



IW-Report 50/18

Familien müssen für die gleiche Betreuung in der Kita unterschiedlich viel zahlen

Ein Vergleich der Gebührenordnungen der größten Städte in Deutschland
Wido Geis-Thöne

Köln, 31.12.2018

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Einleitung	3
2 Reichweite der Ländergesetze und Gebührenordnungen	4
3 Gestaltungsmerkmale der städtischen Gebührenordnungen	10
4 Elternbeiträge in den betrachteten Städten	13
5 Handlungsoptionen für Bund und Länder	21
6 Fazit	25
Literatur	26
Abstract	27
Tabellenverzeichnis	28
Abbildungsverzeichnis	28

JEL-Klassifikation:

I28 - Bildungspolitik

J13 - Kinderbetreuung

K36 - Familienrecht

Zusammenfassung

Obschon auf politischer Ebene sehr stark über die Abschaffung der Elternbeiträge für die Betreuung in Krippen, Kindergärten und Kitas diskutiert wird, liegen derzeit kaum aussagekräftige Zahlen dazu vor, wie stark die Belastung der Eltern tatsächlich ist. Hauptgrund hierfür ist, dass die Gebühren auf kommunaler Ebene festgesetzt werden und sich die Lage entsprechend von Stadt zu Stadt deutlich unterscheidet. Vor diesem Hintergrund wurden für die vorliegende Untersuchung die Gebührenordnungen der Städte mit über 250.000 Einwohnern und der kleineren Landeshauptstädte ausgewertet. Dabei wurde jeweils eine Paarfamilie mit einem Bruttojahreseinkommen von 30.000 Euro, 50.000 Euro und 90.000 Euro und einem Kind im Alter von 18 Monaten, 30 Monaten und 42 Monaten betrachtet. Zudem wurden Betreuungsumfänge von 25 Stunden, 35 Stunden und 45 Stunden pro Woche in den Blick genommen.

Die niedrigsten Betreuungsgebühren liegen in jedem der betrachteten Fälle bei 0 Euro, da Berlin die Elternbeiträge komplett abgeschafft hat. Ab dem zweiten Geburtstag gilt auch in allen rheinland-pfälzischen Städten vollständige Gebührenfreiheit. In Hamburg erstreckt sich die Beitragsfreiheit für alle Jahrgänge nur auf eine Grundbetreuung im Umfang von 25 Stunden pro Woche, beinhaltet aber ein Mittagessen, für das ansonsten eine Verpflegungspauschale anfällt, die in der Untersuchung nicht miterhoben wurde. Bemerkenswert ist auch die Stadt Düsseldorf, die den Kindergarten für Kinder im Alter ab drei Jahren ohne entsprechende landesrechtliche Regelungen und Zuschüsse komplett beitragsfrei gestellt hat.

Die höchsten Elternbeiträge liegen bei einem Bruttojahreseinkommen von 50.000 Euro und einem Kind im Alter von 18 Monaten bei knapp 270 Euro für eine Betreuung im Umfang von 25 Stunden, bei rund 300 Euro für 35 Stunden und bei knapp 370 Euro für 45 Stunden in der Woche. Bei einem Dreieinhalbjährigen reichen die Werte bis 155 Euro für 25 Stunden, bis rund 220 Euro für 35 Stunden und bis rund 280 Euro für 45 Stunden. Dazu ist allerdings anzumerken, dass die Gebührensätze der einzelnen Städte nicht komplett vergleichbar sind. Wenn eine Staffelung nach Einkommen erfolgt, wird je nach Kommune das vorletzte, letzte oder aktuelle Jahr betrachtet und bei der Bezugsgröße handelt es sich teilweise um das Bruttoeinkommen und teilweise um das Nettoeinkommen. Zudem gelten die Gebührenordnungen der Städte nicht in allen Bundesländern auch für die staatlich geförderten Einrichtungen in freier Trägerschaft, die deutschlandweit rund zwei Drittel der Einrichtungen ausmachen.

Um eine Angleichung der Beitragshöhen und damit einen wesentlichen Abbau der regionalen Ungleichbehandlung der Familien zu erreichen, müssten die Gebühren fast zwangsweise komplett abgeschafft werden, da sonst eine bedeutende Zahl an Familien schlechter gestellt würde. Allerdings sollten die hierfür notwendigen Mittel besser dafür eingesetzt werden, die Betreuungsangebote bedarfsgerecht auszubauen und ihre Qualität zu verbessern.

1 Einleitung

In den letzten Jahrzehnten ist immer deutlicher geworden, dass im vorschulischen Alter bereits zentrale Weichenstellungen für die spätere Bildungslaufbahn der Kinder gestellt werden. Daher wurden die Betreuungseinrichtungen, die regional teilweise als Kitas und teilweise als Kindergarten und Krippe bezeichnet werden, deutschlandweit auch zunehmend zu Bildungseinrichtungen mit eigenen Bildungsplänen weiterentwickelt. Dennoch unterscheiden sie sich nach wie vor in zwei maßgeblichen Punkten von den Schulen. So gibt es keine Verpflichtung zur Teilnahme an den Bildungsangeboten, auch wenn ab dem Alter von drei Jahren fast alle Kinder eine Einrichtung besuchen, und sie werden den Familien zumeist nicht kostenfrei zur Verfügung gestellt. Dabei gibt es starke politische Bestrebungen, letzteres zu ändern. Unter anderem hat die SPD in ihrem Programm für Bundestagswahl 2017 die komplette Abschaffung der Kitagebühren versprochen (SPD, 2017). Im Koalitionsvertrag heißt es immerhin noch: „Dazu unterstützen wir Länder und Kommunen [...] bei der Entlastung von Eltern bei den Gebühren bis hin zur Gebührenfreiheit“ (CDU / CSU / SPD, 2018). Aus diesem Zitat wird auch direkt die Komplexität der Thematik deutlich. Die Elternbeiträge für die Betreuungseinrichtungen werden nach aktuellem Rechtsstand nämlich auf kommunaler Ebene nach, von der Bundes- und Landesgesetzgebung, vorgegebenen Leitlinien festgesetzt. Vor diesem Hintergrund ist auch nicht einfach festzustellen, wie stark die Elternbeiträge für die Betreuungseinrichtungen die Familien tatsächlich belasten.

Die Bertelsmann Stiftung nähert sich dieser Frage in ihrem „ElternZOOM 2018“ über eine Elternbefragung an (Bock-Famulla, 2018). Sie kommt zum Ergebnis, dass Familien, die Kitabeiträge zahlen, in Deutschland im Schnitt 5,6 Prozent ihres Haushaltsnettoeinkommens hierfür aufwenden und dass es starke regionale Unterschiede gibt. So liegt der Anteil in Schleswig-Holstein mit 8,9 Prozent mehr als viermal so hoch wie in Berlin mit 2,0 Prozent. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die befragten Familien nicht immer dieselben Betreuungsleistungen in Anspruch nehmen und der Vergleich hierdurch verzerrt sein kann. Dieses Problem lässt sich nur umgehen, indem die Elternbeiträge für einen konkreten Betreuungsumfang bei gleichem Alter des Kindes und gleichen weiteren für die Beitragshöhe relevanten Charakteristika der Familien, wie Familieneinkommen, bestimmt werden. Dies ist mittels einer Auswertung der Gebührenordnungen für die Kitas möglich, die allerdings sehr aufwendig ist. Daher können im Rahmen der vorliegenden Untersuchung auch nur die Städte mit über 250.000 Einwohnern und die kleineren Landeshauptstädte betrachtet werden. Überdies sind die Gebührenordnungen zum Teil sehr komplex gestaltet, sodass es bei ihrer Auswertung sehr leicht zu Fehlern kommen kann. Daher wurden die im Rahmen der Untersuchung erhobenen Werte den zuständigen Stellen in den jeweiligen Kommunen auch im Vorfeld mit der Bitte um ein Feedback zugesandt und bei ihrer Darstellung vermerkt, ob sie die Angaben bestätigt oder keine Rückmeldung gegeben haben.

Da sich die Gebührenordnungen grundsätzlich nach den einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Vorgaben richten müssen, werden diese zunächst in Abschnitt 2 kurz dargestellt. Im dritten Abschnitt werden typische Gestaltungsmerkmale der städtischen Gebührenordnungen aufgezeigt und im vierten Abschnitt werden die für die betrachteten Städte ermittelten Elternbeiträge für verschiedene Familienkonstellationen präsentiert. Im fünften Abschnitt werden Handlungsoptionen für die Bundes- und Landespolitik diskutiert. Der sechste Abschnitt zieht ein Fazit.

2 Reichweite der Ländergesetze und Gebührenordnungen

Die Kinderbetreuung fällt als Teil der öffentlichen Fürsorge nach Art 74 GG in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und damit in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern. Der relevante Gesetzestext auf Bundesebene ist das achte Sozialgesetzbuch. Es regelt unter anderem, dass für Kinder im Alter ab 12 Monaten ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz besteht (§ 24 SGB VIII). Mit Blick auf die Elternbeiträge legt es fest, dass eine Staffelung erfolgen muss, soweit das Landesrecht nichts anderes bestimmt. Dabei gibt es im Rahmen einer „Kann-Regelung“ das Einkommen, die Kinderzahl und die tägliche Betreuungszeit als Kriterien vor (§ 90 Abs. 1 SGB VIII). Zudem schreibt es vor, dass die Beiträge erlassen oder von den Kommunen übernommen werden müssen, wenn es zu einer unzumutbaren finanziellen Belastung für die Familien kommt (§ 90 Abs. 3 SGB VIII). Nach § 85 SGB XII liegt die Grenze, bis zu der keine finanzielle Beteiligung möglich ist, bei einem Einkommen in Höhe des Doppelten des Hartz-IV-Regelsatzes für eine Person plus 70 Prozent des Regelsatzes für das zweite und jedes weitere vom Einkommen lebende Familienmitglied und einem angemessenen Betrag für die Wohnkosten. Bei darüber liegenden Einkommen ist nach § 87 SGB XII ein teilweiser Erlass bzw. eine teilweise Übernahme vorgesehen, wobei nicht explizit geregelt ist, bis zu welchem Einkommen dieser in welchem Umfang zu erfolgen hat. Mit dem Gute-Kita-Gesetz wird das achte Sozialgesetzbuch dahingehend geändert werden, dass alle Familien die Unterstützungsleistungen, wie ALG II, Asylbewerberleistungen, Kinderzuschlag und Wohngeld beziehen, bundesweit keine Kitabeiträge mehr zahlen müssen.

Die landesrechtlichen Regelungen zur Kitabetreuung unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland sehr stark, wie eine Auswertung der wissenschaftlichen Dienste des deutschen Bundestags bereits im Jahr 2016 gezeigt hat (Deutscher Bundestag, 2016). Seitdem hat sich allerdings eine Reihe von Ländergesetzen verändert, sodass für die vorliegende Untersuchung eine eigene Auswertung erfolgen musste. In Tabelle 2-1 sind die Regelungen zu den Elternbeiträgen kurz zusammengefasst und Tabelle 2-2 stellt dar, ob und, wenn ja, welche landesrechtlichen Regelungen es zur Beitragsfreiheit für einzelne Altersgruppen gibt. Dabei beschränkt sich Tabelle 2-1 auf die Flächenländer, da bei den Stadtstaaten Land und Kommune zusammenfallen und eine Differenzierung zwischen Landesrecht und kommunaler Gebührenordnung entsprechend wenig sinnvoll erscheint. Betrachtet man den Grad der Verbindlichkeit der Regelungen, stechen Baden-Württemberg und Hessen heraus, wo die Gesetze nur Kann-Regelungen zu den Elternbeiträgen enthalten. In den meisten anderen Ländern sind die Staffellungen und die ihr zugrunde zu legenden Kriterien hingegen zwingend vorgeschrieben. Zumeist handelt es sich hierbei um Einkommen, Betreuungsumfang und Kinderzahl. Eine Ausnahme bildet Sachsen, wo keine Berücksichtigung des Einkommens dafür aber ein geringerer Beitrag für Alleinerziehende vorgeschrieben ist. Interessant ist an dieser Stelle auch die Rechtslage in Bayern, wo die Staffelung der Gebühren nach Betreuungsumfang bis ins Detail auf Landesebene geregelt ist, das BayKiBiG jedoch kaum weitere Vorgaben zu den Elternbeiträgen, etwa mit Blick auf die Höhe, enthält. Neben den Vorgaben zur Staffelung der Beiträge finden sich in Niedersachsen und im Saarland von § 90 Abs. 3 SGB VIII abweichenden Regelungen zu den Zumutbarkeitsgrenzen.

Tabelle 2-1: Landesrechtliche Regelungen zu Elternbeiträgen

Ohne Regelungen zur Festlegung der Gebühren für die freien Träger durch die Kommunen und zur Gebührenfreiheit

Bundesland	Gesetzliche Grundlage	Regelungen
Baden-Württemberg	Kindertagesbetreuungsgesetz – KiTaG	Keine verbindlichen Regelungen, nur die Aussage, dass der wirtschaftlichen Belastung der Familie und der Kinderzahl Rechnung getragen werden kann (§ 6 KiTaG).
Bayern	Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – BayKiBiG	Verbindliche Vorgabe der Staffelung der Gebühren nach Betreuungsumfang (Art. 19 Nr. 5 BayKiBiG i.V.m. Art. 21 Abs. 4 BayKiBiG), jedoch keine Festlegung der Gebührenhöhe und keine weiteren Regelungen.
Brandenburg	Kindertagesstättengesetz - KitaG	Elternbeiträge müssen sozialverträglich gestaltet und nach dem Elterneinkommen, der Kinderzahl und dem Betreuungsumfang gestaffelt werden (§ 17 Abs. 2 KitaG).
Hessen	Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch – HKJGB	Keine verbindlichen Regelungen, nur die Aussage, dass die Elternbeiträge nach Einkommen und Zahl der Kinder oder Familienangehörigen gestaffelt werden können (§ 31 Abs. 1 HKJGB).
Mecklenburg-Vorpommern	Kindertagesförderungsgesetz – KiföG	Elternbeiträge müssen nach in den §90 SGB VIII festgelegten Kriterien sozialverträglich gestaffelt sein (§ 21 Abs. 2 KiföG).
Niedersachsen	Kindertagesstättengesetz – KiTaG	Die wirtschaftliche Belastung durch die Elternbeiträge muss für die Familien zumutbar sein. Sie sollen nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Kinderzahl gestaffelt werden (§ 20 Abs. 1 KiTaG). Zudem enthält § 20 Abs. 2 KiTaG eine von § 85 Abs. 1 SGB XII abweichende Regelung zur Zumutbarkeitsgrenze von Elternbeiträgen.
Nordrhein-Westfalen	Kinderbildungsgesetz – KiBiZ	Elternbeiträge müssen sozialgestaffelt werden, dabei müssen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Betreuungsumfang und die Kinderzahl berücksichtigt werden (§ 23 Abs. 5 KiBiZ).
Rheinland-Pfalz	Kindertagesstättengesetz – KiTaG	In den Fällen, in denen nicht ohnehin Beitragsfreiheit gilt, müssen Elternbeiträge nach Einkommen und Kinderzahl gestaffelt werden (§ 13 Abs. 4 KiTaG).
Saarland	Saarländisches Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz – SKBBG	Die Summe der Elternbeiträge darf 25 Prozent der Personalkosten nicht übersteigen, eine Staffelung nach Kinderzahl ist möglich. Zudem gelten von § 90 Abs. 3 SGB VIII abweichende Regelungen zur zumutbaren Belastung bei niedrigen Einkommen (§ 7 Abs. 3 SKBBG).
Sachsen	Gesetz über Kindertageseinrichtungen – SächsKitaG	Elternbeiträge müssen für Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern reduziert werden (SächsKitaG §15 Abs. 1). Zudem müssen sie sich an den Betreuungskosten in der Gemeinde orientieren (SächsKitaG §15 Abs. 2).

Bundesland	Gesetzliche Grundlage	Regelungen
Sachsen-Anhalt	Kinderförderungsgesetz – KiFöG	Die Elternbeiträge sind nach Betreuungsumfang zu staffeln (§ 13 Abs. 1 KiFöG). Bei Familien mit mehreren Kindern darf der Gesamtbetrag 160 Prozent des Beitrags für das älteste Kind nicht übersteigen (§ 13 Abs. 4 KiFöG).
Schleswig-Holstein	Kindertagesstättengesetz – KiTaG	Familien mit mehreren Kindern und niedrigem Einkommen sollen Beitragsermäßigungen erhalten (§ 25 Abs. 3 KiTaG).
Thüringen	Thüringer Kindertagesbetreuungsgesetz – ThürKitaG	Die Elternbeiträge sind nach Betreuungsumfang, Einkommen der Familien und / oder Anzahl der Kinder zu staffeln. Bei Beitragserhöhungen ist der Elternbeirat anzuhören (§ 29 Abs. 2 ThürKitaG).

Ohne Stadtstaaten, da hier Land und Kommune zusammenfallen

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der einschlägigen Ländergesetze

Darüber hinaus regeln die meisten Bundesländer, dass zumindest das letzte Kindergartenjahr gebührenfrei sein soll. Am weitesten gehen hier Berlin, wo die gesamte Betreuung (abgesehen von den Verpflegungskosten) bis zum Schuleintritt komplett gebührenfrei ist, und Hamburg, wo die Gebührenfreiheit anders als in Berlin zwar nur für einen Betreuungsumfang von fünf Stunden am Tag gilt, dafür aber ein kostenfreies Mittagessen beinhaltet. Ansonsten wird hierfür eine getrennte Verpflegungskostenpauschale erhoben. Von den Flächenländern weist Rheinland-Pfalz die weitreichendste Regelung auf. Hier schreibt das Landesgesetz vor, dass die gesamte Betreuung ab dem zweiten Geburtstag kostenfrei zu erfolgen hat. Eine über das Kindergartenalter hinausgehende Gebührenbefreiung ist auch in Mecklenburg-Vorpommern geplant, aber noch nicht im Landesgesetz verankert.

Für die gesamte Kindergartenzeit gilt derzeit in Hessen und Niedersachsen Gebührenfreiheit, wobei diese sich in Hessen auf maximal sechs und in Niedersachsen auf maximal acht Stunden am Tag erstreckt. Hinzukommen dürfte in Zukunft Bremen, wo der beitragsfreie Kindergarten beschlossen, aber noch nicht in der Gesetzgebung verankert ist. Zu Hessen ist an dieser Stelle noch anzumerken, dass das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) die Beitragsfreiheit nicht direkt vorschreibt, sondern die Zuschüsse für die Betreuungseinrichtungen an sie knüpft. Ein ähnliches Verfahren findet sich auch in Bayern. Dort gilt es allerdings nur für das letzte Kindergartenjahr und alternativ zur vollständigen Gebührenbefreiung kann auch nur eine starke Gebührenreduktion erfolgen. Ein auf Landesebene geregeltes letztes Kindergartenjahr findet sich in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Thüringen. Keine landesrechtlichen Regelungen zur Beitragsfreiheit zumindest des letzten Kindergartenjahres finden sich in Baden-Württemberg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Bemerkenswert ist hier das Saarländische Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz (SKBBG), das in § 7 Abs. 3 SKBBG sagt, dass eine bis zu sechsstündige Betreuung im letzten Kindergartenjahr „im Rahmen einer sozialen Staffelung ganz, teilweise oder nicht kostenfrei“ ist, was in dieser Form nicht als verbindliche Vorschrift zur Gebührenfreiheit gewertet werden kann.

Tabelle 2-2: Landesrechtliche Regelungen zur Gebührenfreiheit

Landesrechtliche Regelungen ohne Bremen und Mecklenburg-Vorpommern*, Gebührenfreiheit jeweils ohne Verpflegungskosten

Keine Regelungen	Letztes Kindergartenjahr	Ab drei Jahren	Länger
Baden-Württemberg	Bayern – Gebührenfreiheit oder -reduktion durch Zuschuss an die Kommunen** (Art. 23 Abs. 3 BayKiBiG)	Hessen – bis zu sechs Stunden am Tag durch Zuschuss an die Kommunen** (§32c Abs. 2 HKJGB)	Berlin – vollständige Gebührenfreiheit bis zum Schuleintritt (§ 3 Abs. 5 TKBG)
Saarland – Gebührenfreiheit oder Reduktion in letzten Kindergartenjahr möglich aber nicht zwingend (§ 7 Abs. 3 SKBBG)	Brandenburg (§17a KitaG)	Niedersachsen – bis zu acht Stunden am Tag (§ 21 Abs. KiTaG)	Hamburg – Gebührenfreiheit für bis zu fünf Stunden am Tag inklusive Mittagessen (§ 9 Abs. 1KiBeG)
Sachsen	Nordrhein-Westfalen (§ 23 Abs. 3 KiBiZ)		Rheinland-Pfalz – Vollständige Gebührenfreiheit ab dem zweiten Geburtstag (§ 13 Abs. 3 KiTaG)
Sachsen-Anhalt	Thüringen (§30 ThürKiTaG)		
Schleswig-Holstein			

*In diesen Ländern sind Gesetzesänderungen beschlossen aber noch nicht umgesetzt.

**Gebührenfreiheit ist nicht direkt gesetzlich vorgeschrieben, sondern Betreuungskostenzuschüsse des Landes werden nur gewährt, wenn sie realisiert werden.

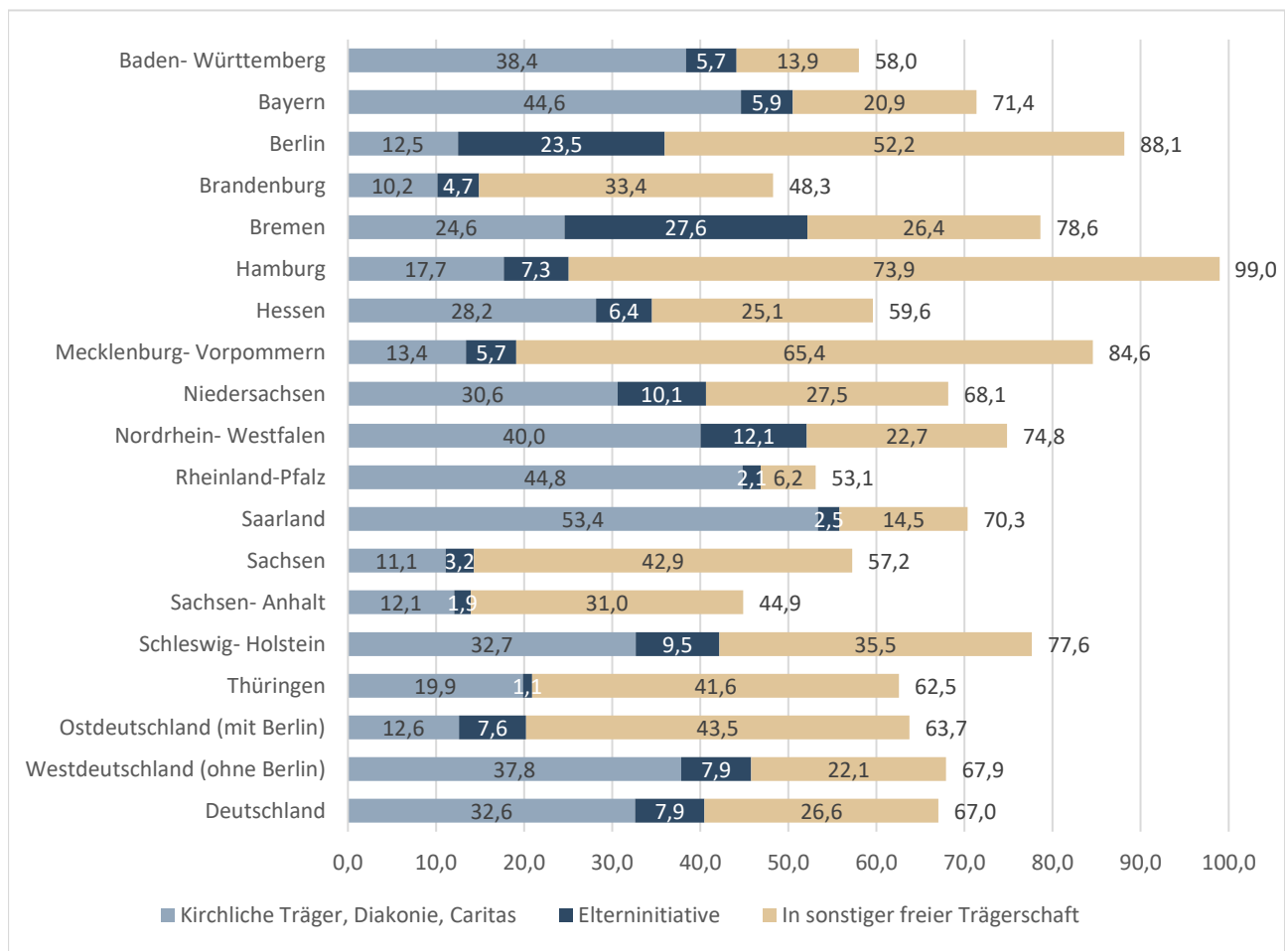
Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der einschlägigen Ländergesetze

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass auch ohne entsprechende landesrechtliche Regelungen die Kitagebühren für einzelne Altersjahrgänge erlassen werden können. Beispielsweise hat die Stadt Düsseldorf den kompletten Kindergartenbesuch ab drei Jahren beitragsfrei gestellt, obwohl landesrechtlich nur das letzte Kindergartenjahr vorgeschrieben wäre. Dies hat allerdings zur Folge, dass die durch die wegfallenden Elternbeiträge entstehenden Einnahmeausfälle allein von den kommunalen Haushalten getragen werden müssen, wohingegen bei den landesrechtlichen Regelungen Zuschüsse aus den Länderhaushalten gewährt werden. Die Frage, ob diese tatsächlich kostendeckend sind, lässt sich im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht beantworten. Hierzu müssten alle relevanten Finanzbeziehungen zwischen den Ländern und Kommunen in den Blick genommen werden, wozu auch Zuweisungen der Länder zählen, die für die Erledigung der kommunalen Aufgaben im Allgemeinen und nicht spezifisch für die Bereitstellung der Betreuungsinfrastruktur erfolgen. Eine Darstellung darüber, wie die Betreuungseinrichtungen in den einzelnen Bundesländern finanziert werden, findet sich in FiBS (2016).

Über die Leitlinien für die Gestaltung der Gebührenordnungen hinaus regeln die Landesgesetze vielfach auch, wie Elternbeiträge der staatlich geförderten Betreuungseinrichtungen in freier Trägerschaft festgelegt werden. Dies ist von höchster Relevanz, da sich deutschlandweit rund zwei Drittel der Einrichtungen in freier Trägerschaft befinden (Abbildung 2-1) und dies nur in Brandenburg und Sachsen-Anhalt auf weniger als die Hälfte zutrifft. Etwa ein Drittel der Einrichtungen befindet sich in Trägerschaft kirchlicher Einrichtungen, vor allem der Diakonie und der Caritas. Diese können bevorzugt Kinder der eigenen Konfession aufnehmen, sodass ihre Angebote nicht allen Familien gleichermaßen offenstehen. Im Saarland liegt der entsprechende Anteil sogar bei über der Hälfte. Rund 8 Prozent der Einrichtungen in Deutschland werden von Elterninitiativen getragen, die die Besonderheit aufweisen, dass die Eltern in aller Regel dem jeweiligen Trägerverein beitreten und neben den Elternbeiträgen auch Mitgliedsbeiträge zahlen müssen. Besonders hoch liegen die entsprechenden Anteile im Bremen mit rund 28 Prozent und in Berlin mit rund 24 Prozent, wobei der Anteil der in diesen Einrichtungen betreuten Kinder deutlich niedriger sein dürfte.

Abbildung 2-1: Kitas in freier Trägerschaft

Anteile in Prozent, Stand 1.3.2017



Quelle: Bertelsmann Stiftung, 2018; eigene Berechnungen

Wie in Tabelle 2-3 dargestellt, ist in Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein in den einschlägigen Landesgesetzen verankert, dass Elternbeiträge der freien Träger von den Kommunen festgelegt werden. Auch in Hessen und Niedersachsen ist dies gängige Praxis, obschon sich die Regelungen nicht im HKJGB (Hessen) und KiTaG (Niedersachsen) finden. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen können die Träger ihre Beiträge selbst festlegen, müssen diese aber mit der Kommune abstimmen. Dabei kann der Abstimmungsprozess wie in Potsdam und Erfurt dazu genutzt werden, um dennoch zu einer für alle Einrichtungen gleichermaßen gültigen Gebührenordnung zu gelangen. Keine im Landesrecht verankerten Einflussmöglichkeiten auf die Elternbeiträge der freien Träger haben die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland. Hier können die Beiträge der verschiedenen freien Träger entsprechend auch sehr stark von den städtischen Gebührenordnungen und voneinander abweichen. Dabei wird in diesen Ländern der bei weitem überwiegende Teil der Betreuungseinrichtungen von freien Trägern betrieben (Abbildung 2-1).

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung war es nicht möglich, die Elternbeiträge aller freien Träger zu recherchieren, sodass sich die Darstellung im Folgenden gegebenenfalls auf die städtischen Einrichtungen beschränken muss. Dabei ist anzumerken, dass die Familien vor dem Hintergrund bestehender Betreuungsengpässe vielfach nicht die Möglichkeit haben, zwischen Einrichtungen in unterschiedlicher Trägerschaft auszuwählen. Erfolgt keine Übernahme der kommunalen Gebührenordnungen durch die freien Träger, was allerdings in 10 der 16 Bundesländer zwingend der Fall ist, kann die tatsächlich finanzielle Belastung der Familien also unter Umständen deutlich höher sein, als dies die in Abschnitt 4 dargestellten Werte implizieren.

Tabelle 2-3: Festlegung der Gebühren der freien Träger durch die Kommunen

Landesrechtliche Regelungen ohne Hessen und Niedersachsen*

Keine entsprechenden landesrechtlichen Vorgaben	Gebühren müssen abgestimmt werden	Gebührenfestsetzung erfolgt durch die Kommune
Baden-Württemberg	Brandenburg (§ 17 Abs. 3 KitaG)	Berlin (§ 26 Abs. 1 KitaFöG)
Bayern	Mecklenburg-Vorpommern (§ 31 Abs. 2 KiföG)	Bremen (§ 19 Abs. BremKTG)
Saarland	Thüringen (§ 29 Abs. 1 ThürKitaG)	Hamburg - über die Regeln zur Kostenerstattung (§ 8 KiBeG)
		Nordrhein-Westfalen (§23 Abs. 1 KiBiZ)
		Rheinland-Pfalz (§ 13 Abs. 2 KiTaG)
		Sachsen (§ 15 Abs. SächsKitaG)
		Sachsen-Anhalt (§ 13 Abs. 2 KiFöG)
		Schleswig-Holstein (§ 25 Abs. 3 KiTaG)

In Hessen und Niedersachsen werden die Gebühren der freien Träger durch die Kommunen festgesetzt (vgl. FiBS, 2016), allerdings ist dies nicht im HKJGB (Hessen) und im KiTaG (Niedersachsen) geregelt und die rechtlichen Grundlagen konnten im Rahmen des Projekts nicht ermittelt werden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der einschlägigen Ländergesetze

3 Gestaltungsmerkmale der städtischen Gebührenordnungen

Auch wenn Bundes- und Landesrecht Leitlinien zur Erhebung von Elternbeiträgen in den Betreuungseinrichtungen enthalten, haben die Städte und Gemeinden sehr große Gestaltungsspielräume bei der Festlegung der Gebühren. Daher wird im Folgenden zunächst auf eine Reihe typischer Gestaltungsmerkmale eingegangen, bevor die Ergebnisse der Auswertung der Gebührenordnungen in Abschnitt 4 präsentiert werden.

Betreuungszeit

Sowohl in § 90 Abs. 1 SGB VIII als auch in den meisten Landesgesetzen ist festgelegt, dass eine Staffelung der Elternbeiträge nach der (vereinbarten) Betreuungszeit erfolgen soll. Diese findet sich auch in allen betrachteten Gebührenordnungen, sofern die Betreuung nicht komplett beitragsfrei ist. Allerdings sind die angebotenen Betreuungszeiten unterschiedlich ausgestatten. In allen nordrhein-westfälischen Städten gibt es etwa die Stufen 25 Stunden, 35 Stunden, 45 Stunden, die auch für die Erhebung der Gebührensätze im Rahmen dieser Untersuchung verwendet wurde. In Hannover liegen die angebotenen Betreuungszeiten mit 22,5 Stunden, 30 Stunden und 40 Stunden hingegen deutlich niedriger und in Stuttgart wird nur eine Betreuung im Umfang von 30 Stunden und eine Ganztagsbetreuung angeboten. Dabei ist anzumerken, dass sich auch bei unterschiedlichen Angebotsstrukturen gegebenenfalls die gleichen Betreuungsarrangements realisieren lassen, da der Besuch der Einrichtungen grundsätzlich auf Freiwilligkeit beruht und nicht die gesamte vereinbarte Betreuungszeit in Anspruch genommen werden muss. Allerdings muss sie vollständig bezahlt werden.

Kinderzahl

Wie die Betreuungszeit ist auch die Zahl der betreuten Kinder als Kriterium für die Staffelung der Elternbeiträge im SGB VIII und den Landesgesetzen verankert. Allerdings finden sich hierfür in den Kommunen eine Reihe sehr unterschiedlicher Modelle. Eine Variante ist, dass die Elternbeiträge für alle Kinder (ohne Geschwisterregelungen) ermittelt werden und nur der höchste von ihnen erhoben wird. Eine weitere ist, dass für das älteste Kind der volle Beitrag, für das nächstjüngere Kind ein stark reduzierter und für die weiteren Kinder gar kein Beitrag mehr erhoben wird. Dies kann für Familien mit mehreren Kindern günstiger sein als die erste Variante, da die Beiträge für die jüngeren Kinder in der Regel höher sind. Bemerkenswert ist hier eine Regelung im nordrhein-westfälischen KiBiZ, die besagt, dass Kinder im kostenfreien letzten Kindergartenjahr so zu berücksichtigen sind, als ob für sie Beiträge bezahlt würden (§ 23 Abs. 5 KiBiZ). Eine weitere Alternative ist, dass die Beiträge für alle Kinder gleichermaßen prozentual reduziert werden. Je nachdem wie die Schulkinderbetreuung in den Städten organisiert ist, werden dabei teilweise auch Hortkinder mitgezählt. Dies macht es sehr schwierig, die Gesamtbelastung durch die Elternbeiträge für Familien mit mehreren Kindern tatsächlich vergleichbar zu machen. Daher wurden bei der Auswertung der Gebührenordnungen nur Familien mit einem Kind betrachtet.

Einkommen

Viele aber bei weitem nicht alle Landesgesetze sehen eine Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen der Familie oder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vor, was auf dasselbe hinausläuft. Vorgeschieden ist sie, soweit Elternbeiträge erhoben werden, in den Stadtstaaten Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Eine entsprechende Kann-Regelung enthalten die Gesetze von Baden-Württemberg und Hessen. Hier gibt es allerdings Städte, wie Frankfurt und Karlsruhe, die bei der Festsetzung ihrer Gebühren auf eine Staffelung nach Einkommen verzichten. Keine landesrechtlichen Vorgaben zur Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen existieren in Bayern, dem Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt, wo die Elternbeiträge in aller Regel einkommensunabhängig erhoben werden. Mit dem Gute-Kita-Gesetz kann sich die Rechtslage hier allerdings deutlich ändern, da mit ihm die bundesrechtliche Kann-Regelung zu Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen (§ 90 Abs. 1 SGB VIII) verbindlich werden soll.

Auch wenn die Gebührenordnungen keine entsprechende Staffelung vorsehen, heißt das nicht unbedingt, dass Eltern mit unterschiedlichen Einkommensniveaus gleich viel für die Betreuung bezahlen müssen. Zunächst müssen in diesem Fall Eltern mit niedrigen Einkommen nach § 90 Abs. 3 SGB VIII oder günstigeren landesrechtlichen Regeln, wie sie etwa im Saarland bestehen, von der Zahlung des Elternbeitrags komplett befreit werden. Dazu kann der Beitrag entweder erlassen oder von einer kommunalen Stelle, wie dem Jugendamt, übernommen werden, was für die Familien letztlich gleichwertig ist, sich aber sehr unterschiedlich in den kommunalen Buchungssystemen niederschlägt. Einige Städte gehen an dieser Stelle sehr viel weiter. So gewährt München eine Beitragsermäßigung bis zu einem Bruttoeinkommen von 60.000 Euro. In Wiesbaden können auch Familien mit mittlerem Einkommen einen Betreuungskostenzuschuss erhalten. In Stuttgart können Familien mit einem Bruttoeinkommen von bis zu 70.000 Euro eine sogenannte FamilienCard erhalten, die neben anderer Vergünstigungen auch die Elternbeiträge in den städtischen Betreuungseinrichtungen deutlich reduziert. Soweit möglich wurden diese Ermäßigungs- und Zuschussysteme bei der Auswertung der Gebührenordnungen mitberücksichtigt.

Findet eine Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen statt, legen die Städte und Gemeinden zum Teil sehr unterschiedliche Einkommensbegriffe zugrunde. So arbeiten die meisten Kommunen mit einer Form von Bruttoeinkommen, Hamburg, Hannover, Kiel und Mainz jedoch mit Nettoeinkommen. Um die Gebührenordnungen dieser Städte mit den anderen vergleichbar zu machen, wurden die betrachteten Bruttoeinkommenskategorien mittels einer Simulationsrechnung, die einkommensspezifische Steuern und Sozialabgaben berücksichtigt, in Nettowerte umgerechnet. Da eine derartige Transformation immer mit starken Annahmen und einem gewissen Maß an Unsicherheit verbunden ist, sind die an sich auf Nettoeinkommen basierenden Gebührensätze im Folgenden besonders gekennzeichnet. Legen die Kommunen bei der Beitragsberechnung das Bruttoeinkommen zugrunde, verwenden sie zumeist nicht den in § 2 EStG festgelegten steuerrelevanten Einkommensbegriff, sondern rechnen etwa auch steuerfreie Einkommen und erhaltene Unterhaltszahlungen dem Bruttoeinkommen zu. Das bedeutet, dass sich letztlich selbst der Bruttoeinkommensbegriff zwischen den Kommunen leicht unterscheiden kann. Allerdings sollte dies für die betrachtete Familienkonstellation der Paarfamilie mit einem Kind wenig Einfluss auf die letztliche Beitragshöhe haben.

Relevanter ist, dass die Kommunen unterschiedliche Bezugszeiträume für das zugrunde gelegte Einkommen verwenden. So betrachtet Erfurt einen Dreimonatszeitraum, die anderen Städte hingegen zumeist ein Jahr. Dabei legen sie allerdings unterschiedliche Jahre zugrunde. In Bremen ist es etwa in der Regel das vorletzte, in Hannover das letzte Jahr und in Köln das aktuelle Jahr. Für die tatsächliche Belastung der Familien mit Elternbeiträgen kann dies einen sehr großen Unterschied machen, da viele Mütter im Laufe der Kita- und Kindergartenzeit wieder in den Beruf zurückkehren und das aktuelle Familieneinkommen entsprechend höher liegt als das der vergangenen Jahre.

Nicht nur die Art, wie das Familieneinkommen berücksichtigt wird, auch die Steigung der Stufen unterscheidet sich sehr stark zwischen den Kommunen, die die Elternbeiträge staffeln. So wird der maximale Elternbeitrag in Duisburg bereits ab einem Bruttoeinkommen von 75.000 Euro im Jahr fällig, im Münster hingegen erst ab 150.000 Euro. Vor diesem Hintergrund kann ein Vergleich der Kitagebühren je nach zugrunde gelegtem Familieneinkommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Daher wurde bei der Auswertung der Gebührenordnungen ein mittleres Bruttoeinkommen von 50.000 Euro im Jahr, sowie ein hohes von 90.000 Euro und ein niedriges von 30.000 Euro betrachtet.

Familienkonstellation

Die Kommunen, die ihre Kitagebühren nach dem Nettoeinkommen der Familien staffeln, verwenden die Zahl der Personen im Haushalt als weiteres Kriterium. Dies ist auch zwingend notwendig, da sich aus dem Nettoeinkommen nur auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Familien schließen lässt, wenn man berücksichtigt, wie viele Personen hiervon leben. In anderer Weise berücksichtigten die sächsischen Städte die Familienkonstellation, wo dem SächsKitaG §15 Abs. 1 folgend vergünstigte Tarife für Alleinerziehende angeboten werden. Spielt die Familienform für die Gebührenhöhe eine Rolle, wurde bei der Auswertung der Gebührenordnungen von einer Paarfamilie mit einem Kind ausgegangen.

Alter des betreuten Kindes

Viele Kommunen differenzieren in ihren Gebührenordnungen zwischen der Betreuung unter Dreijährigen und unter älteren Kindergartenkindern. Es gibt aber auch andere Ansätze. So sind die Elternbeiträge in den Stadtstaaten derzeit unabhängig vom Alter, wobei sich dies in Bremen mit dem kostenfreien Kindergarten ändern dürfte. In Rheinland-Pfalz beginnt die landesrechtlich geregelte Kostenfreiheit der Betreuung bereits mit zwei Jahren und auch einige Städte, wie Essen und Duisburg verwenden diese Grenze in ihren Beitragsordnungen, wobei die Betreuung der Zweijährigen und Älteren hier nicht kostenfrei ist. Interessant ist an dieser Stelle die Gebührenordnung der Stadt Köln, die einen speziellen Tarif für die Zweijährigen vorsieht, der über den Gebühren für die Kindergartenkinder und unter dem für unter Zweijährigen liegt. Vor diesem Hintergrund wurde bei der Auswertung der Gebührenordnungen die Beiträge für Kinder im Alter von 18 Monaten bzw. 1,5 Jahren, 30 Monaten bzw. 2,5 Jahren und 3,5 Jahren ermittelt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das letzte Kindergartenjahr eine Sonderrolle einnimmt und in den meisten Bundesländern beitragsfrei ist.

4 Elternbeiträge in den betrachteten Städten

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurden die Gebührenordnungen aller 26 Städte mit über 250.000 Einwohnern in Deutschland sowie der sechs kleineren Landeshauptstädte Kiel, Magdeburg, Mainz, Erfurt, Saarbrücken und Potsdam ausgewertet, wobei das zweite Halbjahr 2018 als Bezugszeitpunkt gewählt wurde. Die verbleibende Landeshauptstadt Schwerin verfügt über keine Gebührenordnung, da es hier weder städtische Einrichtungen noch einheitliche Gebührensätze für die freien Träger gibt. Die Sortierung der in den Tabellen 4-1 bis 4-4 dargestellten Ergebnisse erfolgte jeweils nach der Bevölkerungsgröße der Städte (Statistisches Bundesamt, 2018). Tabelle 4-1 stellt die Beitragssätze für ein Kind im Alter von 18 Monaten, das ohne weitere Geschwister in einer Paarfamilie lebt, bei einem Bruttojahreseinkommen der Familie von 30.000 Euro, 50.000 Euro und 90.000 Euro und einem Betreuungsumfang von 25 Stunden, 35 Stunden und 45 Stunden pro Woche dar. Tabelle 4-2 präsentiert die entsprechenden Werte für ein Kind im Alter von 30 Monaten und Tabelle 4-3 für ein Kind im Alter von 42 Monaten oder dreieinhalb Jahren. Tabelle 4-4 enthält Anmerkungen zu den Zahlen sowie Internetadressen, unter denen sich die jeweiligen Gebührenordnungen finden.

Beziehen sich die Gebührenordnungen nur auf die städtischen Einrichtungen, wurden die entsprechenden Felder in den Tabellen rot eingefärbt. Dies muss bei der Interpretation der Werte unbedingt im Blick behalten werden. Da der überwiegende Teil der Betreuungseinrichtungen in Deutschland in freier Trägerschaft ist (siehe Abschnitt 2) und Engpässe beim Betreuungsplatzangebot bestehen, haben die Familien nicht in jedem Fall die Möglichkeit, sich für einen Platz in einer städtischen Einrichtung zu entscheiden, sondern müssen unter Umständen auf einen freien Träger mit höheren Beiträgen zurückgreifen. Bemessen sich die Beiträge am Nettoeinkommen, ist dies in Tabellen gelb markiert, da bei der Erhebung in diesem Fall mit weitergehenden Annahmen gearbeitet werden musste (siehe Abschnitt 3). An dieser Stelle ist auch nochmals darauf zu verweisen, dass auch die von den Städten zugrunde gelegten Abgrenzungen des Bruttoeinkommens nicht immer vollständig deckungsgleich sind. Bieten die Städte keine Betreuung im Umfang von 25 Stunden, 35 Stunden oder 45 Stunden an, wurden in blauer Farbe Werte für den nächstliegenden Betreuungsumfang ausgewiesen. Entsprechende Erläuterungen finden sich in Tabelle 4-4.

Sind die Elternbeiträge in einer Kommune nicht nach Einkommen gestaffelt und verfügt diese auch über kein formales Zuschuss- oder Ermäßigungsmodell, das bei der Erhebung der Gebühren berücksichtigt werden konnte, sind die Elternbeiträge bei einem Einkommen von 30.000 Euro grau hinterlegt. Auch wenn die Familien mit einem Einkommen von 30.000 Euro in aller Regel über der Zumutbarkeitsgrenze nach § 85 SGB XII liegen, sind in diesem Fall unter Umständen nach § 90 SGB VIII i.V.m. § 87 SGB XII oder entsprechenden landesrechtlichen Regelungen Zuschüsse oder Ermäßigungen möglich. Zudem wurde mit einem Stern vermerkt, wenn die Beitragssätze nicht von den zuständigen Stellen in den Städten bestätigt worden sind, und damit einer gewissen Fehlerwahrscheinlichkeit unterliegen, da die Gebührenordnungen zum Teil nur schwer nachvollziehbar sind.

Tabelle 4-1: Elternbeiträge für Kinder im Alter von 18 Monaten

Nach Bruttoeinkommen und Betreuungsumfang

	30.000 Euro			50.000 Euro			90.000 Euro		
	25 Std.	35 Std.	45 Std.	25 Std.	35 Std.	45 Std.	25 Std.	35 Std.	45 Std.
Berlin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Hamburg*	0,00	29,00	42,00	0,00	123,00	165,00	0,00	191,00	204,00
München	65,00	91,00	109,00	165,00	231,00	278,00	234,00	328,00	397,00
Köln	120,02	133,36	148,18	268,64	298,49	331,65	430,96	478,86	532,06
Frankfurt (M)	138,00	158,00	198,00	138,00	158,00	198,00	138,00	158,00	198,00
Stuttgart*	144,00	144,00	195,00	144,00	144,00	195,00	182,00	182,00	238,00
Düsseldorf*	0,00	0,00	0,00	50,00	125,00	175,00	150,00	375,00	425,00
Dortmund	73,17	91,18	126,08	133,97	160,97	227,40	235,28	289,32	363,61
Essen	88,00	124,00	159,00	177,00	247,00	318,00	219,00	306,00	394,00
Leipzig	117,30	164,22	211,14	117,30	164,22	211,14	117,30	164,22	211,14
Bremen*	55,00	65,00	70,00	118,00	146,00	160,00	265,00	335,00	370,00
Dresden	108,25	168,38	216,49	108,25	168,38	216,49	108,25	168,38	216,49
Hannover	0,00	0,00	0,00	195,00	216,00	320,00	195,00	216,00	320,00
Nürnberg	210,00	270,00	330,00	210,00	270,00	330,00	210,00	270,00	330,00
Duisburg	102,00	122,00	153,00	168,00	202,00	252,00	420,00	504,00	630,00
Bochum	82,61	97,26	130,71	167,31	199,73	266,65	303,25	363,90	485,19
Wuppertal*	99,00	113,00	141,00	147,00	167,00	209,00	252,00	288,00	360,00
Bielefeld	124,66	140,23	155,83	244,35	274,89	305,44	340,55	383,13	496,58
Bonn	110,00	122,00	156,00	215,00	238,00	305,00	296,00	334,00	422,00
Münster	0,00	0,00	0,00	143,00	200,00	227,00	307,00	431,00	493,00
Karlsruhe*	236,00	236,00	349,00	236,00	236,00	349,00	236,00	236,00	349,00
Mannheim	305,00	305,00	364,00	305,00	305,00	364,00	305,00	305,00	364,00
Augsburg*	222,00	253,00	273,00	222,00	253,00	273,00	222,00	253,00	273,00
Wiesbaden	61,00	61,00	73,00	124,00	124,00	147,00	220,00	220,00	260,00
Gelsen- kirchen	75,00	89,00	119,00	152,00	182,00	243,00	276,00	331,00	442,00
Mönchen- gladbach	75,60	94,50	149,70	151,90	189,90	293,30	204,90	256,10	398,30
Kiel	0,00	0,00	0,00	200,00	280,00	306,45	200,00	280,00	360,00
Magdeburg	112,00	169,00	207,00	112,00	169,00	207,00	112,00	169,00	207,00
Mainz	95,00	95,00	136,00	203,00	203,00	290,00	351,00	351,00	502,00
Erfurt	0,00	0,00	0,00	102,00	136,00	136,00	300,00	400,00	400,00
Saarbrücken*	187,00	258,00	368,00	187,00	258,00	368,00	187,00	258,00	368,00
Potsdam*	54,00	64,00	68,00	124,00	135,00	141,00	263,00	276,00	289,00
Nur in städ- tischen Ein- richtungen gültig	Nettoeinkom- men zugrunde gelegt		Betreuungsumfang nicht vorhanden, Be- zugsgröße siehe An- merkungen		Keine Staffelung nach Ein- kommen. Zuschüsse oder Gebührenerlasse möglich, aber nicht berücksichtigt			*Nicht alle Werte von der Stadt be- stätigt	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Gebührenordnungen, siehe Tabelle

Tabelle 4-2: Elternbeiträge für Kinder im Alter von 30 Monaten

Nach Bruttoeinkommen und Betreuungsumfang

	30.000 Euro			50.000 Euro			90.000 Euro			
	25 Std.	35 Std.	45 Std.	25 Std.	35 Std.	45 Std.	25 Std.	35 Std.	45 Std.	
Berlin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Hamburg*	0,00	29,00	42,00	0,00	123,00	165,00	0,00	191,00	204,00	
München	65,00	91,00	109,00	165,00	231,00	278,00	234,00	328,00	397,00	
Köln	120,02	133,36	148,18	244,22	271,35	301,50	331,51	368,35	409,28	
Frankfurt (M)	138,00	158,00	198,00	138,00	158,00	198,00	138,00	158,00	198,00	
Stuttgart*	144,00	144,00	195,00	144,00	144,00	195,00	182,00	182,00	238,00	
Düsseldorf*	0,00	0,00	0,00	50,00	125,00	175,00	150,00	375,00	425,00	
Dortmund	73,17	91,18	126,08	133,97	160,97	227,40	235,28	289,32	363,61	
Essen	44,00	50,00	80,00	114,00	132,00	205,00	164,00	191,00	296,00	
Leipzig	117,30	164,22	211,14	117,30	164,22	211,14	117,30	164,22	211,14	
Bremen*	55,00	65,00	70,00	118,00	146,00	160,00	265,00	335,00	370,00	
Dresden	108,25	168,38	216,49	108,25	168,38	216,49	108,25	168,38	216,49	
Hannover	0,00	0,00	0,00	195,00	216,00	320,00	195,00	216,00	320,00	
Nürnberg	210,00	270,00	330,00	210,00	270,00	330,00	210,00	270,00	330,00	
Duisburg	51,00	59,00	77,00	84,00	98,00	126,00	210,00	252,00	315,00	
Bochum	37,65	43,92	59,61	85,75	102,47	135,94	185,09	221,69	296,97	
Wuppertal*	40,00	45,00	76,00	67,00	74,00	123,00	162,00	180,00	300,00	
Bielefeld	44,19	49,12	77,91	114,33	127,03	196,47	222,56	247,28	386,16	
Bonn	110,00	122,00	156,00	215,00	238,00	305,00	296,00	334,00	422,00	
Münster	0,00	0,00	0,00	143,00	200,00	227,00	307,00	431,00	493,00	
Karlsruhe*	236,00	236,00	349,00	236,00	236,00	349,00	236,00	236,00	349,00	
Mannheim	305,00	305,00	364,00	305,00	305,00	364,00	305,00	305,00	364,00	
Augsburg*	222,00	253,00	273,00	222,00	253,00	273,00	222,00	253,00	273,00	
Wiesbaden	61,00	61,00	73,00	124,00	124,00	147,00	220,00	220,00	260,00	
Gelsenkirchen	34,00	40,00	54,00	78,00	93,00	124,00	169,00	202,00	270,00	
Mönchengladbach	75,60	94,50	149,70	151,90	189,90	293,30	204,90	256,10	398,30	
Kiel	0,00	0,00	0,00	200,00	280,00	306,45	200,00	280,00	360,00	
Magdeburg	112,00	169,00	207,00	112,00	169,00	207,00	112,00	169,00	207,00	
Mainz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Erfurt	0,00	0,00	0,00	68,00	91,00	91,00	200,00	267,00	267,00	
Saarbrücken*	187,00	258,00	368,00	187,00	258,00	368,00	187,00	258,00	368,00	
Potsdam*	54,00	64,00	68,00	124,00	135,00	141,00	263,00	276,00	289,00	
Nur in städtischen Einrichtungen gültig	Nettoeinkommen zugrunde gelegt		Betreuungsumfang nicht vorhanden, Bezugsgröße siehe Anmerkungen				Keine Staffelung nach Einkommen. Zuschüsse oder Gebührenerlasse möglich, aber nicht berücksichtigt			

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Gebührenordnungen, siehe Tabelle

Tabelle 4-3: Elternbeiträge für Kinder im Alter von 42 Monaten

Nach Bruttoeinkommen und Betreuungsumfang

	30.000 Euro			50.000 Euro			90.000 Euro			
	25 Std.	35 Std.	45 Std.	25 Std.	35 Std.	45 Std.	25 Std.	35 Std.	45 Std.	
Berlin	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Hamburg*	0,00	29,00	42,00	0,00	123,00	165,00	0,00	191,00	204,00	
München	39,00	53,00	67,00	75,00	105,00	135,00	97,00	139,00	181,00	
Köln	31,52	35,03	42,00	112,85	125,39	193,94	178,15	197,95	307,63	
Frankfurt (M)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Stuttgart*	54,00	54,00	105,00	54,00	54,00	105,00	112,00	112,00	168,00	
Düsseldorf*	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Dortmund	37,15	43,90	63,04	97,94	113,70	164,36	199,25	230,77	300,57	
Essen	44,00	50,00	80,00	114,00	132,00	205,00	164,00	191,00	296,00	
Leipzig	72,29	101,20	130,12	72,29	101,20	130,12	72,29	101,20	130,12	
Bremen* ¹	55,00	65,00	70,00	118,00	146,00	160,00	265,00	335,00	370,00	
Dresden	77,96	121,27	155,92	77,96	121,27	155,92	77,96	121,27	155,92	
Hannover	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Nürnberg	125,00	135,00	145,00	125,00	135,00	145,00	125,00	135,00	145,00	
Duisburg	51,00	59,00	77,00	84,00	98,00	126,00	219,00	252,00	315,00	
Bochum	37,65	43,92	59,61	85,75	102,47	135,94	185,09	221,69	296,97	
Wuppertal*	40,00	45,00	76,00	67,00	74,00	123,00	162,00	189,00	300,00	
Bielefeld	44,19	49,12	77,91	114,33	127,03	196,47	222,56	247,28	386,16	
Bonn	44,00	50,00	78,00	110,00	123,00	196,00	218,00	240,00	388,00	
Münster	0,00	0,00	0,00	57,00	81,00	125,00	170,00	238,00	352,00	
Karlsruhe*	91,00	91,00	244,00	91,00	91,00	244,00	91,00	91,00	244,00	
Mannheim	131,00	131,00	230,00	131,00	131,00	230,00	131,00	131,00	230,00	
Augsburg*	94,00	101,00	115,00	94,00	101,00	115,00	94,00	101,00	115,00	
Wiesbaden	0,00	10,00	19,00	0,00	20,00	47,00	0,00	34,00	79,00	
Gelsenkirchen	34,00	40,00	54,00	78,00	93,00	124,00	169,00	202,00	270,00	
Mönchengladbach	37,80	47,20	74,80	97,60	122,10	188,50	154,20	192,70	299,30	
Kiel	0,00	0,00	0,00	155,00	217,00	279,00	155,00	217,00	279,00	
Magdeburg	69,00	99,00	120,00	69,00	99,00	120,00	69,00	99,00	120,00	
Mainz	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Erfurt	0,00	0,00	0,00	68,00	91,00	91,00	200,00	267,00	267,00	
Saarbrücken*	106,00	122,00	182,00	106,00	122,00	182,00	106,00	122,00	182,00	
Potsdam*	49,00	59,00	62,00	104,00	115,00	121,00	215,00	228,00	240,00	
Nur in städtischen Einrichtungen gültig	Nettoeinkommen zugrunde gelegt		Betreuungsumfang nicht vorhanden, Bezugsgröße siehe Anmerkungen				Keine Staffelung nach Einkommen. Zuschüsse oder Gebührenerlasse möglich, aber nicht berücksichtigt			

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Gebührenordnungen, siehe Tabelle

Tabelle 4-4: Anmerkungen und Links zu den Gebührenordnungen im Internet

Stadt / Link zur Webseite	Anmerkungen
Berlin	Seit dem 1. August 2018 ist die Kindertagesbetreuung in Berlin für die Eltern komplett beitragsfrei.
Hamburg	In Hamburg ist die Betreuung im Umfang von 5 Stunden am Tag inklusive eines Mittagessens für die Eltern kostenfrei. Ansonsten richten sich die Elternbeiträge nach dem Netto- und nicht dem Bruttoeinkommen. Für die Ermittlung der Beiträge wurden basierend auf einer einfachen Simulation der Sozialabgaben und Einkommenssteuerzahlungen Nettoeinkommen von 22.500 Euro im Jahr (bzw. 1.850 Euro im Monat) bei 30.000 Euro brutto, 33.500 Euro im Jahr (bzw. 2.792 Euro im Monat) bei 50.000 Euro brutto und 53.300 Euro im Jahr (bzw. 4.442 Euro im Monat) bei 90.000 Euro brutto zugrunde gelegt. Da in Hamburg weitere Posten, wie die Fahrkosten zur Arbeitsstelle vom Einkommen absetzbar sind, dürfte das angenommene Nettoeinkommen eher hochgegriffen sein. Zudem bietet Hamburg keine Betreuungsumfänge von 7 und 9 Stunden, sondern von 8 und 10 Stunden am Tag an, die unter 35 und 45 Stunden ausgewiesen wurden
München	In München gilt die Gebührenordnung nur für die städtischen Einrichtungen. Die Gebühren der freien Träger weichen teilweise substanziell ab. Die Münchner Gebührenordnung sieht keine nach Einkommen gestaffelten Beiträge sondern eine Gebührenermäßigung bei Einkommen unter 60.000 Euro vor. Diese Ermäßigung wird auch in Einrichtungen freier Träger gewährt, sofern sie an der Münchner Förderformel teilnehmen.
Köln	
Frankfurt am Main	Frankfurt bietet Ganztags-, 2/3- und Halbtagsplätze an. Letztere haben allerdings nur einen Zeitumfang von 4,5 Stunden am Tag oder 22,5 Stunden in der Woche. Daher wurden diese Werte in blau ausgewiesen. Die Frankfurter Gebührenordnung sieht derzeit keine Staffelung nach Einkommen bei der U3-Betreuung vor, eine Änderung ist allerdings geplant. Zudem können Eltern, die die Beiträge nicht selbst finanzieren können, beim Jugend- und Sozialamt einen Antrag auf Kostenübernahme stellen.
Stuttgart	In Stuttgart gilt die Gebührensatzung nur für die städtischen Einrichtungen, wird aber von einigen freien Trägern, insbesondere den Kirchen, übernommen. Zudem werden in der Regel nur eine ganztägige Betreuung im Umfang von 8 bis 10 Stunden und eine Betreuung im Umfang von sechs Stunden am Tag angeboten. Unter 25 Stunden und 35 Stunden wurden abweichend von der Rückmeldung der Stadt die Werte für 30 Stunden in Klammern ausgewiesen. Bei der Ermittlung der Kosten wurde daher angenommen, dass die Familie mit Einkommen in Höhe von 30.000 Euro und 50.000 eine FamilienCard haben, die Familien mit Einkommen bis 70.000 Euro erhalten können und die Gebühren reduziert. Familien die staatliche Transferleistungen beziehen können in Stuttgart überdies eine Bonuscard+Kultur erhalten, die sie von den Gebühren vollständig befreit.
Düsseldorf	
Dortmund	
Essen	
Leipzig	Die Leipziger Gebührenordnung sieht dem sächsischen Kitagesetz folgend keine Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen vor. Allerdings können Familien mit niedrigen Einkommen nach § 90 SGB VIII einen Antrag auf Ermäßigung des Elternbeitrages stellen.
Bremen	In Bremen wird keine Betreuung im Umfang von 45 Stunden in der Woche angeboten. Die in Klammern ausgewiesenen Werte beziehen sich auf 40 Stunden. ¹ Zu den Beiträgen für über Dreijährige ist anzumerken, dass der Bremer Senat für den Kindergarten die Beitragsfreiheit ab 1. August 2019 beschlossen hat.

Stadt / Link	Anmerkungen
Dresden	In Dresden wird keine Betreuung im Umfang von 25 Stunden in der Woche angeboten. Die in blau ausgewiesenen Werte gelten für 22,5 Stunden. Die Dresdener Gebührenordnung sieht zudem dem sächsischen Kitagesetz folgend keine Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen vor. Allerdings ist bei niedrigen Einkommen eine (teilweise) Übernahme der Beiträge durch das Jugendamt möglich.
Hannover	In Niedersachsen ist der Kindergarten komplett kostenfrei. Die Elternbeiträge für die Betreuung unter Dreijähriger richten sich in Hannover nach dem Netto- und nicht dem Bruttoeinkommen. Für die Ermittlung der Beiträge wurden basierend auf einer einfachen Simulation der Sozialabgaben und Einkommenssteuerzahlungen Nettoeinkommen von 22.500 Euro im Jahr (bzw. 1.850 Euro im Monat) bei 30.000 Euro brutto, 33.500 Euro im Jahr (bzw. 2.792 Euro im Monat) bei 50.000 Euro brutto und 53.300 Euro im Jahr (bzw. 4.442 Euro im Monat) bei 90.000 Euro brutto zugrunde gelegt. Zudem werden in Hannover nur Betreuungszeiten im Umfang von 22,5 Stunden, 30 Stunden und 40 Stunden in der Woche angeboten, für die die jeweiligen Kosten bei der nächsthöheren ausgewiesen wurden.
Nürnberg	In Nürnberg gilt die Gebührenordnung nur für die städtischen Einrichtungen. Die Gebühren der freien Träger weichen teilweise stark ab. Eine Gebührenstaffelung nach Einkommen ist in Nürnberg nicht vorgesehen. Allerdings ist bei Niedrigeinkommensbeziehern eine Kostenübernahme durch das Jugendamt möglich.
Duisburg	
Bochum	
Wuppertal	
Bielefeld	
Bonn	
Münster	
Karlsruhe	In Karlsruhe gilt die Gebührenordnung nur für die städtischen Einrichtungen. Die Beiträge der Einrichtungen in freier Trägerschaft weichen ab. Zudem wird in der Regel nur eine ganztägige Betreuung von bis 10 Stunden und eine Betreuung im Umfang von 6,5 Stunden am Tag angeboten. Die Kosten für letztere sind unter 25 Stunden und 35 Stunden ausgewiesen. Eine Gebührenstaffelung nach Einkommen ist in Karlsruhe nicht vorgesehen. Allerdings sind Zuschüsse möglich, die Drei-Personen-Haushalten mit 30.000 Euro in der Regel gewährt werden.
Mannheim	In Mannheim gilt die Gebührenordnung nur für die städtischen Einrichtungen. Die Beiträge der Einrichtungen in freier Trägerschaft weichen zum Teil stark ab. Zudem wird in der Regel nur eine ganztägige Betreuung von bis 10 Stunden und eine Betreuung im Umfang von 6 Stunden am Tag angeboten. Die Kosten für letztere sind unter 25 Stunden und 35 Stunden ausgewiesen. Eine Gebührenstaffelung nach Einkommen ist in Mannheim nicht vorgesehen. Allerdings sind Zuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher möglich. Derzeit ab dem zweiten (ab 1.9.2019 ab dem ersten) Kindergartenjahr sind die Gebühren in Mannheim um 105 Euro im Monat reduziert.
Augsburg	In Augsburg gilt die Gebührenordnung nur für die städtischen Einrichtungen. Die Beiträge der Einrichtungen in freier Trägerschaft weichen ab. Eine Gebührenstaffelung nach Einkommen ist in Augsburg nicht vorgesehen. Allerdings sind Zuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher möglich. Wenn keine Betreuung vor 8:30 Uhr und nach 16:00 Uhr in Anspruch genommen wird gewährt die Stadt Augsburg ein Abschlag. Letzterer wurde bei den Werten für 25 und 35 Stunden berücksichtigt.

Stadt / Link	Anmerkungen
Wiesbaden	In Wiesbaden wird im Krippenbereich nur eine Betreuung im Umfang von 7,5 Stunden und 9,5 Stunden angeboten. Erstere sind auch bei 25 Stunden ausgewiesen. Im Kindergarten- bzw. Elementarbereich existiert hingegen ein Halbtagsplatz im Umfang von 5 Stunden am Tag. Die Gebührenordnung sieht keine Staffelung nach Einkommen vor. Allerdings verfügt Wiesbaden über ein ausgebautes Bezuschussungssystem, dass auch bei mittleren Einkommen greift und bei den dargestellten Werten berücksichtigt ist.
Gelsenkirchen	
Mönchengladbach	
Kiel	In Kiel richten sich die Elternbeiträge nach dem Netto- und nicht dem Bruttoeinkommen. Für die Ermittlung der Beiträge wurden basierend auf einer einfachen Simulation der Sozialabgaben und Einkommenssteuerzahlungen Nettoeinkommen von 22.500 Euro im Jahr (bzw. 1.850 Euro im Monat) bei 30.000 Euro brutto, 33.500 Euro im Jahr (bzw. 2.792 Euro im Monat) bei 50.000 Euro brutto und 53.300 Euro im Jahr (bzw. 4.442 Euro im Monat) bei 90.000 Euro brutto zugrunde gelegt. Da in Kiel weitere Posten, wie die Fahrkosten zur Arbeitsstelle vom Einkommen absetzbar sind, dürfte das angenommene Nettoeinkommen eher hochgegriffen sein.
Magdeburg	Eine Gebührenstaffelung nach Einkommen ist in Magdeburg nicht vorgesehen. Allerdings ist ein Gebührenerlass für Niedrigeinkommensbezieher möglich.
Mainz	In Mainz ist die Betreuung ab dem zweiten Lebensjahr des Kindes kostenfrei. Im ersten Lebensjahr richten sich die Elternbeiträge nach dem Netto- und nicht dem Bruttoeinkommen. Für die Ermittlung der Beiträge wurden basierend auf einer einfachen Simulation der Sozialabgaben und Einkommenssteuerzahlungen Nettoeinkommen von 22.500 Euro im Jahr (bzw. 1.850 Euro im Monat) bei 30.000 Euro brutto, 33.500 Euro im Jahr (bzw. 2.792 Euro im Monat) bei 50.000 Euro brutto und 53.300 Euro im Jahr (bzw. 4.442 Euro im Monat) bei 90.000 Euro brutto zugrunde gelegt. Eine Betreuung im Umfang von unter 25 Stunden wird hier nicht angeboten. Daher wurden hier die Werte für 35 Stunden in blau ausgewiesen.
Erfurt	Die Erfurter Gebührenordnung arbeitet anders als die meisten anderen nicht mit Tabellen, sondern mit einem relativ komplexen Berechnungsverfahren auf Basis der Einkommen von drei aufeinanderfolgenden Monaten. In Erfurter Kindertagesstätten gibt es nur Halbtags- (bis 5 Stunden) oder Ganztagsplätze (bis 10 Stunden), sodass keine Gebührensätze für eine Betreuung im Umfang von 35 Stunden existieren. Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass diese Betreuungsentgelte nur auf Antrag als Ermäßigung berechnet werden. Das Betreuungsentgelt beträgt grundsätzlich 400 € für Kinder bis 2 Jahre und 280 € für Kinder ab 2 Jahre
Saarbrücken	In Saarbrücken gilt die Gebührenordnung nur für die städtischen Einrichtungen. Die Beiträge der Einrichtungen in freier Trägerschaft weichen ab. Eine Gebührenstaffelung nach Einkommen ist in Saarbrücken nicht vorgesehen. Allerdings sind Zuschüsse für Niedrigeinkommensbezieher möglich.
Potsdam	In Potsdam werden Betreuungsumfänge von 30 Stunden, 40 Stunden und 50 Stunden angeboten. Die entsprechenden Werte sind der nächstniedrigere Kategorie zugeordnet.
Schwerin	Für Schwerin sind keine Angaben zu Elternbeiträgen möglich, da die Stadt über keine eigenen Kitas verfügt und die Gebühren für die freien Träger nicht einheitlich geregelt sind. Zum 1. Januar 2020 sollen die Elternbeiträge in Mecklenburg-Vorpommern komplett abgeschafft werden.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Betrachtet man zunächst die in Tabelle 4-1 dargestellten Gebühren für die Betreuung eines unter Zweijährigen, stehen Berlin mit der vollständigen Gebührenfreiheit und Hamburg mit der

beitragsfreien Grundbetreuung im Umfang von 25 Stunden die Woche stark heraus. Für Familien mit einem niedrigen Einkommen von 30.000 Euro ist die Betreuung darüber hinaus auch in Düsseldorf, Münster und bei der vorliegenden Umrechnung in Nettoeinkommen in Hannover und Kiel kostenfrei. Besonders hohe Gebühren für Familien mit einem Einkommen von 30.000 Euro finden sich in den Städten, wo die Gebührenordnungen keine Beitragsstaffelung vorsehen und bei der Erhebung der Beiträge keine Ermäßigungs- oder Zuschussmodelle berücksichtigt werden konnten. Bei der Interpretation dieser Werte ist allerdings große Vorsicht geboten, da hier dennoch eine teilweise Übernahme der Gebühren möglich ist.

Bei Familien mit einem Einkommen von 50.000 Euro kommt diese Einschränkung nicht mehr zum Tragen. Am höchsten sind Gebühren für eine Betreuung im Umfang von 25 Stunden in der Woche in diesem Fall in Köln mit 268,64 Euro. In den städtischen Einrichtungen in Mannheim, wo nur ein Betreuungsumfang von 30 Stunden und nicht von 25 Stunden angeboten wird, müssen die Eltern allerdings gegebenenfalls mit 305,00 Euro noch mehr bezahlen. Dasselbe Bild ergibt sich bei 35 Stunden pro Woche, wo Köln mit 298,49 Euro unter den Städten, die diesen Betreuungsumfang anbieten, erneut die höchsten Beiträge erhebt und diese wieder in den städtischen Einrichtungen in Mannheim bei abweichendem Stundenumfang noch höher sind. Bei einer Ganztagsbetreuung im Umfang von 45 Stunden pro Woche ändert sich das Bild etwas. Hier sind die Beiträge in den städtischen Einrichtungen in Saarbrücken mit 368,00 Euro am höchsten. Betrachtet man Familien mit einem Einkommen von 90.000 Euro, liegen die Kitagebühren bei einem Betreuungsumfang von 25 Stunden in Köln mit 430,96 Euro und bei einem Umfang von 35 Stunden und 45 Stunden in Duisburg mit 504,00 Euro und 630,00 Euro am höchsten.

Nimmt man die Gebühren für Kinder im dritten statt im zweiten Lebensjahr in den Blick, ändert sich das Bild an einigen Stellen. So kommt Mainz als zweite Stadt mit kompletter Beitragsfreiheit hinzu. Bei einem Einkommen von 50.000 Euro und einem Betreuungsumfang von 25 Stunden und 35 Stunden sind die Beiträge in Köln und Mannheim immer noch am höchsten aber in Köln mit 244,22 Euro und 271,35 Euro deutlich niedriger als für Kinder im zweiten Lebensjahr. Bei einem Einkommen von 90.000 Euro liegen die Beiträge für 25 Stunden nach wie vor in Köln mit 331,51 Euro am höchsten, was aber fast 100 Euro weniger sind als bei den Kindern im zweiten Lebensjahr. Bei 35 Stunden und 45 Stunden finden sich jetzt mit 431,00 Euro und 493,00 Euro die höchsten Werte in Münster.

Ein deutlich anders Bild ergibt sich für Kinder im Kindergartenalter, wo der Besuch neben in den bereits genannten Städten auch in den niedersächsischen Städten sowie in Frankfurt und Düsseldorf komplett gebührenfrei ist. Bei einem Einkommen von 30.000 Euro finden sich erneut in Städten, wo die Gebührenordnungen keine Beitragsstaffelung vorsehen und bei der Erhebung der Beiträge keine Ermäßigungs- oder Zuschussmodelle berücksichtigt werden konnten, die höchsten Gebühren, die nun allerdings deutlich niedriger liegen bei den unter Dreijährigen. Bei einem Einkommen von 50.000 Euro sind die Gebühren bei den Kindern im Alter über drei Jahren mit 155,00 Euro bei einem Betreuungsumfang von 25 Stunden, 217,00 Euro bei 35 Stunden und 279,00 Euro bei 45 Stunden in Kiel am höchsten, wobei darauf zu verweisen ist, dass den Gebühren in Kiel das Nettoeinkommen zugrunde liegt und gegebenenfalls weitere Posten, wie Pendelkosten, abgezogen werden können (Siehe Tabelle 4-4). Bei einem Einkommen von 90.000

sind die Betreuungsgebühren bei 25 Stunden in Bielefeld mit 222,56 Euro, bei 35 Stunden in Duisburg mit 252,00 Euro und bei 45 Stunden in Bonn mit 388,00 Euro am höchsten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Elternbeiträge in den betrachteten Städten sehr unterschiedlich hoch sind. Das Minimum liegt dabei immer beim vollständigen Verzicht auf Elternbeiträge. Hingegen ist das Maximum vielfach mit einer substanziellen finanziellen Belastung für die Familien verbunden. Fallen etwa bei einem Bruttoeinkommen von 50.000 Euro im Jahr Elternbeiträge in Höhe 300 Euro pro Monat an, ist dies im Normalfall in der Summe deutlich mehr als ein Zehntel des Nettoeinkommens. Auf manche Familie können Kosten in dieser Größenordnung abschreckend wirken und sie lassen ihre Kinder erst relativ spät in einer Einrichtung betreuen.

5 Handlungsoptionen für Bund und Länder

Bund und Länder können über ihre Gesetzgebungskompetenzen sehr weitreichenden Einfluss auf die Gestaltung der Elternbeiträge in den Städten und Gemeinde nehmen. Wie stark und in welcher Weise sie dies tun sollten, hängt allerdings von einigen normativer Grundüberlegungen ab. So ist zunächst von zentraler Bedeutung, ob ein Wettbewerb zwischen den Betreuungseinrichtungen oder eine Vereinheitlichung der Angebote als erstrebenswert erachtet wird.

Für den Wettbewerb spricht, dass die Einrichtungen so unterschiedliche Angebote entwickeln können, die den Bedürfnissen und Wünschen der Familien Rechnung tragen. Sind diese mit höheren Kosten verbunden, etwa weil das Betreuungspersonal besondere Qualifikationen mitbringt oder zu atypischen Arbeitszeiten beschäftigt werden muss, ist es nur folgerichtig, wenn diese von dem Familien getragen werden müssen, die sie ja auch eine entsprechend bessere Leistung erhalten. Allerdings funktioniert dieser Wettbewerb nur, wenn die Familien auch tatsächlich zwischen verschiedenen Betreuungsangeboten auswählen können. Ist dies vor dem Hintergrund insgesamt sehr beschränkter Platzzahlen nicht möglich, müssen die Familien gegebenenfalls für eine Leistung bezahlen, die sie überhaupt nicht in Anspruch nehmen wollen und Anbieter mit einem ungünstigen Preis-Leistungsverhältnis können sich am Markt halten. Dabei ist das Platzangebot in den Betreuungseinrichtungen in den meisten Städten und Gemeinden sehr beschränkt und wird dies insbesondere vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit geeigneter Immobilien und Grundstücke auch auf absehbare Zeit bleiben.

Unterscheiden sich in diesem Kontext die Gebührensätze zwischen den verschiedenen Träger, führt dies schnell zu einer an sich nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung der Familien. Daher wäre es entgegen dem an sich sehr erstrebenswerten Wettbewerb sinnvoll, wenn die Kita-gebühren in den Städten und Gemeinden deutschlandweit vereinheitlicht würden, was in den meisten Bundesländern ja ohnehin bereits der Fall ist. Wo dies noch nicht der Fall ist, sollte dazu in den Landesgesetzen geregelt werden, dass die Kommunen die Beiträge für die freien Träger festsetzen. Ein reines Genehmigungsmodell, wie es das Landesrecht in einigen Bundesländern derzeit vorsieht, ist hierfür nicht ausreichend. Allerdings sollten die freien Träger bei der Festsetzung der Gebühren gehört werden und die Möglichkeit haben, für besondere Angebote, die

nicht von allen betreuten Kindern genutzt werden müssen, Zusatzbeiträge zu erheben. So ist auch bei im Kern administrierten Preisen bis zu einem gewissen Grad Wettbewerb möglich.

Wie die einzelnen Einrichtungen könnten auch die Städte und Gemeinde die Elternbeiträge als Wettbewerbsfaktor nutzen. Mit besonders attraktiven Betreuungsangeboten können die Kommunen nämlich gegebenenfalls junge Familien für einen Zuzug gewinnen. Allerdings widerspricht eine regional sehr unterschiedliche Belastung der Familien durch die Elternbeiträge dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, das mit Blick auf die öffentliche Fürsorge, zu der die Betreuungseinrichtungen zählen, in Art. 72 Abs. 2 GG verankert ist. Dabei ist anzumerken, dass verbindliche Regeln dazu, dass und in welcher Weise eine Staffelung der Elternbeiträge zu erfolgen hat, nicht ausreichen dürften, um an dieser Stelle eine deutliche Verbesserung zu erzielen. Hierzu wären bundesweit oder zumindest länderweit gültige Vorgaben zur tatsächlichen Höhe der Beiträge für einzelne Familienkonstellationen notwendig.

Zieht man diese in Erwägung, ergibt sich das Problem, dass eine derartige Maßnahme auch im Hinblick auf ihre Akzeptanz nicht zu einer Schlechterstellung einer substantiellen Zahl an Familien führen sollte. Nun verzichtet Berlin bis zum Schuleintritt bereits heute vollständig auf Elternbeiträge für die Betreuungseinrichtungen, sodass eine Vereinheitlichung letztlich nur eine komplette Abschaffung bedeuten könnte. Diese wäre allerdings mit einer substantiellen finanziellen Mehrbelastung für die meisten Städte und Gemeinden verbunden und ließe sich nur realisieren, wenn die Länder und / oder der Bund den größten Teil der Kosten übernehmen würden. Würden die Zuweisungen in diesem Fall pauschal nach Kinderzahl erfolgen, könnte es in Kommunen, die derzeit vergleichsweise hohe Elternbeiträge erheben, dennoch zu Finanzierungsproblemen kommen. Diese könnten wiederum zu einem Rückbau bei den Betreuungsangeboten, etwa im Hinblick auf die Öffnungszeiten der Einrichtungen, und damit zu einer Schlechterstellung vieler Familien führen. Gleichzeitig wäre es aber auch nicht sinnvoll, die Zuweisungen an den entgangenen Einnahmen aus Elternbeiträgen auszurichten, da so die Kommunen, die bereits heute besonders günstige Elternbeiträge anbieten, bestraft würden.

Die Kernfrage ist allerdings nicht, wie eine deutschlandweite Abschaffung der Elternbeiträge konkret realisiert werden könnte, sondern ob sie nach aktuellem Stand überhaupt erstrebenswert ist. Dagegen spricht, dass es bei der Kinderbetreuung derzeit an vielen Stellen Handlungsbedarf gibt. Zu nennen sind hier insbesondere das vielfach unzureichende Angebot an Betreuungsplätzen im U3-Bereich, die zum Teil sehr großen Gruppengrößen und die mit der starken Zuwanderung der letzten Jahre zunehmende Bedeutung der Sprachförderung. Auch an diesen Stellen werden in substantiellem Maße zusätzliche finanzielle Mittel benötigt. Der Bund will mit dem Gute-Kita-Gesetz 5,5 Milliarden Euro bis zum Jahr 2022 für die Verbesserung der Betreuungsqualität zur Verfügung stellen (BMFSFJ, 2018). Dies dürfte jedoch nicht ausreichen, um eine in allen Bereichen optimale Betreuungssituation zu erreichen. Auch die von den Ländern und Kommunen einsetzbaren Ressourcen sind begrenzt, sodass nicht alle wünschenswerten Maßnahmen gleichzeitig umgesetzt werden können. Dabei ist es wichtiger, dass möglichst allen Familien, die dies wünschen, einen Betreuungsplatz mit guter Betreuungsqualität zur Verfügung gestellt wird, als dass ihnen die Elternbeiträge erlassen werden.

An dieser Stelle ist auch darauf hinzuweisen, dass es bei einem Verzicht auf die Elternbeiträge zu einer Besserstellung der Familien kommt, die einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen. So können die Eltern in diesem Fall in der Regel in größerem Maße erwerbstätig werden und ein höheres Familieneinkommen erzielen, als wenn die Kinder ausschließlich zu Hause betreut werden. Noch stärker ist dieser Effekt, wenn auch Teile der über das Betreuungsentgelt hinausgehenden Zusatzgebühren erlassen werden, wie es mit dem kostenfreien Mittagessen in Hamburg der Fall ist (siehe Textkasten). Diese Ungleichbehandlung ist nicht grundsätzlich abzulehnen, da sich der Besuch einer Betreuungseinrichtung positiv auf die Entwicklung des Kindes auswirkt und der frühere Wiedereinstieg die Karriereperspektiven der Mütter verbessert. Jedoch stellt sich insbesondere mit Blick auf die Randzeitenbetreuung die Frage, ob die vollständige Beitragsfreiheit tatsächlich angemessen ist. Dabei sollten die entsprechenden Angebote unbedingt weiter ausgebaut werden, da sie für die Erwerbstätigkeit vieler Mütter und Väter essentiell sind. Allerdings sind diese aufgrund der höheren Personalkosten besonders teuer und für die Städte und Gemeinden unter Umständen nur schwer realisierbar, wenn sie die Kosten nicht auf die Eltern abwälzen können.

Zusatzgebühren in den Betreuungseinrichtungen

Neben den regulären Elternbeiträgen fallen in den Betreuungseinrichtungen zumeist noch weitere Gebühren für die Eltern an. Insbesondere wird in der Regel eine Verpflegungskostenpauschale für die Mahlzeiten erhoben. Darüber hinaus werden auch Hygieneartikel und Ausflüge den Eltern häufig gesondert in Rechnung gestellt. Insgesamt kommen die Familien der Bertelsmann Stiftung (2018) zufolge auf eine durchschnittliche Belastung durch die Zusatzkosten in Höhe von 45 Euro. Im Rahmen der vorliegenden Auswertung der Gebührenordnungen wurden diese nicht mitbetrachtet, da sie abgesehen von der Verpflegungskostenpauschale häufig fallspezifisch erhoben werden.

Anders als den regulären Elternbeiträgen stehen den Zusatzgebühren direkte Einsparungen für die Familien gegenüber. So muss die entsprechende Mahlzeit nicht zu Hause zur Verfügung gestellt werden, wenn das Kind in der Betreuungseinrichtung isst. Daher ist es auch vernünftig, diese entsprechend dem tatsächlichen Aufwand den Eltern in Rechnung zu stellen, sofern bei der Auswahl der Anbieter die Wirtschaftlichkeit gewahrt wird. Ein gewisser Handlungsspielraum an dieser Stelle ist auch sinnvoll, damit die Einrichtungen etwa nur auf Biolebensmittel zurückzugreifen können, wenn die Eltern dies wünschen und eine entsprechende Zahlungsbereitschaft haben. Eine Staffelung der Zusatzgebühren nach Einkommen und / oder Kinderzahl in der Betreuung erscheint vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll. Besser sind gegebenenfalls Zuschüsse für einkommensschwache Familien, wie sie bereits heute aus dem Bildungs- und Teilhabepaket gewährt werden können.

Dieses Problem lässt sich mit einem Modell der kostenfreien Grundbetreuung umgehen, wie es in Hamburg praktiziert wird. Allerdings stellt sich in diesem Fall die Frage, welcher Zeitumfang als Grundbetreuung anzusehen ist. Hamburg setzt hier in den Betreuungseinrichtungen fünf Stunden pro Tag an. In Hessen gilt die landesrechtliche Gebührenfreiheit im Kindergartenalter

für sechs Stunden und in Niedersachsen für acht Stunden. Wird der Umfang der Grundbetreuung relativ hoch gesetzt, kann es unter Umständen dazu kommen, dass der Verwaltungsaufwand für den Gebühreneinzug die letztlich noch zu zahlenden Elternbeiträge übersteigt und sich die Erhebung von Elternbeiträgen für die Kommunen nicht mehr lohnt.

Eine Beschränkung der Gebührenfreiheit kann nicht nur mit Blick auf den Betreuungsumfang, sondern auch das Alter des Kindes erfolgen, wie dies bereits heute vielfach der Fall ist. Dafür spricht, dass die Bedeutung der Betreuung für die Entwicklung des Kindes mit steigendem Alter zunimmt und die Kosten für die Kommunen, etwa mit Blick auf den Personalbedarf, gleichzeitig abnehmen. Allerdings stellt sich in diesem Kontext die Frage, ab wann die Beitragsfreiheit gelten sollte. Naheliegend ist eine Altersgrenze von drei Jahren, wie sie derzeit in Hessen und Niedersachsen praktiziert wird, da sie in der Regel den Übergang in den Kindergarten markiert. Möglich ist aber auch die Grenze von zwei Jahren, wie sie in Rheinland-Pfalz praktiziert wird. Gerade wenn eine relativ niedrige Altersgrenze gewählt wird, muss darauf geachtet werden, dass die Städte und Gemeinden nicht um die Beitragsfreiheit zu refinanzieren, die Gebühren für die jüngeren Kinder deutlich erhöhen. Ansonsten kann dieses Modell nämlich dazu führen, dass viele Familien den Eintritt der Kinder in die Betreuungseinrichtung, entgegen ihren eigentlichen Wünschen und Bedürfnissen, bis zum beitragsfreien Alter hinauszögern.

Zudem sollte bei der Gestaltung der Elternbeiträge auch die Betreuung der Grundschul Kinder nicht außer Acht gelassen werden. So ist es für die Familien ungünstig, wenn mit dem Schuleintritt die finanzielle Belastung deutlich steigt. Dies ist der Fall, wenn die Ganztagsbetreuung im Kindergarten kostenfrei ist, für die Ganztagschule oder den Hort aber relativ hohe Beiträge erhoben werden. Dies spricht ausdrücklich nicht gegen einen beitragsfreien Halbtagskindergarten, da der eigentliche Schulunterricht für die Familien ja auch kostenfrei ist. Eine Beitragsbefreiung oder -reduktion für die Ganztags- und insbesondere auch die Randzeitenbetreuung im Kindergarten sollte sich hingegen zumindest in ähnlichem Maße bei den Betreuungsangeboten für die Grundschul Kinder wiederfinden.

Alternativ zu einer vollständigen Abschaffung können Bund und Länder auch (einkommensabhängige) Korridore oder Maximalwerte für die Elternbeiträge festlegen, um die großen regionalen Unterschiede bei der finanziellen Belastung der Familien zu reduzieren. Allerdings ergibt sich auch hier ein Finanzierungsproblem. Für die Städte und Gemeinden, die derzeit hohe Gebühren erheben, wäre dies nämlich mit deutlichen Mindereinnahmen verbunden. Würden sie hierfür nicht aus Bundes- oder Landesmitteln kompensiert, könnte das gerade bei wirtschaftsschwächeren Kommunen zu finanziellen Engpässen und Verschlechterungen beim Betreuungsangebot führen. Gleichzeitig sollten die Kommunen, die sich bereits in der Vergangenheit um niedrige Elternbeiträge bemüht haben, nicht schlechter gestellt werden, sodass an alle Kommunen entsprechende Zuweisung erfolgen müssten.

Werden Vorgaben zur Form der Gebührenstaffelung gemacht, die aufkommensneutral umsetzbar sind, ergibt sich diese Schwierigkeit nicht. Allerdings führen diese auch nur zu einer geringen Angleichung der finanziellen Belastung der Familien. So reduziert eine verbindliche Staffelung nach Einkommen die Kitagebühren für Niedrigeinkommensbezieher zwar in der Regel dort, wo die Städte und Gemeinden diese in den Gebührenordnungen noch nicht vorgesehen haben, und

führt damit zu einer Angleichung. Bei den mittleren Einkommen bleiben die großen regionalen Unterschiede gegebenenfalls allerdings in vollem Umfang bestehen. Auch kann die Art der Einkommensstaffelung insbesondere mit Blick auf den Wert, ab dem der maximale Beitragssatz zum Tragen kommt, sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Dies zeigt sich bereits heute in Nordrhein-Westfalen, wo die Einkommensstaffelung in § 23 Abs. 5 KiBiZ verankert ist. Vorschriften zur Art der Gebührenstaffelung sind also keinesfalls ein Ersatz für Regelungen zur Höhe der Elternbeiträge. Hingegen sind erstere bei konkreten Vorgaben zur Höhe der Gebühren für verschiedene Familienkonstellationen in der Regel nicht mehr notwendig.

6 Fazit

Die Auswertungen der Gebührenordnungen der Städte mit über 250.000 Einwohnern und der kleineren Landeshauptstädte hat gezeigt, dass die Höhe der Elternbeiträge regional sehr unterschiedlich ist. So zahlt eine Paarfamilie mit einem Bruttojahreseinkommen von 50.000 Euro und einem Kind im Alter von 18 Monaten zwischen 0 Euro und rund 300 Euro für eine Betreuung im Umfang von 35 Stunden in der Woche ohne die Zusatzbeiträge, die etwa für die Verpflegung anfallen. Bei einem Dreieinhalbjährigen reicht die Spannweite von 0 Euro bis rund 220 Euro. Dabei sind die Gebührensätze der einzelnen Städte nicht komplett vergleichbar, da diese insbesondere mit Blick auf das Einkommen sehr unterschiedliche Referenzwerte verwenden, sofern sie überhaupt nach Einkommen staffeln. Nicht nur handelt es sich teilweise um das Brutto- und teilweise um das Nettoeinkommen, auch das Bezugsjahr variiert zwischen dem aktuellen, letzten und vorletzten Jahr. Zudem gelten die Gebührenordnungen nicht in allen Städten auch für die freien Träger, auf die deutschlandweit ein großer Teil der Betreuungsangebote entfällt.

Eine bundesweite Angleichung der Beitragsniveaus ist aktuell nicht vorgesehen. Anders als eine Staffelung der Gebühren wäre sie auch nicht aufkommensneutral umsetzbar, sodass gegebenenfalls eine Kofinanzierung durch Bund und / oder Länder notwendig wäre. Zudem könnte eine Angleichung fast nur die komplette Abschaffung der Elternbeiträge bedeuten, da alles andere zu einer Schlechterstellung einer substanziellen Zahl an Familien führen würde. Dagegen spricht allerdings, dass die verfügbaren Mittel prioritär dafür eingesetzt werden sollten, die Betreuungsangebote bedarfsgerecht auszubauen und ihre Qualität zu verbessern.

Literatur

Bertelsmann Stiftung, 2018, Ländermonitor - Frühkindliche Bildungssysteme: Art der Einrichtungen, https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/kita-strukturen/art-der-einrichtung/?tx_itaohyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itaohyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=5ba092adc444f342fedc2d7b58303ff8 [16.10.2018]

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2018, Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz) <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/entwurf-eines-gesetzes-zur-weiterentwicklung-der-qualitaet-in-der-kindertagesbetreuung--gute-kita-gesetz-/127136> [01.11.2018]

Bock-Famulla, Kathrin, 2018, ElternZOOM 2018 - Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa - Eine neue Dynamik für Deutschland - Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 [16.10.2018]

Deutscher Bundestag, 2016, Sachstand: Regelungen zur Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kindertagesbetreuung, WD 9 -3000-039/16, Berlin

FiBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, 2016, Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung, https://www.fruehe-chancen.de/fileadmin/PDF/Fruehe_Chancen/Bund-Laender-Konferenz/FiBS_Expertise_Kita-Finanzierung_Langfassung.pdf [16.10.2018]

SPD, 2017, Zeit für mehr Gerechtigkeit: Unser Regierungsprogramm für Deutschland, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Bundespartei-tag_2017/Es_ist_Zeit_fuer_mehr_Gerechtigkeit-Unser_Regierungsprogramm.pdf [16.10.2018]

Statistisches Bundesamt, 2018, Städte (Alle Gemeinden mit Stadtrecht) nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2016 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/05Staedte.html> [16.10.2018]

Abstract

Despite intense discussions about the abolition of parental contributions for care in crèches, kindergartens and day nurseries at the political level, there are currently hardly any meaningful figures as to how severe the financial burden on parents actually is. The main reason for this is that the fees are fixed at the municipal level and the situation differs significantly from city to city. Against this background, fee schedules of the cities with over 250,000 inhabitants and for the smaller capitals of the federal states were analyzed for this study. For this analysis a two-parents family with a gross annual income of 30,000 euros, 50,000 euros and 90,000 euros and a child at the age of 18 months, 30 months and four years was considered. In addition, care coverage of 25 hours, 35 hours and 45 hours per week was taken into consideration.

In each of the cases the lowest fees are at 0 Euro as Berlin has completely abolished the parental contributions. Full exemption from fees also applies in all Rhineland-Palatinate cities from the second birthday onwards. Hamburg grants a free basic care amounting to 25 hours per week for all children which also includes a lunch for which other cities charge a meal allowance that was not considered for the analysis. It is also noteworthy at this point that the city of Dusseldorf has made kindergarten from three years onwards free of charge without corresponding state regulations and grants. The highest parental contributions are for a gross annual income of 50,000 Euro and a child of 18 months at just under 270 Euro for a care of 25 hours, around 300 Euro for 35 hours and almost 370 Euro for 45 hours a week. For a four-year-old, the values range up to 155 Euro for 25 hours, up to around 220 Euro for 35 hours and up to around 280 Euro for 45 hours. However, it should be noted that the rates of the different cities are not completely comparable. When scaled by income, the penultimate, last, or current year is considered, depending on the municipality, and the benchmark is in part gross income and, in part, net income. In addition, the fee regulations of the cities do not apply to the state-subsidized private agencies across all federal states which make up around two-thirds of the facilities in Germany.

With the Good Kita Act, the scaling of fees according to the scope of care, the number of children cared for and family income shall be made mandatory nationwide. However, this will probably only lead to a very limited adjustment of the contribution levels and thus not to a significant reduction in the unequal treatment of families across regions. In order to achieve a significant improvement the fees would almost certainly have to be abolished completely, as otherwise a significant number of families would be worse off. However, the funds needed for this should be better used to expand the range of childcare services available and to improve their quality.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Landesrechtliche Regelungen zu Elternbeiträgen	5
Tabelle 2-2: Landesrechtliche Regelungen zur Gebührenfreiheit.....	7
Tabelle 2-3: Festlegung der Gebühren der freien Träger durch die Kommunen.....	9
Tabelle 4-1: Elternbeiträge für Kinder im Alter von 18 Monaten	14
Tabelle 4-2: Elternbeiträge für Kinder im Alter von 30 Monaten	15
Tabelle 4-3: Elternbeiträge für Kinder im Alter von 42 Monaten	16
Tabelle 4-4: Anmerkungen und Links zu den Gebührenordnungen im Internet	17

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Kitas in freier Trägerschaft.....	8
--	---