Einzelfälle betrachtet werden, die aber durchaus auf ein grundsätzliches Problem hinweisen. Dieses ist die unzureichende Gesamtfinanzierung eines Platzes in den außerunterrichtlichen Angeboten der OGS. Ich gehe davon aus, dass die aktuellen Preissteigerungen – Tarifabschlüsse, Mindestlohn, Energiekosten, Inflation – für manche Träger, insbesondere die Träger der Freien Jugendhilfe existenzbedrohend sind. Nicht alle Kommunen können dies auffangen. Der Streit um Overheadkosten ist die Spitze eines Eisberges. Angesichts des einzuführenden Rechtsanspruchs ist das Land gefordert, durchaus unter Berücksichtigung der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung und der im Kinder- und Jugendhilferecht benannten Aufgaben der Träger der freien Jugendhilfe. Die Frage der Konnexität stellt sich ohnehin bei jeder gesetzlichen Vorschrift.