

Anlage 1

Ansatz der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen für ein Mittagessen für Kinder im Alter von 0 Jahren bis zur Einschulung

I. Vorbemerkung

Laut § 17 I Kindertagesstättengesetz (KitaG) Brandenburg haben die Personensorgeberechtigten Beiträge zu den Betriebskosten der Einrichtungen (Elternbeiträge) zu entrichten.

Die Elternbeiträge beziehen sich auf alle mit der „Erziehung, Bildung, Betreuung und Versorgung des Kindes verbundenen Leistungen“. Der Träger der Einrichtung ist dabei ausdrücklich verpflichtet, „eine gesunde Ernährung zu gewährleisten“. Die Kosten für Mahlzeiten und Getränke sind damit Teil der allgemeinen Betriebskosten und grundsätzlich elternbeitragsfähig, aber nicht gesondert zu erheben und werden auch nicht zu einer Leistung, die die Eltern zu erbringen haben.

Nur hinsichtlich des Mittagessens trifft § 17 I KitaG eine gesonderte Regelung. Hier haben die Personensorgeberechtigten einen „Zuschuss zur Versorgung des Kindes mit Mittagessen in Höhe der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen zu entrichten (Essengeld).“

Die Eltern haben also nicht die vollständigen Kosten des Mittagessens zu tragen, sondern lediglich einen „Zuschuss in Höhe der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ zu zahlen. Das Wort „Zuschuss“ und die Begrenzung der Höhe machen dies zweifelsfrei klar.

Fraglich ist, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ näher bestimmt werden kann. Dabei haben Bürgermeister und verschiedene Träger von Kindertagesstätten den Landkreis um Unterstützung gebeten. Im Weiteren wurde die Frage auch in der AG 78 – Kindertagesbetreuung (Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII), im Unter- sowie im Jugendhilfeausschuss des Landkreises Teltow-Fläming thematisiert.

II. Berechnung der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“

II.1 Urteil Verwaltungsgericht Potsdam vom 25.09.2014

Mit Urteil vom 25.09.2014 hat das Verwaltungsgericht Potsdam der Klage eines Personensorgeberechtigten gegen die Stadt Prenzlau entsprochen, dass der Träger der Einrichtung den Betrag zu erstatten hat, soweit das Mittagessen einen Preis von 1,70 € übersteigt.

Aus der Urteilsbegründung geht hervor, dass sich das Gericht nicht damit auseinandergesetzt hat, wie dieser Betrag zustande kommt bzw. wie die „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ berechnet werden können. Vielmehr hatte der Kläger den Einwand bereits entsprechend eingeschränkt erhoben. Ob er auch weniger zahlen könnte, brauchte das Gericht damit nicht zu prüfen.

II.2 Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF)

Zur Konkretisierung der Berechnungsgrundlage der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ hat sich das Jugendamt an das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (MBS) gewandt.

Das Ministerium verwies unter anderem auf ein Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht vom 12.02.2015. Hierin wird der Begriff der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ mit dem Begriff der „häuslichen Ersparnis“ der Sozialhilfe gleichgesetzt.

II.3 Begriff der „häuslichen Ersparnis“

Im Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht wird zum einen ausgeführt, „dass die häusliche Ersparnis mindestens mit 1,16 € pro Mittagessen anzusetzen ist.“

Es heißt dort aber auch: „Da im Rahmen von § 17 Abs. 1 KitaG jedoch nicht die mindeste, sondern die durchschnittlich ersparte Aufwendung maßgeblich ist, erscheint ein Ansatz von 1,50 € pro Mittagessen (ca. 1/3 über der Mindestersparnis) gut vertretbar“. Hinsichtlich dieser Summe wird ausgeführt, dass sie auf eine Festlegung zur häuslichen Ersparnis des Landesamtes für Soziales und Versorgung aus dem Jahr 2003 für die Integrationskindertagesstätten zurückzuführen ist.

Diese Argumentation kann an dieser Stelle nicht nachvollzogen werden, da die ursprüngliche Herleitung im Jahre 2002 auf eine Regelsatzberechnung nach § 22 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) basierte. Diese Berechnung ist nicht nur veraltet, das BSHG wurde sogar zum 01. Januar 2005 vom Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) abgelöst. Die Regelung und damit auch die Festlegung des Landesamtes für Soziales und Versorgung sind damit schlichtweg nicht mehr anwendbar.

Wird der Begriff der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ des KitaG tatsächlich mit dem Begriff der „häuslichen Ersparnis“ gleichgesetzt, muss daher der im Gutachten des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und Familienrecht ebenfalls genannte Wert von 1,16 € pro Mittagessen näher betrachtet und auf seine Anwendbarkeit überprüft werden.

Dieser Betrag resultiert aus der Sonderauswertung des Bundestages bezüglich der Einführung eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfe nach § 28 SGB XII (Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz – RBEG). Aus allen Altersstufen wurden die durchschnittlichen täglichen Verbrauchsausgaben für Ernährung ermittelt und daraus anteilig das Mittagessen errechnet.

Soweit es nun um die Feststellung einer zumutbaren Belastung der Personensorge-berechtigten nach § 90 IV SGB VIII und in diesem Zusammenhang um die Ermittlung der häuslichen Ersparnis i. V. m. § 92a SGB XII geht, verfährt auch die aktuelle Rechtsprechung mittlerweile nach der genannten Drucksache. Insbesondere deshalb, weil es widersprüchlich wäre, wenn ein (staatlich) verlangter Zuschuss für ein Mittagessen über den Betrag hinausginge, den der Gesetzgeber (bzw. das Sozialamt) als auskömmlich für ein gesundes Mittagessen erachtet und an den Empfänger auszahlt. Es wird daher empfohlen, dieser Rechtsauslegung zu folgen.

II.4 Exkurs – Qualität des Essens

Die Vereinbarkeit der Regelbedarfe mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen wurde bereits vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) festgestellt.

Es ist davon auszugehen, dass die Leistung den erforderlichen Aufwand für eine ausreichende und gesunde Ernährung deckt. Zuvor wurde der Frage nachgegangen, ob bei auftretenden Krankheiten eventuell ein „anzuerkennender Mehrbedarf“ bestehen könnte.

Dabei stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass bereits der Regelbedarfssatz eine „allgemein empfohlene“ Ernährung („Vollkost“) abdeckt und sich somit Zuschüsse für eine Vielzahl von Krankheiten erübrigen würden.

Nach der Definition des Rationalisierungsschemas 2004 ist eine „Vollkost“ eine Kost, die „den Bedarf an essenziellen Nährstoffen deckt, in ihrem Energiegehalt den Energiebedarf berücksichtigt, Erkenntnisse der Ernährungsmedizin zur Prävention und auch zur Therapie berücksichtigt und in ihrer Zusammensetzung den üblichen Ernährungsgewohnheiten angepasst ist“. Gleichbedeutend zur „Vollkost“ kann auch der Begriff „gesunde Mischkost“ verwendet werden.

Zur inhaltlichen Vertiefung wird auf ein Gutachten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. – „Empfehlungen zur Gewährung von Krankenkostenzulagen in der Sozialhilfe“ verwiesen.

II. 5 Berechnung der „häuslichen Ersparnis“

Zu berücksichtigen ist aus Sicht des Jugendamtes, dass es sich bei der unter Pkt. II. 3 benannten Drucksache um Regelsätze aus dem Jahr 2010 handelt, die alle Altersstufen einbezogen haben.

Zur Ermittlung der häuslichen Ersparnis für das Mittagessen in der Kindertagesstätte dürfte nur der Regelbedarf für Nahrungsmittel für Kinder von 0 bis unter 6 Jahre berücksichtigt werden.

Nach dem aktuellen Regelsatz, in Kraft ab 01.01.2016, und dem sich daraus errechneten monatlichen Nahrungsmittelbedarf in Höhe von 88,09 € für Kinder der Altersgruppe 0 bis unter 6 Jahre ergibt sich bei einem Mittagessenanteil von 40 % ein täglicher Betrag von 1,17 €.

Sofern für Hortkinder (Gruppe der 6 bis 14jährigen) das Mittagessen im Hort angeboten wird, ergibt sich nach aktuellem Regelsatz für Angehörige dieser Gruppe ein täglicher Betrag von 1,45 €.

Bis zum 31.12.2015 wurde für Kinder im Kita-Bereich ein täglicher Betrag von 1,16 € und für Hortkinder ein Betrag von 1,43 € ermittelt.

II. 6 Kosten für Energie

Zu berücksichtigen könnte ferner sein, dass hinsichtlich des im KitaG genannten Begriffes der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ nicht nur der Einsatz an Nahrungsmitteln, sondern auch die Energie für das Kochen zu kalkulieren sind.

Aus der Anlage eines Rundschreibens der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales Berlin geht bspw. hervor, dass der Anteil für Kochenergie für Kinder bis 6 Jahre monatlich 2,69 € beträgt. Jedoch wurde diese Regelung wieder aufgehoben, da der Bundesgesetzgeber bei der neuen Systematik der Regelbedarfsbemessung ab 01.01.2011 die Kosten für Haushaltsenergie nicht weiter ausdifferenziert hat, so dass für den Träger der Sozialhilfe kein Raum für eigene, regionale Schätzungen gegeben ist. Das Bundessozialgericht zweifelt auch den von Berlin angesetzten Anteil für Kochenergie an, da der Bezugspunkt für eine realistische Schätzung fehlt.

Zu überlegen wäre jedoch, ob die Rechtsprechung aus der Sozialhilfe auch für das KitaG bindend ist, schließlich geht es hierbei um die Ermittlung der „ersparten Eigenaufwendungen“ und Kochenergie wird zweifellos zur Zubereitung eines warmen Mittagessens aufgewendet.

III. Übersicht über die „häusliche Ersparnis“ der kreisfreien Städte und Landkreise

Zum Thema der „häuslichen Ersparnis“ wurden die kreisfreien Städte und Landkreise im Land Brandenburg zur Höhe des Essengeldes, deren Begründung sowie zu möglichen Empfehlung an die Kita-Träger befragt.

Es haben alle kreisfreien Städte (4) und Landkreise (13) Auskünfte erteilt.

In acht kreisfreien Städten/Landkreisen liegt die Höhe des Essengeldes in der Spanne von 1,25 € bis 2,00 €. In den anderen gibt es bisher keine Festlegung zur Höhe des Essengeldes. In der Regel wird es damit begründet, dass es derzeit nicht notwendig ist bzw. die einzelnen Träger über die Höhe der „häuslichen Ersparnis“ – damit über die Höhe des Essengeldes – selbst entscheiden.

Grundlage für die Ermittlung der „häuslichen Ersparnis“ ist in einer kreisfreien Stadt das derzeit gültige Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) mit einem ermittelten Wert für die „häusliche Ersparnis“ von 1,25 € für Kinder im Vorschulalter und 1,50 € für Hortkinder.

Vier weitere kreisfreie Städte/Landkreise stützen sich auf den Betrag des Landesamtes für Soziales und Versorgung von 2003 in Höhe von 1,50 €. Dieser wurde entsprechend der aktuellen Preisentwicklung angepasst. In den anderen gab es individuelle bzw. gar keine Festlegungen.

Vier kreisfreie Städte/Landkreise haben bereits eine Empfehlung an die Kita-Träger gegeben, in einem Fall wird derzeit eine Empfehlung vorbereitet und fünf haben dazu keine Angaben gemacht, sieben geben keine Empfehlung.

IV. Empfehlung des Jugendamtes

Im Ergebnis der Darstellung empfiehlt das Jugendamt des Landkreises Teltow-Fläming, als Zuschuss für die durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen pro Mittagessen im Kitabereich einen Betrag von 1,21 € anzusetzen (1,17 € Anteil Nahrungsmittel, 0,04 € Kochenergie).

Bei Kindern, die im Hort ein Mittagessen einnehmen, wird ein Wert von 1,54 € vorgeschlagen (1,45 € Anteil Nahrungsmittel, 0,09 € Kochenergie).

Die aufgeführten Anteile für Nahrungsmittel und Kochenergie stellen zweifelsohne nur den mindesten Wert der ersparten Eigenaufwendungen dar und orientieren sich an einem Haushalt, der unter einen Regelbedarfssatz fällt. Höhere Zuschüsse für das Mittagessen in Kitas scheiden für diese Haushalte aus Sicht des Jugendamtes aus.

Natürlich wäre es bei allen anderen Haushalten denkbar, die persönlichen Lebenssituationen der Personensorgeberechtigten ebenfalls zu betrachten und über die Mindestersparnis hinaus zu belasten, weil diese in der Lage sein könnten, ein höherwertigeres Essen zuzubereiten. Unabhängig von einem immensen Verwaltungsaufwand, der sich auch auf den Nachweis beziehen müsste, dass Mahlzeiten zubereitet werden, die deutlich über „Vollkost“-Qualität liegen, nehmen allerdings alle Kinder der Einrichtung das gleiche Mittagessen zu sich und der Gesetzgeber hat von einer Staffelung des Mittagessenzuschusses (entsprechend der Elternbeiträge) – trotz der Formulierung der „durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ – explizit abgesehen.

Die Erhebung von Elternbeiträgen und Essengeld bezieht sich sowohl auf die Betreuung in Kindertagesstätten als auch auf die Betreuung in Kindertagespflege. Bei der Kindertagespflege ist jedoch ausschließlich der Landkreis nach Maßgabe des § 17 KitaG

verpflichtet, die Elternbeiträge und das Essengeld festzusetzen und zu erheben. Es ist vorgesehen, auf der Grundlage des derzeit gültigen RBEG die Änderung des Betrages für das Essengeld von bisher 2,00 € auf 1,21 € ab 01.06.2016 in der Richtlinie zur Förderung der Kindertagespflege im Landkreis Teltow-Fläming dem Jugendhilfeausschuss zur Beschlussfassung am 25.05.2016 vorzulegen.

V. Standpunkte der Kommunen des Landkreises

Den Bürgermeistern der Kommunen des Landkreises wurde die Rechtsauffassung zum Ansatz der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen für ein Mittagessen (Stand: 20.10.2015) mit der Bitte zur Kenntnis gegeben, sich aus ihrer Sicht dazu zu äußern.

Von insgesamt 14 Kommunen haben 13 sehr differenzierte Rückmeldungen gegeben.

Eine Empfehlung seitens des Landkreises zur Höhe der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen wurde grundsätzlich begrüßt, da es den Kommunen nicht möglich sein wird, die tatsächliche häusliche Ersparnis selbst zu ermitteln.

Zur Höhe der ermittelten Eigenaufwendung gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen, wobei in der Regel Zuschüsse in Höhe von 1,50 bis 1,80 € präferiert wurden. Hintergrund waren insbesondere die Mehrkosten, die die Kommunen fürchten.

Kritisch wurde gesehen, dass bereits bei der Tagespflege ein Essengeld in Höhe von 1,21 € festgelegt werden soll. Die Kommunen sehen sich hier im „Zugzwang“, ebenfalls die Beträge zeitnah zu verändern, um eine Ungleichbehandlung der Kinder in Kindertageseinrichtungen zu vermeiden.

Des Weiteren wurde u. a. festgestellt, dass

- eigentlich die Landesregierung in der Verpflichtung gesehen wird, einen entsprechend ermittelten Ansatz vorzugeben,
- die Kommunen gerne die Berufung vor dem VG abwarten wollen, weil sie damit die Hoffnung verbinden, dass das Urteil noch aufgehoben bzw. abgemildert werden könnte,
- nochmals im Jugendhilfeausschuss auf die finanziellen Auswirkungen der Kommunen hingewiesen werden sollte.

Um eine größtmögliche Akzeptanz zur Regelung des Landkreises zu erzielen, wurde den Vertretern der Kommunen im Weiteren nochmals am 18.12.2015 im Rahmen der Dienstberatung der Bürgermeister die Gelegenheit gegeben, ihre Bedenken persönlich vorzutragen. Ein weiterer Termin fand am 24.03.2016 statt. In diesem wurde über die aktuellen Entwicklungen informiert, so z. B. über den Beschluss des Kreistages, der die Aufforderung an die Landesregierung für eine landeseinheitliche Berechnungsgrundlage der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendung beinhaltet. Des Weiteren wurde angekündigt, dass der Landkreis beabsichtigt, den neu errechneten Wert zur häuslichen Ersparnis für die Richtlinie zur Förderung der Kindertagespflege als Beschlussvorlage in den Jugendhilfeausschuss einzubringen. Es wurde in der Erwiderung durch das Jugendamt erneut dargestellt, dass sich die nachvollziehbare und hier vorgeschlagene

Berechnungsgrundlage am Regelsatz eines Leistungsbeziehers unter Berücksichtigung seines Alters orientiert. Dieser Regelsatz ermöglicht bereits eine angemessene Ernährung

mit „Vollkost“. Die Berechnungsgrundlage wurde von den Kommunen dennoch mit Verweis auf die Belastungen der kommunalen Haushalte erneut abgelehnt.

Fragen ergaben sich auch, ob diese Mehrkosten eventuell über Elternbeiträge finanzierbar wären. In direkter Auslegung des KitaG wurde dies für Frühstück, Vesper, Obstpausen oder Getränke bejaht, für das Mittagessen aber verneint. Die letztgenannte Auskunft wurde allerdings in Frage gestellt und soll unabhängig von der Herleitung des Begriffs der „ersparten Eigenaufwendungen“ nochmals separat betrachtet werden.

VI. Aufforderung an die Landesregierung

Mit Beschluss des Kreistages vom 15.02.2016 wurde die Landesregierung Brandenburg aufgefordert, für einen landeseinheitlichen Ansatz der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen eine Berechnungsgrundlage vorzugeben. Mit Schreiben vom 22.02.2016 wurde die Landesregierung zeitnah um Stellungnahme gebeten. Eine Nachfrage, wann mit einer Stellungnahme zu rechnen ist, erfolgte am 11.04.2016.

VII. Handlungsnotwendigkeit des Landkreises

Wie dargestellt, haben Eltern nicht die vollständigen Kosten des Mittagessens zu tragen, sondern lediglich einen „Zuschuss in Höhe der durchschnittlich ersparten Eigenaufwendungen“ zu zahlen.

Hinsichtlich der Konkretisierung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs hat der Landkreis durch die o.g. Ausführungen eine nachvollziehbare Berechnungsgrundlage für gesunde „Vollkost“ in Auslegung bundesgesetzlicher Festlegungen getroffen.

Unabhängig von der Akzeptanz der Kommunen hinsichtlich dieser Regelung steht der Landkreis vor der Aufgabe, die Richtlinie zur Förderung der Kindertagespflege in diesem Punkt entsprechend zu aktualisieren, um deren Rechtmäßigkeit auch weiter zu gewährleisten und den Landkreis nicht unnötig der Gefahr von Rechtsstreitigkeiten auszusetzen. Die „ersparten Eigenaufwendungen“ sind nochmals separat zu betrachten.