

Kommunale Verfassungsbeschwerde gegen Änderung des Kindertagesstättengesetzes

Die Landeshauptstadt Potsdam sowie die weiteren kreisfreien Städte Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel und Cottbus haben am 30. September 2011 eine kommunale Verfassungsbeschwerde gegen das Fünfte Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes beim Landesverfassungsgericht Brandenburg erhoben. Grundlage sind entsprechende Beschlüsse der Hauptausschüsse der Städte Frankfurt (Oder), Brandenburg an der Havel (beide am 19. September 2011), Potsdam (21. September 2011) und der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Cottbus (28.09.2011). Die Städte werden durch die Kanzlei LOH mit Sitz in Berlin vertreten.

Das Verfahren wird vom Städte- und Gemeindebund Brandenburg unterstützt und begleitet. Im Sommer fanden Arbeitsgespräche der Jugend- und Rechtsamtsleiter der kreisfreien Städte in der Landesgeschäftsstelle statt. Das Präsidium des Verbandes ist in seiner Sitzung vom 26. September 2011 durch Herrn Geschäftsführer Böttcher über das Anliegen und die Bedeutung des Verfahrens für die gesamte kommunale Familie informiert worden. Im Kern wenden sich die kreisfreien Städte gegen die vom Landesgesetzgeber „sehenden Auges“ in Kauf genommene erhebliche Unterfinanzierung der Personalschlüsselverbesserung, gegen Defizite hinsichtlich einer aufgabenadäquaten Verteilung der diesbezüglichen Landesmittel an die Landkreise und kreisfreien Städte sowie gegen die mangelnde landesgesetzliche Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes zur Einführung eines Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab dem Betreuungsjahr 2013/2014.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte im Gesetzgebungsverfahren entsprechende verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich des strikten Konnexitätsprinzips gemäß Art. 97 Landesverfassung vorgetragen. Diese sind unberücksichtigt geblieben. Insoweit wird auf die gegenüber dem Fachausschuss des Landtages Brandenburg abgegebene Stellungnahme des Verbandes vom 23. Juni 2010, den Bericht von der Anhörung des Fachausschuss vom 24. Juni 2010 (jeweils *mitteilungen* 06/2010, S. 171 ff.), das Rundschreiben vom 2. Juli 2010 sowie die Stellungnahme des Verbandes zum Entwurf einer Landeszuschussanpassungsverordnung vom 22. Dezember 2010 (*mitteilungen* 01/2011, S. 6 f.) verwiesen. Die Stellungnahmen sind zudem auf der Verbandswebseite www.stgb-brandenburg.de (Themengebiete „Bildung und Jugend“) veröffentlicht.

Zum Hintergrund: Das Fünfte Gesetz zur Änderung des Kindertagesstättengesetzes trat am 1. Oktober 2010 in Kraft und führte zu einer Verbesserung des Personalschlüssels im Krippenbereich sowie im Bereich der 3-6-Jährigen (§ 10 KitaG). Als Ausgleich der damit verbundenen Mehraufwendungen der Träger hatte der Gesetzgeber einen Betrag in Höhe von 36.132.600 € jährlich, für das Jahr 2010 in Höhe von 9.033.100 €, vorgesehen. Demgemäß wurden die Landeszuschüsse an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erhöht (§ 16 KitaG). Im Rahmen der Anpassung der Landeszuschüsse für die Jahre 2011 und 2012 wird der Ausgleichsbetrag nicht der Kinderzahl und der Personalkostenentwicklung sowie dem Umfang des Tagesbetreuungsangebotes angepasst (§ 16 Abs. 6 Satz 7 KitaG). Der Kostenausgleich soll die Träger der Kindertagesstätten über nunmehr nach Altersgruppen differenzierte Personalkostenzuschüsse (84; 85,2 bzw. 86,3 Prozent) der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erreichen (§ 16 Abs. 2 Satz 2 KitaG).

Das Gesetz genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des strikten Konnexitätsprinzips gemäß Art. 97 Abs. 3 Landesverfassung. Als zentrale Parameter einer realistischen Kostenprognose wurden weder der Tarifabschluss für den öffentlichen Dienst vom 27. Februar 2010, noch der Sach- und Verwaltungskostenanteil des Stellenaufwuchses berücksichtigt. Unterblieben ist ferner die Sicherstellung einer Dynamisierung des Kostenausgleichs in den Folgejahren. Der Tarifabschluss vom 27. Februar 2010 wird erst im Rahmen der Anpassung der Landeszuschüsse für das Jahr 2013 berücksichtigt. Das Gesetz wurde am 1. Juli 2010 verabschiedet.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte den Mehraufwand in der Anhörung des Fachausschusses des Landtages Brandenburg am 24. Juni 2010 auf ca. 43.454.738 Mio. € sowie das drohende Defizit auf kommunaler Ebene auf ca. 7,3 Mio. € beziffert. Insoweit konnten eine Berechnung des Kommunalen Arbeitgeberverbandes Brandenburg sowie Bedarfsprognosen der Städte Potsdam und Frankfurt (Oder) herangezogen werden. Im Ergebnis der Anhörung offenbarte sich infolge der Präsentation einer Erhebung des Landkreistages ein deutlich höherer Personalmehrbedarf (1050 Vollzeitstellen statt 895). Daraus folgte nach entsprechend angepassten Berechnungen ein prognostizierter Mehraufwand von ca. 51 Mio. € sowie ein Defizit auf kommunaler Ebene in Höhe von ca. 15 Mio. €.

Ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes haben sich diese Defizitprognosen bestätigt. Die Fehlbeträge der kreisfreien Städte infolge der Gesetzesänderung beziffern sich wie folgt:

	Landeshauptstadt Potsdam	Cottbus	Frankfurt (Oder)	Brandenburg an der Havel	Summe kreisfreie Städte
2010	322.766,46 €	167.086,56 €	68.672,15 €	58.511,29 €	617.036,46 €
2011	1.008.788,59 €	739.649,62 €	307.078,66 €	197.620,67 €	2.253.137,40 €

Nach entsprechender Hochrechnung geht der Städte- und Gemeindebund Brandenburg von Fehlbeträgen auf Ebene aller brandenburgischen Städte, Gemeinden und Ämter in Höhe von **3,5 Mio. € im Jahre 2010** sowie von **13,0 Mio. € im Jahre 2011** aus. Damit ist im Ergebnis ein Viertel der mit der Personalschlüsselverbesserung verbundenen Mehraufwendungen der Städte, Gemeinden und Ämter nicht durch die Landesregierung ausfinanziert worden. Das Ausmaß der Defizite war vorhersehbar und ist deshalb ein Schwerpunkt der Verfassungsbeschwerde.

Neben dieser erheblichen Unterfinanzierung rügen die kreisfreien Städte, dass die Verteilung der zusätzlichen Landesmittel nicht aufgabenadäquat anhand der Anzahl der belegten Plätze erfolgt ist. Der Gesetzgeber hat insoweit auf den regulären Verteilmodus der Anzahl der in dem Landkreis bzw. der kreisfreien Stadt lebenden Kinder zurückgegriffen. Aufgrund der überdurchschnittlich hohen Betreuungsquoten in den kreisfreien Städten habe dies dazu geführt, dass die Unterfinanzierung der Personalschlüsselverbesserung die kreisfreien Städte überdurchschnittlich treffe. Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hatte sich im Gesetzgebungsverfahren für eine hälftige Berücksichtigung der Betreuungsquoten in den Landkreisen und kreisfreien Städten bei der Verteilung der Mehraufwendungen ausgesprochen. Die kreisfreien Städte sprechen sich perspektivisch für eine Rückkehr zu einer Verteilung der gesamten Landeszuschüsse nach dem Kriterium der belegten Plätze aus. Die Geschäftsstelle hat zugesagt, eine Prüfung in den Verbandsgremien herbeizuführen, ob und inwieweit hierdurch eine aufgabenadäquatere Finanzierung erfolgen kann.

Dritter Schwerpunkt der kommunalen Verfassungsbeschwerde ist die mangelnde landesgesetzliche Umsetzung des Kinderförderungsgesetzes des Bundes vom 16. Dezember 2008. Nach Auffassung des Verbandes hätte der Landesgesetzgeber den Bedarf an Betreuungsplätzen zur Gewährleistung des Rechtsanspruches für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab dem Betreuungsjahr 2013/2014 ermitteln und einen angemessenen Kostenausgleich der diesbezüglichen kommunalen Mehraufwendungen sicherstellen müssen. Für diese im Gesetzgebungsverfahren vertretene Rechtsauffassung des Verbandes spricht das Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/09). Das Gericht hatte die Konnexitätspflicht des Landes bezüglich des Kinderförderungsgesetzes und folglich eine Verpflichtung des Landes zum Ausgleich der kommunalen Mehraufwendungen zur Umsetzung des Rechtsanspruches bejaht. In Auswertung dieses Urteils gelangte Herr Prof. Dr. Henneke in einem Gutachten unter dem Titel „Landesrechtliche Aufgabenzuweisung in Kinder- und Jugendhilfeangelegenheiten begründet Konnexitätsrelevanz in elf Ländern“ (JAmt 01/2011, S. 1-9) zu dem Ergebnis, dass mit Inkrafttreten der Neufassung von § 69 Abs. 1 SGB VIII durch das Kinderförderungsgesetz die landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen konstitutiv geworden sind und aufgrund dessen auch nach der Verfassung des Landes Brandenburg eine landesrechtliche Bestimmung erfordern, die materiell auf einen entsprechenden finanziellen Ausgleich der Mehrbelastung durch das Land gerichtet ist.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat sich bis zuletzt um eine außergerichtliche Einigung mit der Landesregierung bemüht. Auch nach Verabschiedung des Gesetzes waren die Belange der Städte, Gemeinden und Ämter wiederholt vorgetragen worden, so unter anderem im Zuge der Änderung der das Gesetz nachvollziehenden Landeszuschussanpassungsverordnung. Obgleich der Verband auch gegenüber den Abgeordneten auf den Änderungsbedarf hingewiesen hatte, stellte der Fachausschuss des Landtages Brandenburg mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen zu dem Entwurf der Landeszuschussanpassungsverordnung in seiner Sitzung vom 7. April 2011 Einvernehmen her. Anlässlich des Antrittsbesuches von Herrn Geschäftsführer Böttcher bei Frau Ministerin Dr. Münch am 12. April 2011 hat das Ministerium seine Rechtsauffassung ebenfalls verteidigt. Zuletzt war Herr Staatssekretär Jungkamp zu einem Arbeitsgespräch mit den Jugend- und Rechtsamtsleitern der kreisfreien Städte am 25. August 2011 eingeladen worden. Das Ministerium wurde durch Herrn Abteilungsleiter Hilliger und Herrn Referatsleiter Diskowski vertreten. Eine Annäherung bzw. Einigung konnte nicht erzielt werden. Das Ministerium nutzte die Gelegenheit, um die im Gesetzgebungsverfahren vertretene Rechtsauffassung der Landesregierung darzulegen. Es ist verabredet worden, parallel zu einem etwaigen Verfassungsbeschwerdeverfahren im Gespräch zu bleiben und auf politische Lösungen hinzuarbeiten.

Es wird festgehalten, dass weder die kreisfreien Städte noch der Städte- und Gemeindebund Brandenburg ein Interesse an einer geänderten Kita-Finanzierung haben, die mit einem höheren Verwaltungsaufwand für Land und Kommunen verbunden ist. In diesem Sinne war und ist eine Spitzabrechnung nicht das Ziel der Bemühungen von kommunaler Seite. Ein pauschales Finanzierungsverfahren über die Kinderkostenpauschale (KiKoPa) sollte beibehalten werden. Die Städte haben in dem Arbeitsgespräch auch gegenüber der Landesregierung aufgezeigt, dass vornehmlicher Antritt eine an den tatsächlichen Kosten der Kindertagesbetreuung orientierte Berechnung dieser Kinderkostenpauschale ist. Die zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung geltenden Tarife für Erzieherinnen hätten ohne höheren Aufwand berücksichtigt werden können. Die Städte stellten zudem nachvollziehbar dar, dass auch eine etwaige Berücksichtigung der Betreuungsquoten bei der Verteilung der Landesmittel ohne erheblichen Verwaltungsaufwand leistbar ist, da die vorhandene Kinder- und Jugendhilfestatistik die erforderlichen Daten liefere.

Der Städte- und Gemeindebund Brandenburg hat den Landkreistag Brandenburg fortwährend über das Vorhaben informiert und wird auch künftig den Schulterschluss suchen, um die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung im Land Brandenburg gemeinsam zu gestalten. Seitens der Landkreise war, überwiegend aus nachvollziehbaren rechtlichen Erwägungen, von einer kommunalen Verfassungsbeschwerde Abstand genommen worden.

Bianka Petereit, Referatsleiterin

Az: 406-00

Mitt. StGB Bbg. 10-11/2011