

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 7/21) hinsichtlich der möglichen rechtlichen Gestaltung der Gebührendeckelung im Bereich Finanzierung der Kindertagesstätten

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zu Fragen hinsichtlich der möglichen rechtlichen Gestaltung der Gebührendeckelung im Bereich Finanzierung der Kindertagesstätten wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 7/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 und 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2584).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 Satz 2 der Geschäftsordnung in Verbindung mit § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachenummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Anlage

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Die Auftrag Gebenden hatten eine vertrauliche Behandlung gemäß § 8 Abs. 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung beansprucht. Die vierwöchige Frist ist abgelaufen.

Gutachterliche Stellungnahme

hinsichtlich der möglichen rechtlichen Gestaltung der Gebührendeckelung im Bereich der Finanzierung der Kindertagesstätten

Gliederung

A. Auftrag und Sachverhalt.....	3
B. Rechtliche Würdigung.....	5
I. Rechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Regelung zur landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen	5
1. Rechtliche Grundlagen der Erhebung von Elternbeiträgen.....	5
2. Gesetzgebungskompetenz.....	7
3. Beitragserhebung durch das Land selbst und kommunale Selbstverwaltungs- garantie.....	11
a) Beitragserhebung durch das Land und Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungs- garantie.....	11
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs	13
aa) Legitimer Zweck/allgemeine Gemeinwohlbelange.....	15
bb) Geeignetheit	16
cc) Erforderlichkeit	16
dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.....	17
c) Zwischenergebnis.....	18
II. Mögliche Umsetzung der o. g. Varianten einer Regelung zur Deckung von Elternbeiträgen auf Landesebene	19
1. Schleswig-Holsteinische Variante (§ 31 KiTaG SH)	19
a) Klarheit und Bestimmtheit der Regelung.....	19
b) Angemessenheit der Beitragshöhe	20
c) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	21
d) Weitere zu berücksichtigende Aspekte	22
e) Anzupassende gesetzliche Regelungen	22
2. Sächsische Variante (§ 15 Abs. 2 SächsKitaG)	23

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

a) Rechtssystematische Betrachtung	23
b) Angemessenheit der Beitragshöhe	23
c) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	23
d) Weitere zu berücksichtigende Aspekte	23
e) Anzupassende gesetzliche Regelungen	24
3. Dritte Variante (Deckelung anhand des bish. Landesdurchschnitts der Eltern-	
beiträge).....	24
a) Rechtssystematische Betrachtung	24
b) Angemessenheit der Beitragshöhe	25
c) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie	25
d) Weitere zu berücksichtigende Aspekte	25
e) Anzupassende gesetzliche Regelungen	25
III. Ergebnis	25

A. Auftrag und Sachverhalt

Zwei Abgeordnete der Fraktion DIE LINKE baten mit Schreiben vom 19. Mai 2021 um gutachterliche Stellungnahme hinsichtlich der möglichen rechtlichen Gestaltung der Gebührendeckelung im Bereich der Finanzierung der Kindertagesstätten.

Zur Begründung führten die Abgeordneten an, dass Elterngebühren heute in vielen Bundesländern noch einen notwendigen Beitrag zur Gesamtfinanzierung der Angebote der frühkindlichen Bildung leisteten, sich aber gezeigt habe, dass landesgesetzliche Vorschriften sinnvoll und angezeigt seien, um zu verhindern, dass die finanzielle Belastung der Eltern zu stark werde. Beispielhaft wird auf Schleswig-Holstein und Sachsen verwiesen, deren Gesetze über Kindertageseinrichtungen folgende spezifische Vorschriften zur Deckelung der Elternbeiträge beinhalten:

1. § 31 Abs. 1 des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KiTaG) vom 12. Dezember 2019:

„(1) Die zu entrichtenden Elternbeiträge dürfen monatlich

1. 7,21 Euro für Kinder, die das dritte Lebensjahr zu Beginn des Monats noch nicht vollendet haben, und
2. 5,66 Euro für ältere Kinder

pro wöchentlicher Betreuungsstunde nicht übersteigen. Maßgeblich ist der vereinbarte oder dem Nutzungsverhältnis zugrundeliegende Förderungsumfang. Für Eingewöhnungszeiten mit geringerem zeitlichen Förderungsumfang sind die Höchstbeträge für den regulären Förderungsumfang maßgeblich. Beginnt oder endet die Vertragslaufzeit oder das Nutzungsverhältnis im Laufe eines Monats, verringern sich die Beträge nach Satz 1 für diesen Monat entsprechend. Ist in den Schulferien für ein Kind ein längerer Förderungsumfang vorgesehen, wird für die Ermittlung der höchstens zu entrichtenden Elternbeiträge nach Satz 1 die durchschnittliche Anzahl der wöchentlichen Betreuungsstunden im Monat zugrunde gelegt. Die Elternbeiträge für gebuchte Einzelstunden dürfen 1,80 Euro für Kinder, die das dritte Lebensjahr zu Beginn des Monats noch nicht vollendet haben, und 1,41 Euro für ältere Kinder nicht übersteigen.“

Die Elternbeiträge würden landesweit einheitlich nach Beträgen gedeckelt. Bei einem unter dreijährigen Kind ergebe sich danach ein rechnerischer Deckel von 180 € für eine fünfstündige Betreuung pro Tag (25 Stunden/Woche) bzw. 288 € für eine achtstündige Betreuung pro Tag

(40 Stunden/pro Woche). Bei einem über dreijährigen Kind ergebe sich ein rechnerischer Deckel von 141 € für eine fünfstündige Betreuung bzw. von ca. 226 € für eine achttündige Betreuung.

2. § 15 Abs. 2 des Sächsischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen (Gesetz über Kindertageseinrichtungen – SächsKitaG) vom 15. Mai 2009:

"(2) Die ungekürzten Elternbeiträge sollen bei Krippen mindestens 15 und dürfen höchstens 23 Prozent, bei Kindergärten für die Zeit vor dem Schulvorbereitungsjahr mindestens 15 und höchstens 30 Prozent sowie bei Kindergärten im Schulvorbereitungsjahr und Horten höchstens 30 Prozent der zuletzt nach § 14 Absatz 2 bekannt gemachten Personal- und Sachkosten im Sinne von § 14 Absatz 1 betragen. In einer Gemeinde darf für die gleiche Betreuungszeit in der jeweiligen Betreuungsart nur ein einheitlicher Elternbeitrag festgesetzt werden. Aufwendungen nach § 14 Abs. 2 Satz 3 sind in die Berechnung nicht einzubeziehen. Dies gilt ausdrücklich auch für den Fall der Inanspruchnahme des Wunsch- und Wahlrechts nach § 4."

Die Elternbeiträge würden also landesweit nicht nach Beträgen gedeckelt, stattdessen erfolge eine prozentuale Deckelung unter Zugrundelegung der anfallenden Kosten.

3. Nach Auffassung der Abgeordneten könnte als dritte Variante ggf. auch eine Deckelung der Beiträge in Betracht kommen, die sich am Anteil der Elterngebühren am Gesamtaufwand im Landesdurchschnitt orientiert (dies seien derzeit ca. 19 Prozent). Für Kommunen, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden (jeweils jährliche Feststellung durch das Ministerium für Inneres und Kommunales) könne diesen gestattet werden, den Landesdurchschnitt des Vorjahres um einen bestimmten Prozentsatz (z. B. fünf Prozent) zu überschreiten.

Die Abgeordneten bitten um gutachterliche Prüfung, wie eine Übernahme der in Schleswig-Holstein und Sachsen jeweils umgesetzten Deckelung der Höhe der Elternbeiträge sowie die Variante 3 in die Thüringer Gesetzgebung aus Sicht der Rechtssicherheit, der Rechtssystematik sowie der gesetzgeberischen Effizienz zu bewerten wäre und welche gesetzlichen Regelungen dabei jeweils angepasst werden müssten.

Gegenstand der rechtlichen Prüfung ist mithin die Frage der Einführung einer gesetzlich verpflichtenden landesweiten Deckelung von Elternbeiträgen. Davon unberührt bleibt die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur freiwilligen Förderung einer Deckelung von Elternbeiträgen durch das Land, welche nicht Gegenstand des Gutachtenauftrags ist.

B. Rechtliche Würdigung

In Anbetracht des zur Verfügung stehenden geringen zeitlichen Rahmens für die Gutachtenerstellung ist voranzustellen, dass hier mit Blick auf die vorliegende komplexe Rechtsmaterie nur eine summarische Prüfung möglich ist. Die gutachterliche Stellungnahme beschränkt sich deshalb im Wesentlichen auf eine allgemeine Prüfung der Zulässigkeit der Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen anhand der bestehenden Verfassungs- und Gesetzeslage, zeigt möglichen Anpassungsbedarf in den Thüringer Rechtsvorschriften auf und nimmt allgemein Bezug auf die Vor- und Nachteile der o. g. möglichen Umsetzungsvarianten. Welche der o. g. Umsetzungsvarianten im Ergebnis zu bevorzugen wäre, ist eine politische Frage und nicht Gegenstand einer rechtlichen Prüfung.

I. Rechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Regelung zur landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen

Fraglich ist, ob und ggf. wie eine Regelung zur Deckelung von Elternbeiträgen im Bereich der Kinderbetreuungsfinanzierung in Thüringen eingeführt werden könnte. Hierbei ist anhand der bestehenden Verfassungs- und Gesetzeslage zunächst zu prüfen, ob die Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen in Thüringen überhaupt zulässig wäre, insbesondere ob Thüringen in diesem Bereich überhaupt über eine Gesetzgebungskompetenz verfügt und ob bzw. inwiefern ein damit verbundener Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gerechtfertigt werden könnte.

1. Rechtliche Grundlagen der Erhebung von Elternbeiträgen

Rechtsgrundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen im Zusammenhang mit der Kinderbetreuungsfinanzierung ist vornehmlich der § 90 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII), der Folgendes regelt:

„§ 90 SGB VIII Pauschalisierte Kostenbeteiligung

(1) Für die Inanspruchnahme von Angeboten

[...]

3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24

können Kostenbeiträge festgesetzt werden.

(3) ¹Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 sind Kostenbeiträge zu staffeln. ²Als Kriterien für die Staffelung können insbesondere das Einkommen der Eltern, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit des Kindes berücksichtigt werden. ³Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt das Baukindergeld des Bundes außer Betracht. ⁴Darüber hinaus können weitere Kriterien berücksichtigt werden.

(4) ¹Im Fall des Absatzes 1 Nummer 3 wird der Kostenbeitrag auf Antrag erlassen oder auf Antrag ein Teilnahmebeitrag vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen, wenn die Belastung durch Kostenbeiträge den Eltern und dem Kind

nicht zuzumuten ist. ²Nicht zuzumuten sind Kostenbeiträge immer dann, wenn Eltern oder Kinder Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem Zweiten Buch, Leistungen nach dem dritten und vierten Kapitel des Zwölften Buches oder Leistungen nach den §§ 2 und 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes beziehen oder wenn die Eltern des Kindes Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes oder Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz erhalten. ³Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat die Eltern über die Möglichkeit einer Antragstellung nach Satz 1 bei unzumutbarer Belastung durch Kostenbeiträge zu beraten. ⁴Absatz 2 Satz 2 bis 4 gilt entsprechend.“

Ergänzend zu § 90 SGB VIII enthalten zudem die §§ 29 ff. des Thüringer Gesetzes über die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindergärten, anderen Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege als Ausführungsgesetz zum Achten Buch Sozialgesetzbuch (Thüringer Kindergartengesetz – ThürKigaG -) Bestimmungen zur Erhebung von Elternbeiträgen bzw. zur Elternbeitragsfreiheit.

Hinsichtlich der Beitragserhebung beinhalten § 29 Abs. 1 und 2 ThürKigaG folgende Vorgaben:

„§ 29 Elternbeiträge und Kosten der Verpflegung

(1) Die Eltern tragen in angemessener Weise zur Finanzierung der Kindertagesbetreuung bei. Die Elternbeiträge beziehen sich auf alle mit der Förderung des Kindes verbundenen Leistungen. Träger nach § 6 Abs. 1 Nr. 1, 3 oder 4 regeln die Höhe der Elternbeiträge im Einvernehmen mit den Gemeinden. Wird das Einvernehmen nach Satz 3 nicht herbeigeführt, ist die Gemeinde berechtigt, die mit den Trägern geschlossenen Vereinbarungen zu kündigen.

(2) Die Elternbeiträge sind sozialverträglich zu gestalten und zu staffeln. Als Kriterien für eine Staffelung ist der vereinbarte Betreuungsumfang zu berücksichtigen. Als weitere Kriterien sind das Einkommen und die Anzahl der Kinder oder zumindest eines der beiden Kriterien heranzuziehen. Beabsichtigt der Träger einer Kindertageseinrichtung, die Elternbeiträge zu erhöhen, händigt er dem Elternbeirat vorher eine Darstellung der Kosten für den Betrieb der Kindertageseinrichtung aus und gewährt diesem auf Antrag Einsicht in die Unterlagen, die die dargestellten Kosten begründen oder belegen. Satz 4 gilt entsprechend im Verhältnis zwischen der Gemeinde und der Gemeindeelternvertretung, wenn eine Gemeinde die Elternbeiträge durch Satzung einheitlich regelt.“

Die bundesrechtliche Regelung des § 90 Abs. 1 S. 1 SGB VIII ermächtigt mit der Formulierung „können Kostenbeiträge festgesetzt werden“ zu einer Ermessensentscheidung, die sich sowohl auf das „Ob“ der Erhebung von Elternbeiträgen als auch auf das „Wie“, also insbesondere auf die Festsetzung der Höhe der Beiträge bezieht.¹ § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB VIII wird als unmittelbare Ermächtigungsgrundlage für die Erhebung von Elternbeiträgen durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe angesehen, die keiner landesrechtlichen Umsetzung bedarf.² Der

¹ Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 120.

² BeckOK SozR/Winkler, 60. Ed. 101.03.2021; SGB VIII § 90 Rn. 2; Stähr in: Hauck/Noftz, SGB VIII, 2020, § 90 Rn. 1; LPK-SGB VIII/Jan Kepert, 7. Aufl. 2018, SGB VIII, § 90 Rn. 13; Wiesner/Loos, 5. Aufl. 2015, SGB VIII, § 90 Rn. 8; BVerwG, Urteil v. 25.04.1997, Az. 5 C 6/96, zitiert nach juris Rn. 10; Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 120; Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (232).

Kostenbeitrag nach § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 SGB VIII stellt eine Art Entgelt oder Gegenleistung für die Förderung des Kindes in der Tageseinrichtung dar und steht dieser Zielrichtung entsprechend nur dem Träger der Tageseinrichtung zu, in dem das Kind gefördert wird und ist somit auch vom jeweiligen Einrichtungsträger zu erheben.³ Das bedeutet, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Kostenbeitrag auch nur dann erheben kann, wenn er zugleich Träger der Tageseinrichtung ist.⁴

Wer in Thüringen Träger der Tageseinrichtungen sein kann, ist in § 6 ThürKigaG geregelt. Demnach können neben den Trägern der freien Jugendhilfe und sonstigen Trägern in Thüringen auch Gemeinden Träger von Kindertageseinrichtungen und als solche berechtigt sein, gem. § 90 SGB VIII Elternbeiträge zu erheben.

Daneben kommen den Kommunen nach dem ThürKigaG noch weitere wesentliche Aufgaben zu. In § 3 Abs. 2 ThürKigaG ist festgelegt, dass die Wohnsitzgemeinden verpflichtet sind, die erforderlichen Plätze in Kindertageseinrichtungen bereitzustellen und dass sie diese Aufgabe als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen. Um diese Verpflichtung zu erfüllen, betreiben die Wohnsitzgemeinden eigene Kindertageseinrichtungen, soweit sie dies nicht einem der in § 6 Abs. 1 Nr. 1, 3 oder 4 ThürKigaG genannten Träger übertragen.

Daneben richtet sich gemäß § 3 Abs. 1 ThürKigaG der Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung gegen den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, der für die Wohnsitzgemeinde des Kindes zuständig ist. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Thüringen sind gem. § 1 des Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetzes (ThürKJHAG) die Landkreise und kreisfreien Städte, die diese Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen.

2. Gesetzgebungskompetenz

Vor diesem Hintergrund ist zunächst zu prüfen, ob Thüringen überhaupt eine Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen im Bereich der Kinderbetreuungsfinanzierung hat.

Die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern richtet sich nach Art. 70 ff. des Grundgesetzes (GG). Danach haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Der Bund ist nur für die sog. ausschließliche Gesetzgebung nach Art. 71, 73 des Grundgesetzes (GG) und für die

³ BVerwG, Urteil v. 25.04.1997, Az. 5 C 6/96, zitiert nach juris Rn. 13; LPK-SGB VIII/Jan Kepert, 7. Aufl. 2018, SGB VIII, § 90 Rn. 14; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 15.12.2012, Az. 7 C 10574/12, zitiert nach juris Rn. 16; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss v. 28.03.2011, Az. 12 ZB 10.3111, zitiert nach juris Rn. 9.

⁴ LPK-SGB VIII/Jan Kepert, 7. Aufl. 2018, SGB VIII, § 90 Rn. 14; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 15.12.2012, Az. 7 C 10574/12, zitiert nach juris Rn. 16.

konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 72 Abs.1, Art. 73 GG zuständig. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Regelungen zur Erhebung von Elternbeiträgen im Bereich der Kinderbetreuungsfinanzierung, wie beispielsweise auch eine Deckelung derselben, könnten der Kompetenz der öffentlichen Fürsorge als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips zuzuordnen sein und somit unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG fallen. Auf diesem Gebiet hat der Bund das Gesetzgebungsrecht nach Art. 72 Abs. 2 GG, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts können Regelungen betreffend die Erhebung von Elternbeiträgen, die die Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse zum Ziel haben, schwerpunktmäßig dem Sachgebiet der öffentlichen Fürsorge und somit der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet werden.⁵ D. h. die Länder haben in diesem Bereich nur dann die Befugnis zur Gesetzgebung, wenn nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Hinsichtlich der Erhebung von Elternbeiträgen zur Kinderbetreuungsfinanzierung hat der Bund mit § 90 SGB VIII nach der bisher im Wesentlichen unbestrittenen Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und die o. g. Vorgaben in § 90 Abs. 1, Abs. 3 SGB VIII u. a. zur Staffelung von Elternbeiträgen sowie der Zuständigkeit der Träger für die Erhebung der Elternbeiträge etc. abschließend gesetzlich festgelegt. § 90 SGB VIII berührt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zwar auch die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf dem Gebiet des Bildungswesens, die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens seien aber untrennbar miteinander verbunden, so dass diesbezüglich dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zukomme.⁶ Das gelte auch für die Kostenregelungen, ohne die eine effektive Gewährleistung von Fürsorgeleistungen nicht möglich sei.⁷ Der vorschulische Bildungsauftrag stehe hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück.⁸

⁵ BVerfG Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 54 f.

⁶ BVerfG Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 57.

⁷ BVerfG Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 57.

⁸ BVerfG Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 57.

Es ist deshalb weiter zu prüfen, ob die bundesrechtliche Regelung des § 90 SGB VIII abschließend ist oder den Ländern daneben ein weitergehender Gestaltungsspielraum im Bereich der Erhebung von Elternbeiträgen zur Kinderbetreuungsfinanzierung zukommt. Für die Beantwortung dieser Frage ist u. a. insbesondere von Relevanz, dass mit Artikel 2 des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in der Kindertagesbetreuung vom 19.12.2018 der bis zu diesem Zeitpunkt in § 90 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII geltende Ländervorbehalt⁹ entfallen ist. Bis dahin war gestützt auf den Ländervorbehalt auch in der Rechtsprechung ein umfassender Gestaltungsspielraum der Länder im Rahmen der Elternbeitragserhebung anerkannt. Der Bundesrat hatte in seiner damaligen Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf¹⁰ ausdrücklich um eine Beibehaltung des Ländervorbehalts gebeten und erklärt, der geplante Wegfall des Ländervorbehalts greife unverhältnismäßig in die Länderzuständigkeit und das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen ein.¹¹ Im Ergebnis ist somit festzuhalten, dass es eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers war, den bis dato bestehenden Ländervorbehalt zu streichen. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass der Bundesgesetzgeber gerade mit der Gesetzesänderung im Jahr 2018 und dem bewussten Wegfall des Ländervorbehalts mit der in § 90 SGB VIII als Ermessensentscheidung konzipierten Regelung zur Erhebung von Elternbeiträgen von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge abschließend Gebrauch gemacht hat.¹² Eine andere Einschätzung ergibt sich auch nicht mit Blick auf das ebenfalls im o. g. Gesetzgebungsverfahren verabschiedete Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz). Dieses sieht zwar in § 2 S. 2 die Förderfähigkeit von Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren, die über die in § 90 Abs. 3 und 4 SGB VIII geregelten Maßnahmen hinausgehen, um die Teilhabe an Kindertagesbetreuungsangeboten zu verbessern, vor und legt die Entwicklung entsprechender Handlungs- und Finanzierungskonzepte in den Verantwortungsbereich der Länder, auf deren Grundlage die Länder Verträge mit dem Bund abschließen, verleiht aber den Länder nicht explizit eine abweichende Regelungskompetenz hinsichtlich der Elternbeitragserhebung nach § 90 SGB VIII. Damit bleibt es bei der oben bereits erörterten unmittelbaren Ermächtigung der Träger der Einrichtungen auf Grundlage des § 90 SGB VIII selbst über das „ob“ der Beitragserhebung und deren Höhe zu entscheiden. Ausgestaltende landesrechtliche Regelungen

⁹ § 90 Abs. 2 Satz 2 a. F.: „Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln.“

¹⁰ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/4947 vom 12. Oktober 2018.

¹¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 19/5416, S. 4.

¹² Vgl. Auffassung der Baden-Württembergischen Landesregierung im Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 28.05.2020, Az. 1 GR 24/19, zitiert nach juris Rn. 10; OVG Magdeburg, Urteil v. 17.09.2019, Az. 4 L 90/18, zitiert nach juris Rn. 32ff.; zur fehlenden Landeskompentenz bereits im Hinblick auf § 90 SGB VIII a. F. vgl. Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 118 ff.; Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (232); offen gelassen im Urteil des Sachsen-Anhaltinischen Verfassungsgerichtshofs v. 20.10.2015, Az. LVG 2/14, zitiert nach juris Rn. 129 f.

neben der Regelung des § 90 SGB VIII wären folglich nur zulässig, soweit sie sich im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben hielten und nicht von diesen abwichen, d. h. sich nicht in Widerspruch zu diesen setzten.¹³ Mit der Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen würde das Land aber gerade von den bundesrechtlichen Vorgaben des § 90 SGB VIII abweichen, der die Erhebung von Kostenbeiträgen abschließend als Ermessensentscheidung konzipiert¹⁴ und damit die Entscheidung über die Höhe der Elternbeiträge nicht den Ländern überlässt, sondern direkt in die Hand der Träger von Kindertageseinrichtungen legt. In Thüringen sind somit gem. § 90 SGB VIII i. V. m. § 6 ThürKigaG insbesondere die Kommunen als Träger von Kindertageseinrichtungen unmittelbar ermächtigt, Elternbeiträge zu erheben und die entsprechende Ermessensentscheidung beispielsweise zur Deckelung von Elternbeiträgen zu treffen. Es besteht daher nach der Gesetzesnovellierung im Jahr 2018 keine landesgesetzgeberische Kompetenz für eine von § 90 SGB VIII abweichende Regelung zur Erhebung von Elternbeiträgen mehr,¹⁵ was auch für die Einführung einer landesrechtlichen Regelung zur Deckelung von Elternbeiträgen gilt. Diese würde nämlich faktisch dazu führen, dass das Land den Trägern quasi den Maximalbetrag der letzten Staffelung vorgeben und somit in deren Gestaltungsspielraum unberechtigt eingreifen würde.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass in Sachsen und Schleswig-Holstein bereits Regelungen zur Deckelung von Elternbeiträgen existieren. Diese sind bisher nicht verfassungsgerichtlich überprüft und eine Prüfung ihrer Verfassungsmäßigkeit ist nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Die Systematik des § 90 SGB VIII spricht hier ebenfalls gegen die Annahme eines weitergehenden Gestaltungsspielraums der Länder. So hat der Bundesgesetzgeber in § 90 SGB VIII - auch bereits in den älteren Fassungen - nur in konkret, bestimmten Teilbereichen überhaupt eine entsprechende Abweichungsbefugnis der Länder aufgenommen.¹⁶ Aktuell beinhaltet nur noch § 90 Abs. 2 S. 3 SGB VIII einen entsprechenden Landesvorbehalt. Dieser ist und war auch in den alten Fassungen inhaltlich immer nur auf den spezifischen Sachbezug, in dem er angeordnet wird bzw. wurde, beschränkt und kann daher nicht auf die Gesamtregelung des § 90

¹³ Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 124.

¹⁴ Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 124.

¹⁵ Vgl. Auffassung der Baden-Württembergischen Landesregierung im Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg vom 28.05.2020, Az. 1 GR 24/19, zitiert nach juris Rn. 10; zur fehlenden Landeskompetenz bereits im Hinblick auf § 90 SGB VIII a. F. vgl. Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 118 ff.; Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (232).

¹⁶ Vgl. zu § 90 a. F. BVerwG, Urteil v. 25.04.1997, Az. 5 C 6/96, zitiert nach juris Rn. 10; Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 121 f.

SGB VIII erweitert ausgelegt werden.¹⁷ Vor diesem Hintergrund spricht deshalb auch die Systematik des § 90 SGB VIII für die Annahme, dass hier eine abschließende Regelung der Elternbeitragshebung durch den Bund erfolgte und abweichende Landesregelungen im Hinblick auf die rechtlichen Festlegungen des § 90 SGB VIII grundsätzlich unzulässig sind.¹⁸ Hierfür ließe sich daneben auch die Regelung des § 74 a SGB VIII anführen.¹⁹ Diese sieht zwar vor, dass das Landesrecht die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen regelt, davon unberührt bleibt aber nach § 74 a S. 3 SGB VIII gerade die Erhebung von Elternbeiträgen nach § 90 SGB VIII. Damit wird klargestellt, dass die bundesrechtlichen Vorgaben des § 90 SGB VIII verbindlich einzuhalten sind.

Eine von § 90 SGB VIII abweichende Regelungskompetenz der Länder, die Erhebung von Elternbeiträgen an Stelle der Träger von Kindertageseinrichtungen selbst auszugestalten, ergibt sich aus dem SGB VIII somit nicht. Für die Einführung einer von § 90 SGB VIII abweichenden landesrechtlichen Regelung zur Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen im Rahmen der Kinderbetreuungsfinanzierung fehlt dem Land mithin die erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Ein dennoch erlassenes Landesgesetz würde sich damit als kompetenzwidrig und falls es gerichtlich überprüft würde, als nichtig erweisen.

3. Beitragserhebung durch das Land selbst und kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Fraglich ist, ob ungeachtet der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes, dennoch die Möglichkeit zur Einführung einer landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen im Bereich der Kindertagesbetreuungsfinanzierung bestünde und wie dies mit Blick auf den § 90 SGB VIII ggf. umzusetzen wäre.

a) Beitragserhebung durch das Land und Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Die zentralen Regelungen für die Beantwortung dieser Frage finden sich ebenfalls im SGB VIII. So ist für die Gewährung von Leistungen und die Erfüllung von Aufgaben nach dem SGB VIII gem. § 85 Abs. 1 SGB VIII grundsätzlich der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zuständig. Wer Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist wird gemäß § 69 Abs. 1 SGB VIII durch Landesrecht bestimmt. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Thüringen sind gem. § 1 des Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetzes (ThürKJHAG) die Landkreise und

¹⁷ Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 121.

¹⁸ Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 121.

¹⁹ Dietlein/Peters, Kinderbetreuung und kommunale Selbstverwaltung, Verfassungsfragen der Reform der KiFöG LSA (2013), Wiesbaden 2015, S. 122 f.; OVG Magdeburg, Urteil v. 17.09.2019, Az. 4 L 90/18, zitiert nach juris Rn. 32 ff.

kreisfreien Städte, die diese Aufgabe im eigenen Wirkungskreis wahrnehmen. Gegen sie richtet sich gem. § 3 Abs. 1 ThürKigaG der Rechtsanspruch auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung. Daneben legt § 3 Abs. 2 ThürKigaG fest, dass die Wohnsitzgemeinden verpflichtet sind, die erforderlichen Plätze in den Kindertageseinrichtungen bereitzustellen und § 6 ThürKigaG bestimmt, wer Träger von Kindertageseinrichtungen sein kann. Damit hat Thüringen die Zuständigkeit für die Aufgaben im Bereich der Kindertagesbetreuung und somit auch für die Erhebung von Elternbeiträgen auf die kommunale Ebene verlagert.

Wie bereits erörtert, beinhaltet § 90 SGB VIII eine unmittelbare Ermächtigung für den Träger von Kindertageseinrichtungen zur Erhebung von Elternbeiträgen, d. h. nur die Träger sind berechtigt über das „Ob“ und das „Wie“ der Beitragserhebung zu entscheiden. Das Land wäre folglich nur dann berechtigt, auf Grundlage des § 90 SGB VIII die Höhe von Elternbeiträgen festzulegen und etwa eine Beitragsdeckelung einzuführen, wenn es selbst Träger der Kindertageseinrichtungen wäre. Das Land hätte grundsätzlich auch die Kompetenz, die gegenwärtige Zuständigkeit für die Trägerschaft von Kindertageseinrichtungen gem. § 69 Abs. 1 SGB VIII im Thüringer Kindergartengesetz zu ändern und in die Eigenverantwortung des Landes zu verlagern, was allerdings wiederum mit einem nicht unerheblichen Eingriff in den Randbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie²⁰ verbunden sein dürfte, zumal die Kommunen die erforderlichen Plätze in Kindertageseinrichtungen gegenwärtig als Pflichtaufgabe im eigenen Wirkungskreis bereitstellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem ähnlichen Fall hierzu u. a. ausgeführt, dass die Gewährleistungsverpflichtung für die Kinderbetreuung einen örtlichen Bezug habe und für das Zusammenleben vor Ort von zentraler Bedeutung sei.²¹ Das Bedürfnis an Betreuungseinrichtungen für ihre nicht schulpflichtigen Kinder sei den Gemeindegewohnern gemeinsam, weil es das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffe.²² Insoweit zählten die wohnortnahe Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder und die damit zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben zu den Bedürfnissen und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben.²³ Dass die Pflicht, eine bestimmte Aufgabe wahrzunehmen, bundesgesetzlich geregelt sei, hindere ihre Einordnung als Selbstverwaltungsaufgabe nicht.²⁴ Ob die Pflicht bundes- oder landesrechtlich normiert sei, sei eine Frage der Gesetzgebungskompetenz; davon unabhängig sei zu

²⁰ Vgl. Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (231).

²¹ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 112.

²² BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 112.

²³ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 112.

²⁴ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 120.

entscheiden, ob die Aufgabe dem Gewährleistungsbereich von Art. 28 Abs. 2 GG unterfiele.²⁵ Begründe der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenzen eine (materielle) Aufgabe, die unter dem Blickwinkel von Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft sei, liege es an den Ländern, die Zuständigkeiten so zu regeln, dass die Direktiven des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewahrt blieben.²⁶ Das gelte auch für das Achte Buch Sozialgesetzbuch.²⁷ Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 21. November 2017 angenommen, dass der Entzug der gemeindlichen Aufgaben der Leistungsverpflichtung zur Erfüllung des Anspruchs auf Kinderbetreuung und die Übertragung dieser Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie die damit verbundene Hochzonung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft gerechtfertigt sein kann, wenn der damit verbundene Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie von sachlichen Gründen getragen ist.²⁸

Eine solche Hochzonung der Aufgaben von der Ebene der Gemeinden auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte würde im Hinblick auf die geplante Einführung einer landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen für Thüringen jedoch nicht zur Lösung beitragen. In diesem Falle wären nämlich nicht die Gemeinden, sondern die Landkreise und kreisfreien Städte Träger der Kindertageseinrichtungen und als Solche zur Erhebung der Elternbeiträge nach § 90 Abs. 1 SGB VIII berechtigt. Dann würde dem Land weiterhin die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen fehlen. Erforderlich wäre somit, dass das Land die Trägerschaft der Kindertageseinrichtungen als staatliche Aufgabe von der kommunalen Ebene übernimmt. Vor dem Hintergrund des o. g. Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 21. November 2017 schiene dies nach § 69 Abs. 1 SGB VIII zumindest möglich, wenn für den Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie ausreichend sachliche Gründe vorlägen.

b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Fraglich ist aber, ob ein solch weitreichender Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie gerechtfertigt wäre.²⁹

Gemäß Artikel 91 Abs. 1 der Thüringer Landesverfassung (ThürVerf) i. V. m. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG haben die Gemeinden das Recht, in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze zu regeln. Dies umfasst auch die Kompetenz,

²⁵ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 120.

²⁶ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 120.

²⁷ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 120.

²⁸ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 125.

²⁹ Vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 122.

grundsätzlich über das Ob, Wie und Wann der Aufgabenwahrnehmung frei zu entscheiden.³⁰ Art. 93 ThürVerf konkretisiert und ergänzt die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 91 ThürVerf.³¹ Gemäß Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf sorgt das Land dafür, dass die kommunalen Träger der Selbstverwaltung ihre Aufgaben erfüllen können. Damit wird den kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften im Hinblick auf Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG eine angemessene, aufgabengerechte Finanzausstattung gewährleistet.³²

Ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht bedarf somit der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung (vgl. Art. 91 Abs. 1 ThürVerf „im Rahmen der Gesetze“). Dabei stehen sich das allgemeine Gemeinwohl, das der Landtag als Gesetzgeber zu verfolgen hat und die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gegenüber, die bei ihrer Behandlung ebenfalls unter dem Gebot des Gemeinwohls stehen.³³ Es bedarf folglich der Abwägung zwischen dem allgemeinen und dem örtlichen Gemeinwohl.³⁴

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof legt der Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs das rechtsstaatlich gebotene Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu Grunde, verknüpft dies mit dem zu verfolgenden Gemeinwohl und der Frage nach dem „zulässigen gesetzgeberischen Ziel“.³⁵ Demzufolge habe sich der Gesetzgeber auf das zur Umsetzung seines zulässigerweise verfolgten Ziels notwendige Maß an Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung zu beschränken.³⁶ Das sei jedenfalls immer dann der Fall, wenn die Regelung geeignet sei, das Ziel zu erreichen, kein weniger stark belastendes, gleich effektives Mittel zur Verfügung stehe und der Eingriff im Verhältnis zum angestrebten Ziel nicht unangemessen stark sei.³⁷ Dabei müssen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne nach Auffassung der juristischen Literatur die Folgen des Eingriffs für die Gemeinden mit dem Gewicht des Zieles, das der Landtag mit seinem Gesetz verfolgt, verglichen und hinreichend abgewogen werden.³⁸

³⁰ Meyn, in: Linck/Baldus u.a., a. a. O., Art. 91 Rn. 28 sowie ständige Rechtsprechung des ThürVerfGH und des BVerfG, vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 122; BVerfGE 79, 127, 143; BVerfGE 107, 1, 11.

³¹ Aschke, in: Linck/Baldus u.a., a. a. O., Art. 93 Rn. 1, 12.

³² Aschke, in: Linck/Baldus u.a., Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Art. 93 Rn. 1, 12.

³³ Vgl. Meyn, in: Linck/Baldus u.a., a. a. O., Art. 91 Rn. 74.

³⁴ Vgl. Meyn, in: Linck/Baldus u.a., a. a. O., Art. 91 Rn. 74.

³⁵ Vgl. Vgl. Meyn, in: Linck/Baldus u.a., a. a. O., Art. 91 Rn. 77; ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 139.

³⁶ ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 137.

³⁷ ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 137.

³⁸ Vgl. Meyn, in: Linck/Baldus u.a., a. a. O., Art. 91 Rn. 78. Kritisiert insoweit die Entscheidung des ThürVerfGH, Urteil vom 23.4.2009 – 32/05 – Umdruck S. 30 ff.

aa) Legitimer Zweck/allgemeine Gemeinwohlbelange

Die Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung von den Kommunen auf das Land, um insbesondere eine landeseinheitliche Deckelung von Elternbeiträgen einführen zu können, müsste nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zunächst einen legitimen öffentlichen Zweck verfolgen und dem allgemeinen Gemeinwohl dienen. Dabei kommt dem Gesetzgeber bei seiner Einschätzung der Interessenlage ein Einschätzungs- und Bewertungsvorrang zu, der bei einer verfassungsrechtlichen Überprüfung zu beachten ist.³⁹

Als sog. legitimer Zweck könnte zunächst in Betracht kommen, mit der Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen eine finanzielle Überforderung der Eltern aufgrund der Inanspruchnahme des Angebots der Kinderbetreuung zu vermeiden.⁴⁰ Dem könnte aber entgegengehalten werden, dass eine finanzielle Überforderung der Eltern in Anbetracht der bestehenden landesweit durchschnittlichen Kostenbeteiligung von unter 20 Prozent an den Gesamtkosten wohl nicht gegeben ist und bereits durch die geltenden Regelungen sichergestellt wird, dass wirtschaftlich nicht leistungsfähige Eltern nach § 90 Abs. 2 SGB VIII von der Beitragszahlung befreit sind.⁴¹ Das Argument der Vermeidung einer finanziellen Überforderung der Eltern allein könnte somit nicht ausreichend sein, um das allgemeine Interesse zu begründen und damit einen legitimen Zweck zu bejahen.⁴²

Es wird daneben angenommen, dass ggf. eine gezielte Entlastung der Eltern als familienpolitische Maßnahme für sich gesehen ausreichend sein könnte, um das am allgemeinen Gemeinwohl orientierte Interesse zu begründen.⁴³ Im Hinblick auf die Einführung einer landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen könnte als sog. legitimer Zweck zudem das allgemeine Ziel in Betracht kommen, bestehende Ungleichheiten zwischen den einzelnen Gemeinden auszugleichen, um für alle Kinder in Thüringen gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Dies würde auch der oben bereits erörterten Intention der bundesrechtlichen Regelung des § 90 SGB VIII sowie des KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetzes entsprechen.

Die Maßnahme könnte damit möglicherweise einem legitimen öffentlichen Zweck dienen. Ob dieser gegeben wäre kann hier mangels einschlägiger Rechtsprechung aber nicht abschließend beurteilt werden.

³⁹ ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 135 ff.

⁴⁰ Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (231).

⁴¹ Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (231).

⁴² Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (231).

⁴³ Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (231).

bb) Geeignetheit

Eine etwaige Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung von den Kommunen in die Eigenverantwortung des Landes müsste zudem geeignet sein, das mit dem o. g. Zweck verfolgte Ziel zu erreichen. Geeignet ist eine entsprechende gesetzgeberische Maßnahme dann, wenn mit ihr das angestrebte Ziel zumindest gefördert werden kann.⁴⁴ Die Zuständigkeit des Landes als Träger der Kindertageseinrichtungen für die Erhebung der Elternbeiträge und damit auch für die Festlegung einer landesweiten Deckelung derselben könnte ggf. geeignet sein, um das allgemeine Ziel zu erreichen, bestehende Ungleichheiten zwischen den einzelnen Gemeinden auszugleichen und für alle Kinder in Thüringen gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen.

cc) Erforderlichkeit

Fraglich ist auch, ob eine etwaige Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung in die Eigenverantwortung des Landes zur Erreichung eines legitimen Zwecks [vgl. oben B. I. 3. b) aa)] erforderlich wäre. Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn es keine gleich effektive Regelung gibt, die weniger stark in das betroffene Recht eingreift. Bei der Beurteilung der Frage, ob zur Zielerreichung ein milderer, gleichermaßen geeignetes Mittel zur Verfügung steht, obliegt dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum, der gerichtlich nur beschränkt überprüfbar ist.

Man könnte vorliegend in Betracht ziehen, von einer Änderung der bisherigen Zuständigkeiten abzusehen und mit den Kommunen eine Vereinbarung über die Einführung eines landesweiten Deckels für die Erhebung von Elternbeiträgen (beispielsweise im Sinne einer Förderung durch das Land) abzuschließen. Dann wäre aber in jedem Fall zu erwarten, dass die Kommunen vom Land im Gegenzug die finanzielle Übernahme der Kosten fordern würden, die ihnen durch die Vereinbarung entstünden. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung wäre zwar in jedem Fall ein Mittel, um einen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht zu vermeiden, birgt aber für das Land auch nicht unerhebliche Unsicherheiten. Zum einen dürfte sich eine solche Vereinbarung als schwierig erweisen, weil nicht absehbar ist, ob wirklich alle kommunalen Träger von Kindertageseinrichtungen bereit wären, einen solchen Vertrag einzugehen; denn das Ziel einer landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen ließe sich nur erreichen, wenn sich möglichst alle Kommunen der Vereinbarung anschließen. Zum anderen können Vereinbarungen u. U. auch einfacher aufgelöst werden und für das Land könnten nicht absehbare Risiken dadurch entstehen, dass schwer abzuschätzen ist, welche Kommunen künftig ggf. Mehrbedarf anmelden und somit einen Ausgleich des Landes benötigten. Vor diesem Hintergrund könnte angenommen

⁴⁴ ThürVerfGH, Urteil vom 23.04.2009, Az. 32/05, zitiert nach juris Rn. 138.

werden, dass eine solche Vereinbarung kein zur Erreichung des o. g. Ziels milderer Mittel darstellen würde, das genauso geeignet wäre, eine landeseinheitliche Deckelung von Elternbeiträgen einzuführen. Es könnte mithin vertreten werden, dass eine Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung in die Eigenverantwortung des Landes zur Erreichung des oben erörterten legitimen Zwecks auch erforderlich wäre.

dd) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Relevant für die Frage der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne ist, ob die angestrebte Regelung außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs steht. Dabei sind die o. g. allgemeinen und örtlichen Gemeinwohlbelange gegeneinander abzuwägen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass den Gemeinden auf Grundlage des § 90 SGB VIII i. V. m. § 6 ThürKigaG gegenwärtig ein weiter Gestaltungs- und Beurteilungsspielraum zukommt. Mit einer etwaigen Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung in die Eigenverantwortung des Landes wäre ein gänzlicher Entzug dieser, seit Jahrzehnten den Kommunen zukommenden Aufgabe, verbunden. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unterliegt ein solcher Entzug von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft strengen Rechtfertigungsanforderungen und findet in einem unantastbaren Kernbereich kommunaler Selbstverwaltung seine Grenzen.⁴⁵ So seien gesetzliche Regelungen, die den Gemeinden Aufgaben entziehen, auf ihre Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang zugunsten der Kommunen zu prüfen, wenn die Bezüge zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufwiesen.⁴⁶ Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers sei dabei umso enger, je mehr Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden in Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliere.⁴⁷ Habe eine Aufgabe einen relevanten örtlichen Charakter, so müsse der Gesetzgeber berücksichtigen, dass sie insoweit an sich der gemeindlichen Ebene zuzuordnen sei.⁴⁸ Wollte er gleichwohl den Gemeinden die Aufgabe entziehen, so könne er dies nur, wenn die den Aufgabentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG überwiegen.⁴⁹

Es wäre folglich im konkreten Einzelfall abzuwägen zwischen den o. g. Gemeinwohlbelangen und dem Anspruch der Gemeinden ihre örtlichen Aufgaben bürgernah auszuüben.

Im Rahmen der genannten Abwägung der Gemeinwohlbelange wäre dann in jedem Fall der Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung nach Art. 93 Abs. 1 S. 1

⁴⁵ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 79.

⁴⁶ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 81, 148.

⁴⁷ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 81 m. w. N., 148.

⁴⁸ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 82.

⁴⁹ BVerfG Urteil v. 21.11.2017, Az. 2 BvR 2177/16, zitiert nach juris Rn. 82.

ThürVerf sowie die Frage der finanziellen Be- bzw. Entlastung der Gemeinden durch die geplante Regelung zu berücksichtigen. Da mit einer etwaigen Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung in die Eigenverantwortung des Landes auch die Verantwortung des Landes für die Finanzierung dieser Aufgabe einhergehen würde, wäre jedenfalls dahingehend kein unverhältnismäßiger Eingriff in das Recht auf kommunale Selbstverwaltung im Sinne einer nachhaltigen, finanziell unzumutbaren Belastung der Kommunen zu erwarten. Das Land müsste aber den betroffenen Gemeinden ggf. die durch die mit der umfangreichen Umstrukturierung der bisherigen Zuständigkeiten für die Kindertagesbetreuung möglicherweise verbundenen organisatorischen Aufwendungen ersetzen, um dem Anspruch der Kommunen aus Art. 93. Abs. 1 S. 1 ThürVerf zu genügen und zu einem verhältnismäßigen Ausgleich des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung beizutragen.

Ob ein Entzug der bisherigen kommunalen Aufgaben verhältnismäßig wäre, hängt im Wesentlichen aber auch davon ab, wie eine etwaige Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung in die Eigenverantwortung des Landes konkret umgesetzt würde und kann hier deshalb nicht abschließend beurteilt werden. In jedem Fall würde den Kommunen damit ein weitaus höherer Substanzverlust für das kommunale Aufgabenfeld drohen, als es das Bundesverfassungsgericht in seinem o. g. Urteil vom 21. November 2017 im Hinblick auf den Entzug der gemeindlichen Aufgaben der Leistungsverpflichtung zur Erfüllung des Anspruchs auf Kinderbetreuung und die Übertragung dieser Aufgaben auf die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Sachsen-Anhalt sowie die damit verbundene Hochzoning von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft, zu beurteilen hatte. Die Frage der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs hinge folglich insbesondere auch davon ab, ob und wie viele örtliche Aufgaben der Kinderbetreuung überhaupt in der Hand der Gemeinden verblieben. Es muss aber damit gerechnet werden, dass die Maßnahme nach Auffassung der Gerichte möglicherweise einen zu hohen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellen könnte und nicht mehr verhältnismäßig wäre.

c) Zwischenergebnis

Zum Zwecke der Einführung einer landesweiten Deckelung von Elternbeiträgen im Bereich der Kindergartenfinanzierung bestünde gem. § 69 Abs. 1 SGB VIII grundsätzlich die Möglichkeit, einer Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung von den Kommunen in die Eigenverantwortung des Landes (Hochzoning). Dies wäre aber mit einem nicht unerheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verbunden. Ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt werden könnte, hinge letztlich von der Intensität des Eingriffs und somit von der konkreten Umsetzung im Einzelfall ab.

Im Übrigen wird zu berücksichtigen sein, dass mit der Übertragung der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung von den Kommunen in die Eigenverantwortung des Landes ein kompletter Umbruch des bestehenden Systems verbunden wäre. In jedem Fall würde dies eine komplette Umstrukturierung der bisher vorgesehenen Zuständigkeitsregelungen in Thüringen erfordern und wäre zudem offenkundig mit nicht unerheblichem zusätzlichen sächlichen, finanziellen und personellen Aufwand zu Lasten des Landes verbunden. Ähnlich, wie bei der bereits erfolgten Umstrukturierung im Bereich der Schulhorte, hätte dies nämlich beispielsweise zur Folge, dass das Land auch die bestehende Personalhoheit von den Kommunen übernehmen sowie den Kostenanteil, der gegenwärtig durch die Gemeinden zunächst aus allgemeinen Einnahmen (z. B. Steuern) gedeckt wird, vollständig zu tragen hätte.

Für die Umsetzung müssten insbesondere Änderungen im Thüringer Kindergartengesetz, im Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz und ggf. auch in § 2 Abs. 2 der Thüringer Kommunalordnung vorgenommen werden. Daneben wäre auch die Frage zu klären, wie künftig mit den in der Trägerschaft privater Dritter befindlichen Kindertageseinrichtungen verfahren werden soll, da das Land auch in diesem Bereich nur dann Vorgaben zur Elternbeitragserhebung auf Grundlage des § 90 SGB VIII treffen könnte, wenn es selbst Träger der Einrichtungen wäre.

II. Mögliche Umsetzung der o. g. Varianten einer Regelung zur Deckung von Elternbeiträgen auf Landesebene

Ungeachtet der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landes, soll mit Blick auf den Gutachtenauftrag im Folgenden hilfsgutachterlich zu einer möglichen Umsetzung der o. g. Varianten für eine landeseinheitliche Deckelung von Elternbeiträgen Stellung genommen und dabei die Vor- und Nachteile der jeweiligen Regelungen aufgezeigt werden.

1. Schleswig-Holsteinische Variante (§ 31 KiTaG SH)

Für die Einführung einer Regelung nach dem schleswig-holsteinischen Vorbild wären im Ergebnis der erfolgten summarischen Prüfung vornehmlich die im Folgenden dargestellten Aspekte zu berücksichtigen.

a) Klarheit und Bestimmtheit der Regelung

Im Hinblick auf den Wortlaut der schleswig-holsteinischen Regelung stellt sich zunächst die Frage, ob diese den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Kriterien der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ausreichend Rechnung trägt. Rechtsnormen müssen einerseits so klar, inhaltlich verständlich und bestimmt und andererseits so beständig sein, dass sich die Bürgerinnen und Bürger hinreichend auf sie verlassen können.⁵⁰ So müssen die Normen insbesondere so

⁵⁰ Vgl. u. a. Grzeszick in: Maunz/Dürrig, 93. EL Okt. 2020, GG Art. 20 Rn. 51 ff.

bestimmt formuliert sein, dass die Folgen der Regelung für den Normadressat so vorhersehbar und berechenbar sind, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann.⁵¹ Ob die o. g. schleswig-holsteinische Regelung den Kriterien der Rechtssicherheit entspricht, ist zumindest nicht völlig eindeutig. Sie lässt für den Rechtsanwender nicht ganz eindeutig erkennen, wie hoch die Elternbeiträge für die Betreuung eines Kindes im Einzelnen sind. Nach der mit der Regelung bezweckten Berechnungsgrundlage soll sich für die Betreuung eines unter dreijährigen Kindes beispielsweise ein rechnerischer Deckel von 180,25 € für eine fünfstündige Betreuung pro Tag (25 Stunden/Woche) bzw. 288,40 € für eine achtstündige Betreuung pro Tag (40 Stunden/pro Woche) ergeben. Der Wortlaut der Regelung „dürfen monatlich [...] pro wöchentlicher Betreuungsstunde nicht übersteigen“ macht für die Eltern als Normadressaten nicht ohne Weiteres auf den ersten Blick erkennbar, wie hoch die Elternbeiträge im Rahmen des jeweiligen Betreuungsumfangs tatsächlich sind, da für die Berechnung des monatlich zu zahlenden Betrags als Bezugsgröße für die festgelegten Maximalbeträge im Ergebnis „nur“ eine Woche (und nicht etwa vier Wochen) als Richtmaß herangezogen wird. Vor diesem Hintergrund wäre, um eine eventuell fehlerhafte Lesart der Regelung zu vermeiden, bei einer Übernahme der schleswig-holsteinischen Regelung in das thüringische Landesrecht wünschenswert, ggf. über eine Anpassung des Wortlauts dahin gehend nachzudenken, dass dieser den Eltern die zu Grunde liegende Berechnungsgrundlage klarer erkennen lässt und nachvollziehbar nur eine mögliche Berechnungsvariante zulässt. Denkbar wäre beispielsweise die Festbeträge, die pro Betreuungsstunde zu zahlen sind, so anzusetzen, dass eine tageweise Berechnung oder alternativ z. B. eine monatliche Berechnung möglich wird.

b) Angemessenheit der Beitragshöhe

Eine Umsetzung der schleswig-holsteinischen Variante in Thüringen würde eine gesetzliche Festschreibung der o. g. Festbeträge in Euro, die als Berechnungsgrundlage dienen, erfordern. Hierbei wäre je nach gewähltem Berechnungsmodell jedenfalls darauf zu achten, dass die sich dann ergebende Höhe der Elternbeiträge angemessen ist (vgl. § 29 Abs. 1 S. 1 ThürKigaG).

Nach der Rechtsprechung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs sind die „Elternbeiträge“ rechtlich als Gebühren zu qualifizieren, die dem Abgabebegriff, der auch in der Verfassung verankert ist, unterfallen.⁵² Gebühren sind demnach „Geldleistungen, die aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung von einem öffentlichen Gemeinwesen durch oder aufgrund einer gesetzlichen Norm erhoben werden, um die Kosten der Leistung ganz oder

⁵¹ Vgl. u. a. Grzeszick in: Maunz/Dürig, 93. EL Okt. 2020, GG Art. 20 Rn. 58 ff.

⁵² ThürVerfGH, Urteil v. 05.12.2007, Az. VerfGH 47/06; Becker/Waldner, ThürVBl. 2017, S. 229 (230), a. A. beispielsweise HessVGH, Beschl. V. 04.03.2014, Az. 5 C 2331/12. N, NdsOVG Beschl. V. 29.09.2015, Az. 4 LB 149/13, wonach Elternbeiträge keine Benutzungsgebühren darstellen und insoweit die Abgabengesetze auch keine Anwendung finden.

teilweise zu decken“.⁵³ Aus der Zweckbestimmung der Gebühren folgt, dass diese „für staatliche Leistungen nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden dürfen; die Verknüpfung zwischen Kosten und Gebührenhöhe muss sachgerecht sein“.⁵⁴ Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind einkommensbezogene Staffeln von Kindergartengebühren „unter dem spezifischen Blickwinkel der Abgabengerechtigkeit jedenfalls unbedenklich, solange selbst die Höchstgebühr, die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt und in einem angemessenen Verhältnis zu der damit abgegoltenen Verwaltungsleistung steht“.⁵⁵ Nach Auffassung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts hat das Bundesverfassungsgericht damit offen gelassen, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine Überschreitung der tatsächlichen Kosten zulässig wäre.⁵⁶

Die genannte Rechtsprechung lässt den Schluss zu, dass es grundsätzlich möglich wäre, mit einer gesetzlichen Festlegung der Höchstbeträge für die Erhebung von Elternbeiträgen die jeweiligen Platzkosten insgesamt zu decken, eine darüber hinaus gehende Überschreitung der Platzkosten könnte aber möglicherweise unzulässig sein. Deshalb wäre zu empfehlen, bei der Festlegung der gesetzlichen Maximalbeträge nach dem schleswig-holsteinischen Modell darauf zu achten, dass der Betrag im Ergebnis die tatsächlichen Platzkosten nicht überschreitet.

c) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Wie bereits erörtert, kommt im Wesentlichen den Gemeinden als Träger von Kindertageseinrichtungen nach § 6 ThürKigaG die Aufgabe der Erhebung von Elternbeiträgen i. S. d. § 90 SGB VIII zu. Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Deckelung von Elternbeiträgen im Bereich der Kinderbetreuungsfinanzierung im Sinne der schleswig-holsteinischen Variante würde auch in diesem Fall mit einem nicht unerheblichen Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gemeinden einhergehen und müsste verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Hinsichtlich der hierbei im Einzelnen gegeneinander abzuwägenden Belange wird auf die Ausführungen unter Ziff. B. I. 3. b) verwiesen. In die Prüfung wäre auch der Anspruch der Kommunen auf eine aufgabengerechte Finanzausstattung nach Art. 93 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf sowie die Frage der finanziellen Belastung für die Gemeinden durch die geplante Regelung einzubeziehen. In jedem Fall wäre aber damit zu rechnen, dass das Land den Gemeinden die mit der Deckelung der Elternbeiträge ggf. drohenden Einnahmeverluste ausgleichen müsste.

⁵³ ThürVerfGH, Urteil v. 05.12.2007, Az. VerfGH 47/06, BVerfG, Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 64.

⁵⁴ BVerfG, Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 64.

⁵⁵ BVerfG, Urteil v. 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, zitiert nach juris Rn. 68.

⁵⁶ ThürOVG, Urteil v. 11.04.2013, Az. 3 N 292/09, zitiert nach juris Rn. 69.

Positiv zu berücksichtigen wäre, dass den Gemeinden bei der schleswig-holsteinischen Variante zumindest innerhalb des mit dem gesetzlich festgelegten Maximalbetrag gesteckten Rahmens weiterhin ein gewisser Gestaltungsspielraum verbliebe, der ihnen auch die Festlegung weiterer Kriterien zur Staffelung etc. ermöglichen würde.

d) Weitere zu berücksichtigende Aspekte

Die Umsetzung der schleswig-holsteinischen Variante würde eine gesetzliche Festlegung der konkreten Bezugsgrößen für die Berechnungsgrundlagen des gedeckelten Elternbeitrags voraussetzen. Diese Festbeträge wären nicht dynamisch und würden sich nicht an etwaige Preisentwicklungen, Tarifsteigerungen oder sonstige sich auf die Kinderbetreuungsfinanzierung auswirkende Folgen (z. B. steigende Betriebskosten) automatisch anpassen. Dies hätte zur Konsequenz, dass jedwede Änderung, die sich als notwendig erweist, nur durch den Gesetzgeber selbst im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden könnte. Vor diesem Hintergrund könnte auch in Erwägung gezogen werden, statt der konkreten Festschreibung der Bezugsgrößen im Gesetz, eine Ermächtigung an die Landesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung vorzusehen. Dann käme der Landesregierung die Befugnis zu, im Einzelfall eine kurzfristige Anpassung der Bezugsgrößen vorzunehmen. Dies könnte ggf. auch im Benehmen oder Einvernehmen mit dem für die Kindertageseinrichtungen zuständigen Fachausschuss des Landtags erfolgen. Bei einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung wären die Grundsätze des Art. 84 ThürVerf zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit der Einführung von Regelungen zur Deckelung von Elternbeiträgen, wie sie etwa in Schleswig-Holstein existiert, wird im Allgemeinen vielfach kritisiert, dass diese zu der fatalen Tendenz führten, dass die Mindestsätze zu Regelsätzen würden. Dies könnte dann auch zur Folge haben, dass, wenn Kommunen dazu übergängen immer den Maximalbetrag anzusetzen, die Elternbeiträge landesweit insgesamt anstiegen, was im Umkehrschluss zu mehr Ersatzleistungen des Landes im Hinblick auf die Beitragsfreistellung nach § 90 Abs. 2 SGB VIII führen würde.

e) Anzupassende gesetzliche Regelungen

Die Einführung einer gesetzlichen Regelung zur landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen im Sinne der schleswig-holsteinischen Variante würde vornehmlich eine Änderung im ThürKigaG erfordern, welches in den § 29 ff. ThürKigaG spezielle Regelungen zur Erhebung von Elternbeiträgen trifft. Dabei könnte sich auch eine klarstellende Regelung in Bezug auf die Bestimmung zur Elternbeitragsfreiheit in § 30 ThürKigaG als sinnvoll erweisen, sofern diese für die 24 Monate vor Schuleintritt beibehalten werden soll.

2. Sächsische Variante (§ 15 Abs. 2 SächsKitaG)

Für die Einführung einer Regelung nach dem sächsischen Vorbild wären im Ergebnis der summarischen Prüfung vornehmlich die im Folgenden dargestellten Aspekte zu berücksichtigen.

a) Rechtssystematische Betrachtung

Gegenüber der oben geprüften schleswig-holsteinischen Regelung [siehe oben B. II. 1. a)], stellt sich die sächsische Bestimmung als klarer und inhaltlich verständlicher dar und ist im Hinblick auf die aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Kriterien der Rechtssicherheit wohl eher nicht zu beanstanden.

b) Angemessenheit der Beitragshöhe

Hier wäre ebenfalls die o. g. Rechtsprechung zur Angemessenheit der Beitragshöhe zu beachten [vgl. oben B II. 1. b)]. Die sächsische Variante legt sowohl einen prozentualen Minimal- als auch Maximalbetrag gesetzlich fest. Bei einer vergleichbaren thüringischen Regelung wäre bei der Festlegung des Maximalbetrags u. a. darauf zu achten, dass dieser im Ergebnis in einzelnen Gemeinden nicht zur einer Überschreitung der tatsächlichen Platzkosten führt.

c) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Hier gilt das bereits oben zur schleswig-holsteinischen Variante Ausgeführte entsprechend [siehe oben B II. 1. c)]. Zusätzlich wäre allerdings zu berücksichtigen, dass die sächsische Variante gegenüber der schleswig-holsteinischen Variante einen weitaus stärkeren Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht darstellen würde, da hier nicht nur ein Maximalbetrag festgelegt ist, sondern auch ein Mindestbetrag vorgeschrieben wird. Das würde für die Kommunen bedeuten, dass es nicht mehr ihrem Ermessens- und Gestaltungsspielraum unterfiele, über die Frage des „Ob“ der Beitragserhebung eigenverantwortlich zu entscheiden. Sie wären vielmehr verpflichtet, einen Elternbeitrag in Höhe der festgelegten Minimalgröße zu erheben. Ob ein solcher Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht gerechtfertigt wäre, erscheint zumindest mit Blick darauf höchst fraglich, dass die Einführung einer Bestimmung, ähnlich der schleswig-holsteinischen Variante, womöglich ein ebenso geeignetes, aber mit geringerer Eingriffsintensität verbundenes, Mittel zur Zielerreichung darstellen könnte.

d) Weitere zu berücksichtigende Aspekte

Diesbezüglich gilt das bereits oben zur schleswig-holsteinischen Variante Ausgeführte entsprechend [siehe oben B II. 1. d)]. Auch gesetzlich festgeschriebene, prozentuale Beträge passen sich nicht dynamisch an Veränderungen an. Ein Vorteil der prozentualen Festlegung gegenüber der Festlegung von maximal zu zahlenden Stundensätzen (schleswig-holsteinische Variante) könnte aber in der zu Grunde liegenden Berechnungsgröße liegen. Die sächsische

Variante legt bei der Berechnung des gedeckelten Elternbeitrags einen prozentualen Wert zu Grunde, der an Hand „der zuletzt [...] bekannt gemachten Personal- und Sachkosten“ berechnet wird. Nach § 14 Abs. 2 SächsKitaG werden die durchschnittlichen Personal- und Sachkosten jährlich durch die Gemeinden und Landkreise ermittelt und bekannt gemacht. D. h. die der sächsischen Variante zu Grunde liegenden Berechnungsgrößen passen sich zumindest in nicht unerheblichem Maße jährlich an, sind somit möglicherweise aktueller an die Preis- und Tarifentwicklungen angeglichen und nicht so regelmäßig durch Gesetzesänderung zu überarbeiten, wie dies ggf. bei der schleswig-holsteinischen Variante erforderlich werden könnte.

Bei einer Übertragung der sächsischen Variante auf Thüringen wäre allerdings u. a. z. B. zu berücksichtigen, dass das ThürKigaG bei der Finanzierung der Kindertagesbetreuung und der Berechnung der Kosten grundsätzlich auf die Betriebskosten abstellt. Betriebskosten sind nach § 22 Abs. 1 S. 1 ThürKigaG die angemessenen Personal- und Sachkosten, die für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung erforderlich sind. § 22 Abs. 1 S. 2 ThürKigaG zählt zudem auf, was insbesondere zu den Betriebskosten zählt. Nach § 22 Abs. 2 ThürKigaG ermittelt und veröffentlicht - anders als in Sachsen - das Ministerium kalenderjährlich die durchschnittlichen Betriebskosten eines Platzes in einer Kindertageseinrichtung. Es wäre folglich sinnvoll bei einer Übertragung der sächsischen Variante auf Thüringen die bestehenden Strukturen des ThürKigaG beizubehalten und als Berechnungsgrundlage auf die die Betriebskosten i. S. d. § 22 ThürKigaG abzustellen.

e) Anzupassende gesetzliche Regelungen

Hier gilt ebenfalls das oben zur schleswig-holsteinischen Variante Ausgeführte entsprechend [siehe oben B II. 1. e)]. Bei der Übernahme der sächsischen Regelung in das ThürKigaG wäre, wie erörtert, insbesondere auch § 22 ThürKigaG zu berücksichtigen.

3. Dritte Variante (Deckelung anhand des bish. Landesdurchschnitts der Elternbeiträge)

Für die Einführung einer Regelung zur Deckelung von Elternbeiträgen anhand des bisherigen Landesdurchschnitts der Elternbeiträge wären insbesondere die im Folgenden dargestellten Aspekte zu berücksichtigen.

a) Rechtssystematische Betrachtung

Insoweit gilt das oben unter B II. 1. a) und B II. 2 a) Ausgeführte entsprechend. Bei der Einführung einer Regelung zur landeseinheitlichen Deckelung von Elternbeiträgen anhand des bisherigen Landesdurchschnitts der Elternbeiträge („dritte Variante“) wäre darauf zu achten, dass diese klar, inhaltlich verständlich und bestimmt gefasst ist und den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Kriterien der Rechtssicherheit entspricht.

b) Angemessenheit der Beitragshöhe

Es wäre hier das unter B II. 2. b) Ausgeführte ebenfalls zu beachten.

c) Kommunale Selbstverwaltungsgarantie

Hier gilt das bereits oben zur schleswig-holsteinischen Variante Ausgeführte entsprechend [siehe oben B II. 1. c)]. Vorteil gegenüber der sächsischen Variante wäre auch hier, dass den Kommunen mit der „dritten Variante“ nur der Höchstbetrag gesetzlich vorgeschrieben würde und ihnen im Übrigen ein gewisser Ermessens- und Gestaltungsspielraum verbliebe, der ihnen auch die Festlegung weiterer Kriterien zur Staffelung etc. ermöglichen würde. Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung könnte sich zudem der Vorschlag positiv auswirken, für Kommunen, die sich in einer wirtschaftlichen Notlage befinden (jeweils jährliche Feststellung durch das Kommunalministerium) zu gestatten, den Landesdurchschnitt des Vorjahres um einen bestimmten Prozentsatz (z. B. fünf Prozent) überschreiten zu dürfen. Eine solche Ausnahmeregelung wäre zumindest geeignet, den Eingriff abzumildern und gleichzeitig das Land von drohenden Ausgleichszahlungen finanziell zu entlasten.

d) Weitere zu berücksichtigende Aspekte

Diesbezüglich gilt insbesondere das bereits oben zur sächsischen Variante Ausgeführte entsprechend [siehe oben B II. 2. d)]. Die prozentuale Festlegung hätte den Vorteil, dass die Berechnungsgröße sich anhand der Betriebskosten zumindest jährlich aktualisieren könnte und so die Intervalle einer notwendigen gesetzlichen Anpassung womöglich größer würden, als dies bei der schleswig-holsteinischen Variante u. U. erforderlich ist.

e) Anzupassende gesetzliche Regelungen

Insoweit gilt das oben zur sächsischen Variante Ausgeführte entsprechend [siehe oben B II. 1. e)].

III. Ergebnis

1. Dem Land fehlt für die Einführung einer von § 90 SGB VIII abweichenden landesrechtlichen Regelung zur Einführung einer Deckelung von Elternbeiträgen im Rahmen der Kinderbetreuungsfinanzierung die erforderliche Gesetzgebungskompetenz. Ein dennoch erlassenes Landesgesetz würde sich als kompetenzwidrig und falls es gerichtlich überprüft würde, als nichtig erweisen.

2. Zum Zwecke der Einführung einer landesweiten Deckelung von Elternbeiträgen im Bereich der Kindergartenfinanzierung bestünde gem. § 69 Abs. 1 SGB VIII die Möglichkeit, einer Übertragung der Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung von den Kommunen in die Eigenverantwortung des Landes (Hochzonung). Dies wäre aber mit einem nicht unerheblichen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie verbunden. Ob ein solcher Eingriff gerechtfertigt werden könnte, erscheint äußerst fraglich und hinge letztlich von der Intensität des Eingriffs und somit von der konkreten Umsetzung im Einzelfall ab. In jedem Fall wäre eine solche Maßnahme mit erheblichem finanziellen, sächlichen und personellen Aufwand für das Land verbunden.

3. Eine hilfsweise Betrachtung der o. g. drei Umsetzungsvarianten hat die Vor- und Nachteile der einzelnen Regelungsmöglichkeiten aufgezeigt. Welche der Umsetzungsvarianten sich im Ergebnis als die Geeignetste herausstellt, ist insbesondere mit Blick auf die jeweilige Intensität des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie abzuwägen, letztlich aber als politische Frage nicht Gegenstand einer rechtlichen Prüfung.

Wissenschaftlicher Dienst