

Zwischen Bedarfsweckung und Bedarfsdeckung Stationen des Ausbaus der Kinderbetreuung

Dass die Vorhaltung von Kinderbetreuungseinrichtungen eine örtlich verwurzelte Aufgabe, eine klassische „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ ist, stand zu keiner Zeit in Frage, seit es in Deutschland in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu Kindergartengründungen gekommen ist. „Kurze Wege für kurze Beine“ waren dabei stets das Ziel. Sozialpädagogische und bildungsbezogene Gesichtspunkte stehen bei der Schaffung von Einrichtungen der Kinderbetreuung im Vordergrund. Die Trägerschaft hat sich dabei in einzelnen Gebieten Deutschlands aufgrund unterschiedlicher Traditionen ganz unterschiedlich entwickelt. Zum Teil engagieren sich die Kirchen sehr stark als Träger. Außerdem unterhalten Institutionen der Freien Wohlfahrtspflege, Vereine, Elterninitiativen, aber auch privatwirtschaftliche Träger Kinderbetreuungseinrichtungen. Dass auch geschlossene Immobilienfonds mit erheblichen Renditeversprechungen dazu stoßen, ist dagegen eine 2012 erstmals auftretende Erscheinung¹⁾, die schnell ein böses Erwachen erleben könnte.

Daneben gibt es sehr viele kommunale Kinderbetreuungseinrichtungen²⁾. Das Grundgesetz verbürgt bekanntlich in Art. 28 Abs. 2 den Gemeinden und Kreisen das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Während die Kreise dazu einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung bedürfen, wozu auch die sog. landesrechtlichen Generalklauseln ausreichen, haben die Gemeinden ein verfassungsunmittelbares Aufgabenzugriffsrecht auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Zu diesen Angelegenheiten zählt die kommunale Daseinsvorsorge in den unterschiedlichsten Facetten und damit auch das Recht zur Errichtung und zum Betrieb von Kinderbetreuungseinrichtungen. Finanziert werden die Einrichtungen grundsätzlich durch Nutzungsentgelte, bei öffentlich-rechtlicher Vorhaltung durch Gebühren oder Beiträge. Für deren Festsetzung gelten die Grundsätze der Kostendeckung und Äquivalenz und daneben der Aspekt der sozialen Gerechtigkeit. Während die beiden erstgenannten Gebührengrundsätze dafür sorgen, dass eine Gewinnerzielungsabsicht der öffentlichen Hand verhindert wird, sorgt die Anwendung des Grundsatzes der sozialen Gerechtigkeit im Ergebnis dafür, dass eine kommunale Kinderbetreuungseinrichtung grundsätzlich – bei weitem – nicht kostendeckend arbeitet, sondern der ergänzenden Finanzierung durch allgemeine Deckungsmittel bedarf.

Zur Errichtung von Kinderbetreuungseinrichtungen ist es in der Vergangenheit ge-

Von Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Berlin

kommen, wenn sich vor Ort ein entsprechender Bedarf abzeichnete und sich hinsichtlich der Finanzierung von Investition und Betrieb Kostendeckung erzielen ließ bzw. der Träger oder die Gemeinde bereit waren, die Finanzierung auch bei Kostenunterdeckung durch spezielle Entgelte bezuschussend sicherzustellen.

Diese Ausgangssituation hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten fundamental geändert. In der gesellschaftlichen Anschauung hat der Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen aus vielfältigen Gründen einen immer höheren Stellenwert erhalten. Dies hat dazu geführt, dass sich die Gesetzgeber in den Ländern und im Bund berufen gefühlt haben, die Kinderbetreuung in immer detaillierterem Maße in allen Facetten zu regeln, aus einer freiwilligen und gegenüber anderen Trägern subsidiären kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe mithin eine gesetzlich immer stärker durchnormierte Pflichtaufgabe mit kinderbezogen zunehmendem Pflichtigkeitsgrad zu machen. Im Zuge des deutschen Wiedervereinigungsprozesses kam hinzu, dass es in West- und Ostdeutschland ganz unterschiedliche Kinderbetreuungskulturen gab und auch nach 22 Jahren weiterhin gibt.

Zu Beginn der 1990er-Jahre wetteiferten der Bundes- und die Landesgesetzgeber zunächst insbesondere darum, dreijährigen und älteren Kindern ab einem bestimmten Zeitpunkt einen Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens einzuräumen. In Rheinland-Pfalz wurde dieser zuerst realisiert³⁾. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes in der Fassung vom 26.6.1990 enthielt sich zunächst der bundesgesetzlichen Statuierung eines solchen Anspruchs und bestimmte, dass ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an nach Maßgabe des Landesrechts Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens hat. Im Zuge der **Neuregelung der Rechtsfolgen des Schwangerschaftsabbruchs** (= Beseitigung der unterschiedlichen Strafbarkeit nach § 218 StGB im bisherigen Bundesgebiet einerseits und im Beitrittsgebiet andererseits) wurde durch das Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.7.1992⁴⁾ geregelt, dass bundesgesetzlich ab 1.1.1996 ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens hat. Zudem wurde normiert, dass für Kinder im Alter unter drei Jahren und Kinder im schul-

pflichtigen Alter nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen und – soweit für das Wohl des Kindes erforderlich – Tagespflegeplätze vorzuhalten sind. Den seinerzeit bundesgesetzlich in § 69 KJHG bestimmten Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wurde eine entsprechende Hinwirkungspflicht auferlegt.

Eine Regelung über eine Finanzierungsbeteiligung des Bundes enthielt das Schwangeren- und Familienhilfegesetz nicht. Stattdessen wurde mit Änderungsgesetz vom 16.2.1993 in § 90 KJHG geregelt, dass für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen Teilnehmerbeiträge oder Gebühren festgesetzt werden können, wobei Landesrecht insoweit nach Einkommensgruppen und Kinderzahl oder der Zahl der Familienangehörigen eine Staffelung vorschreiben oder selbst entsprechend gestaffelte Beträge festsetzen kann. Außerdem wurde in § 90 Abs. 3 KJHG normiert, dass der Teilnehmerbeitrag oder die Gebühr auf Antrag ganz oder teilweise erlassen oder vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe übernommen werden soll, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist. Diese Regelung wurde durch Entscheidung des BVerfG vom 10.3.1998⁵⁾ sowohl hinsichtlich der bundesgesetzlichen Regelungsbefugnis als auch in materieller Hinsicht für verfassungskonform erachtet.

Der im Schwangeren- und Familienhilfegesetz verfolgte konzeptionelle Ansatz zur Realisierung der staatlichen Pflicht zum Schutz des werdenden Lebens statt durch Strafe u.a. durch Vorhaltung von Kinderbetreuungsangeboten ist vom BVerfG⁶⁾ partiell für verfassungswidrig erklärt worden, ohne dass § 24 KJHG davon betroffen war⁷⁾. Seither ist es zu verschiedenen bundesgesetzlichen Änderungen, etwa dem Tagesbetreuungsbaugesetz, gekommen. Die letzte entstammt dem sog. **Kinderförderungsgesetz** vom 10.12.2008⁸⁾. Diesem Gesetzgebungsverfahren war der öffentlichkeitswirksame sog. **Krippengipfel** vom 2.4.2007 vorausgegangen.

Nunmehr ist in § 24 KJHG mit Wirkung ab 1.8.2013 geregelt worden, dass ein Kind ab

¹⁾ Jetzt kommen die ersten Kita-Fonds, FAZ v. 10.11.2012, 21; dazu von Hiller, Kinder profitieren, FAZ v. 10.11.2012, 20.

²⁾ Dazu Henneke in diesem Heft, 667 f.

³⁾ § 5 Abs. 1 i. V. m. § 17 Abs. 1 S. 2 KitaG v. 15.3.1991 (GVBl. RhPf, 79); zum 1.8.1993.

⁴⁾ BGBl. I, 1398 (1400).

⁵⁾ BVerfGE 97, 332.

⁶⁾ BVerfGE 88, 203 ff.

⁷⁾ Dazu Henneke, ZG 1994, 212 (218 ff.).

⁸⁾ BGBl. I, 2403.

Vollendung des ersten Lebensjahres bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege hat, wobei sich der Umfang der täglichen Förderung nach dem individuellen Bedarf richtet. Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Für diese Altersgruppe und für Kinder im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Tageseinrichtungen zur Verfügung zu stellen (Ganztagsbetreuung). Für unter Einjährige gilt, dass sie in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern sind, wenn diese Leistung für die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder die Erziehungsberechtigten einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine solche aufnehmen oder Arbeit suchend sind bzw. sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schul- oder Hochschulbildung befinden oder Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II erhalten. Das Nähere über Inhalt und Umfang der Kinderbetreuung regelt das Landesrecht. In Rheinland-Pfalz besteht bereits gegenwärtig ein Anspruch gegenüber Zweijährigen auf einen beitragsfreien Kindergartenplatz. In Thüringen haben bereits Einjährige einen Anspruch auf ganztägige Bildung, Erziehung und Betreuung in einer Kindertageseinrichtung mit zehnstündiger Betreuungszeit von montags bis freitags. In Sachsen-Anhalt hat diesen Anspruch sogar jedes Kind unabhängig vom Alter.

Im Rahmen des 2008 aufgelegten Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung“ gewährt der Bund den Ländern in den Jahren 2008 bis 2013 Finanzhilfen von insgesamt 2,15 Mrd. € für Investitionen in Tageseinrichtungen und zur Tagespflege. Daneben beteiligt sich der Bund in diesem Zeitraum mit 1,85 Mrd. € an der Finanzierung der Betriebskosten. Ab 2014 überlässt der Bund den Ländern zur Finanzierung der Betriebskosten jährlich 770 Mio. € aus dem Umsatzsteueraufkommen. Im Zuge der innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalpakts ist kürzlich vereinbart worden, dass der Bund den Ländern für Investitionen einmalig weitere 580,5 Mio. € zur Verfügung stellt und ihnen zur Finanzierung der Betriebskosten weitere 75 Mio. € jährlich aus dem Umsatzsteueraufkommen überlässt.

Über dieses Gesetzesvorhaben ist jüngst ein heftiger – und hässlicher – Streit entbrannt, da von Bundesseite monatliche Berichtspflichten über die Mittelverwendung eingefordert wurden. Am 8.11.2012 verkündete das Bundesfamilienministerium eine Einigung mit den Ländern. Danach sollen die Länder nun alle drei Monate über erreichte Ausbaufortschritte und die Ver-

wendung der Mittel berichten. Außerdem sollen den Ländern bereits 2013 weitere Mittel in Höhe von 18,75 Mio. € für Kita-Betriebskostenzuschüsse überlassen werden. Die Bundesfamilienministerin wird mit dem Satz zitiert:

„Ich sehe nicht ein, dass wir die Eltern mit der Verschiebung des Rechtsanspruchs bestrafen sollen, bloß weil manche politisch Verantwortliche den Kitausbau zu lange nicht ernst genommen haben.“

Das leitet über zu der Frage nach den „**Verantwortlichen**“ für den **Kitausbau**.

Am 6.11.2012 teilte das Statistische Bundesamt mit, dass in Deutschland im März 2012 noch immer rund 220.000 Betreuungsplätze gefehlt hätten, um die gesetzten Ziele beim Kitausbau im August 2013 zu erreichen⁹⁾. Verbunden wurde dies mit der Aussage eines Direktors beim Statistischen Bundesamt,

„dass der Zuwachs binnen 18 Monaten damit stärker ausfallen müsse als in den letzten vier Jahren insgesamt.“

Der Präsident des Deutschen Städtetages hat daraufhin hervorgehoben, dass die Eltern auf Zuteilung eines solchen Platzes klagen würden. Wenn eine solche Zuteilung objektiv nicht möglich sei, werde es einen Schadenersatzanspruch geben¹⁰⁾. Der Städte- und Gemeindebund brachte die Erstellung von Notfallplänen in die Diskussion ein. Zu fragen ist: Droht nun ein neues „Schönefeld-Desaster“ – und zwar diesmal nicht nur vor den Toren Berlins, sondern in der gesamten Bundesrepublik?

Was die **Verantwortlichkeit im Sinne von Kompetenzen** angeht, ist zunächst einmal festzustellen, dass der Bundesgesetzgeber in § 24 KJHG zwar einen individuellen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab 1.8.2013 einräumt, dabei aber nicht nach der klassischen Juristenfrage vorgeht: „Wer will was von wem voraus?“ Der Rest ist Regelungsangelegenheit der Länder, zumal der Bund seit Inkrafttreten der Föderalismusreform 2006 gar nicht mehr berechtigt war, Gemeinden und Kreise bundesgesetzlich in die Pflicht zu nehmen. Konsequenterweise hat er mit Verabschiedung des Kinderförderungsgesetzes die bisherige bundesgesetzliche Bestimmung der kommunalen Aufgabenträger in § 69 Abs. 2 KJHG a. F. aufgehoben. In § 3 Abs. 2 Satz 2 KJHG ist aber normiert, dass sich Leistungsverpflichtungen, die durch dieses Buch begründet werden, an die **Träger der öffentlichen Jugendhilfe** richten, während zuvor in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 KJHG zum Ausdruck gebracht wird, dass die Jugendhilfe durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist und Leistungen der Jugendhilfe von Trägern der freien und der öffentlichen Jugendhilfe erbracht werden.

Ob dem Bund überhaupt die **Sachgesetzgebungskompetenz** für den flächendeckenden Ausbau der Kinderbetreuung zusteht, ist verfassungsrechtlich äußerst zweifelhaft. Die Sachregelungsbefugnis des Bundes kann sich nur aus dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für das Recht der öffentlichen Fürsorge ergeben. Nach der verfassungsrechtlich zutreffenden Auffassung des BayVerfGH¹¹⁾ sind **Kindergärten Einrichtungen des Bildungswesens** und damit der Gesetzgebung des Bundes entzogen. Das BVerfG¹²⁾ hat Kindergärten dagegen als „fürsorgerische Betreuungseinrichtungen“ qualifiziert, ohne darzulegen, warum der Schwerpunkt des Kindergartenwesens nach wie vor in der unterstellten fürsorgenden Betreuung gegenüber dem vorschulischen Bildungsauftrag liege¹³⁾. Selbst wenn man das Kinderbetreuungsrecht schwerpunktmäßig der öffentlichen Fürsorge zuordnet, müsste überdies noch die **Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung** im gesamtstaatlichen Interesse bestehen¹⁴⁾. Während diese in der politischen Diskussion beim Ausbau der Kinderbetreuung nicht in Frage gestellt wird, wird sie bei der am 9.11.2012 vom Deutschen Bundestag beschlossenen Einführung eines Betreuungsgeldes nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich in Frage gestellt¹⁵⁾. Dies ist politisch nicht nur hochgradig widersprüchlich, sondern verfassungsrechtlich auch nicht nachvollziehbar.

Aber unterstellt, der **Bund** durfte die im KiföG getroffenen Sachregelungen als Ausformung des Rechts der öffentlichen Fürsorge bei bestehendem bundesgesetzlichen Regelungserfordernis treffen – eine **Aufgabenübertragung auf die Kommunen** durfte er nicht vornehmen, was dem Bund auch bewusst war, wie die Aufhebung zuvor bestehender Zuständigkeitsregelungen in § 69 Abs. 2 KJHG zeigt.

Die **Kompetenzfrage** stellt sich nicht nur bei der gesetzlichen Regelung als solcher, sondern auch **bei der Finanzierung**. Zur **Gewährung von Investitionshilfen** ist der Bund nur unter den Voraussetzungen des Art. 104b GG berechtigt. Dazu muss er in der Sache gesetzgebungsbefugt sein und die Investitionen, die als solche besonders bedeutsam sein müssen, müssen zur

⁹⁾ Dazu Henneke, in diesem Heft, 667 f.

¹⁰⁾ Dazu Henneke, in diesem Heft, 668 f.

¹¹⁾ BayVerfGHE 29, 191; dazu ausf.: Schoch/Wieland, Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, 2004, S. 50 ff.; Henneke, Der Landkreis 2009, 13 (15); ders., in: Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Band II, 2012, § 33 Rn. 67 f.

¹²⁾ BVerfGE 97, 332 (342).

¹³⁾ Kritisch daher: Schoch/Wieland (Fn. 11), S. 54 ff.

¹⁴⁾ Dazu ausf.: Henneke, Der Landkreis 2009, 13 (14 ff.); ders., in: Härtel (Fn. 11), § 33 Rn. 67 ff.

¹⁵⁾ Rixen, DVBl. 2012, 1393 (1398 ff.); Eichenhofer, ZG 2013, Heft 1.

Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet erforderlich sein. Beide Tatbestände sind offenkundig nicht erfüllt. Ob die Investitionen in Kindertagesbetreuungseinrichtungen als solche besonders bedeutsam sind, lässt sich ebenfalls hinterfragen, geht es dabei doch nicht um das damit verfolgte familienpolitische Ziel, sondern um die Investitionsmaßnahme als solche. Es verbleibt aber die Alternative der „Förderung des wirtschaftlichen Wachstums“, auf die sich im Ergebnis faktisch nahezu jede kompetenzgemäße Investitionsmaßnahme stützen lässt.

Für eine **laufende Betriebskostenmitfinanzierung** bietet das Grundgesetz dagegen **keinerlei Kompetenzgrundlage** – formal erfolgt sie aber auch nicht. Danach sind die erhöhten Betriebskosten lediglich das Motiv für eine erhöhte Beteiligung der Länder am Umsatzsteueraufkommen um zunächst 770 Mio. € jährlich ab 2014, die nunmehr auf 845 Mio. € jährlich aufgestockt werden soll.

Wäre der Ausbau der Kinderbetreuung eine freiwillige Aufgabe der Kommunen geblieben, läge auch die Finanzierungsverantwortung bei ihnen. Sie hätten ihrerseits allerdings einen gegen das jeweilige Land gerichteten Anspruch auf eine kommunal-individuell aufgabenangemessene Finanzausstattung, der auch die Erfüllung freiwilliger Aufgaben einschließt, wobei das gesellschaftlich gewachsene Bedürfnis nach dem Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen angemessen zu berücksichtigen wäre. Am einfachsten wie **am wirksamsten** wäre es gewesen, der Bundesgesetzgeber hätte die **kommunale Steuerbeteiligung dauerhaft erhöht** und diese Erhöhung mit der – rein politischen – Erwartung der ortsangemessenen Schaffung von Kinderbetreuungsangeboten verbunden.

Indes hat der Gesetzgeber einen anderen Weg gewählt und die zuvor freiwillige Aufgabe in verschiedenen Regelungsstufen in eine sich kinderbezogen ausweitende Pflichtaufgabe umgewandelt. In der Sache selbst ist der sich ausweitende Rechtsanspruch vom Bundesgesetzgeber dem Grunde nach normiert worden – er ist von ihm mangels diesbezüglicher Regelungsbefugnis allerdings nicht an die Kommunen adressiert worden.

In die **Adressierungs- und Finanzierungspflicht gegenüber den Kommunen** sind dadurch die **Länder** – und nur sie – geraten. Der VerfGH NW¹⁶⁾ hat dies im Oktober 2010 in bemerkenswerter Klarheit zutreffend herausgearbeitet. Die Länder haben durchweg Regelungen über die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe getroffen. Dies sind in Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, dem

Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen ausschließlich die Landkreise und kreisfreien Städte¹⁷⁾. In insgesamt 22 Kreisen (je sieben in Hessen und Niedersachsen, je drei in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie zwei in Baden-Württemberg) ist jeweils eine kreisangehörige Gemeinde örtlicher Träger. In weiteren 23 Kreisen (21 in Nordrhein-Westfalen sowie in der Region Hannover und im Landkreis Mayen-Koblenz) gibt es mehrere Gemeinden, die örtlicher Jugendhilfeträger sind¹⁸⁾. Vier Kreise in Nordrhein-Westfalen sind nicht örtlicher Träger, da dort alle kreisangehörigen Gemeinden zum örtlichen Träger bestimmt worden sind (siehe Abb. auf S. 663).

Der **Gewährleistungsanspruch** aus § 24 KJHG richtet sich **gegen die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe**, sofern insoweit nicht landesrechtliche Sonderregelungen getroffen worden sind. Diese gibt es in Sachsen-Anhalt und in Mecklenburg-Vorpommern. In **Sachsen-Anhalt** richtet sich nach § 3 Abs. 3 KiföG¹⁹⁾ der Anspruch gegen die Gemeinde, in der das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Ist die Gemeinde Mitglied einer Verwaltungsgemeinschaft, richtet sich der Anspruch gegen diese, wenn ihr diese Aufgabe von allen Mitgliedsgemeinden zur Erfüllung übertragen wurde. In **Mecklenburg-Vorpommern** können die Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Auftrag zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten Angebots durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung **an geeignete Gemeinden** ihres Zuständigkeitsbereichs **übertragen**.

In **Rheinland-Pfalz** ist zwar in § 10 Abs. 2 KitaG normiert, dass die Übernahme der **Trägerschaft Aufgabe der Gemeinde als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung** ist, sofern sich kein Träger der freien Jugendhilfe für einen im Bedarfsplan vorgesehenen Kindergarten findet; der **Gewährleistungsanspruch richtet sich aber gegen den Träger**, wie das OVG Koblenz mit Urteil vom 25.10.2012²⁰⁾ herausgearbeitet hat. In § 9 KitaG heißt es nämlich, dass das Jugendamt gewährleistet, dass in seinem Bereich die erforderlichen Kindertagesstätten zur Verfügung stehen.

Auch haben die Länder durchweg Regelungen zur **Gebühren- bzw. Beitragserhebung** getroffen, die deren Erhebung in der Regel zwar ermöglichen, aber Deckelungen vorsehen, durchweg wird eine sozialverträgliche Gestaltung bzw. eine Staffellung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorgegeben. Eine Erstreckung der Gebühren bzw. Beiträge auf Investitionskosten wird ausgeschlossen, die Beitragshöhe hinsichtlich der Betriebs- bzw. Personalkosten zum Teil auf Deckungsquoten zwischen maximal 17,5 % – 30 % gede-

ckelt. Zudem wird für das Kindergartenjahr, welches der Einschulung vorangeht, **Beitragsfreiheit** in Nordrhein-Westfalen, im Saarland und in Sachsen den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe gesetzlich vorgegeben. Dies führt im Ergebnis dazu, dass durch die zu tätigen Investitionen wie durch den laufenden Betrieb von Kinderbetreuungseinrichtungen erhebliche Ausgaben entstehen, denen keine Einnahmen aus speziellen Entgelten gegenüberstehen.

Die **Umwandlung einer freiwilligen in eine gesetzliche Pflichtaufgabe** löst die **landesverfassungsrechtlichen Mehrbelastungsausgleichspflichten** ebenso aus, wie eine Erweiterung des Aufgabenumfangs, also die Ausdehnung des Betreuungsplatzanspruchs von über Dreijährigen auf unter Dreijährige.

Mit seinen Investitionshilfen mindert der Bund ebenso wie mit der veränderten Umsatzsteuerbeteiligung zugunsten der Länder lediglich das von diesen netto gegenüber den Kommunen aufzubringende Finanzvolumen. In **elf Ländern** haben die Kommunen insoweit einen **Mehrbelastungsausgleichsanspruch**; im **Saarland** und in **Thüringen** haben sie einen **Anspruch auf erhöhte Finanzausgleichsleistungen**²¹⁾.

Der Bund hat sich aus politischen Erwägungen rechtlich freiwillig an der Aufgabenfinanzierung beteiligt. Sein Finanzmitteleinsatz gibt ihm allerdings keinerlei zusätzliche Einwirkungsbefugnisse. Die **Anlegung eines solchen „goldenen Zügels“** schließt die Verfassungsordnung des Grundgesetzes zu Recht aus guten Gründen aus. Nicht der, der Geld gibt, soll nach der alten Wirtschaftsformel: „Wer zahlt, bestellt auch“ bzw.: „Wer bestellt, bezahlt“ den Vollzug einer Aufgabe bestimmen, sondern dies tut der, der dafür nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes zuständig ist, und das sind Kommunen und Länder. □

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke,
Hauptgeschäftsführer des Deutschen
Landkreistages, Berlin

¹⁶⁾ VerfGH NW, DVBl. 2010, 1561; dazu ausf.: Henneke, Der Landkreis 2011, 10; ders., Das Jugendamt 2011, 1; ders., DVBl. 2011, 125; ders.; Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder, 5. Aufl. 2012, S. 314 ff.; v. Kraack, NWWBl. 2011, 41 sowie 148.

¹⁷⁾ Dazu Henneke, Kostenübernahme, in diesem Heft, 668, Text zu Fn. 2.

¹⁸⁾ Wie Fn. 17.

¹⁹⁾ GVBl. LSA 2003, 48.

²⁰⁾ Dazu Henneke, Kostenübernahme und Wiesner, in diesem Heft, 668 f. u. 661.

²¹⁾ Dazu Henneke, Kommunen in der Finanzverfassung (Fn. 16), S. 327 f.