

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

Per E-Mail

An die

1. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
2. Verbandsgemeinden
3. kreisfreien Städte

im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: post@sgsa.info
Internet: www.kommunales-sachsen-anhalt.de

Stadtparkasse Magdeburg
IBAN: DE56 8105 3272 0036 0029 00
BIC/SWIFT: NOLADE21MDG

Auskunft erteilt: Frau Pankrath
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-20-15, pa-ck

Datum
18.03.2019

Erhebung von Kostenbeiträgen nach § 13 KiFöG LSA auf der Grundlage kommunaler Satzungen

Sehr geehrte Damen und Herren,

in jüngster Vergangenheit war mehrfach in den Medien zu verfolgen, dass kommunale Satzungen zur Erhebung von Kostenbeiträgen in Kindertageseinrichtungen wegen ihrer Bezugnahme auf das Kommunalabgabengesetz Sachsen-Anhalt (KAG LSA) rechtswidrig seien und betroffene Städte und Gemeinden die Kostenbeiträge erstatten müssten. Diese Berichterstattung, die insbesondere auch auf einer aus dem Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration geäußerten Auffassung beruht, teilen wir nicht.

Unmittelbare Rechtsgrundlage für die Erhebung einer pauschalierten Kostenbeteiligung an der Kindertagesbetreuung stellt die bundesrechtliche Regelung in § 90 Abs. 1 S. 1 SGB VIII dar. Danach können für die Inanspruchnahme der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen Kostenbeiträge festgesetzt werden. Das Land Sachsen-Anhalt hat mit § 13 KiFöG LSA die vom Bundesgesetzgeber belassenen Spielräume ausgefüllt und damit für die Städte und Gemeinden im Land eine eigene Ermächtigungsgrundlage geschaffen.

Zur rechtlichen Einordnung der Kostenbeiträge ist auszuführen, dass diese nach herrschender Auffassung öffentlich-rechtlich Abgaben eigener Art und somit keinen Beitrag und auch keine Gebühr darstellen. Diese Auffassung wird damit begründet, dass dem Kostenbeitrag das gebührentypische Kostendeckungsprinzip nicht immanent ist und dass der überwiegende Teil der Kosten von öffentlichen Kassen, insbesondere vom Land getragen wird. Diese Argumente sprechen zwar nach unserer Einschätzung nicht gegen die Einordnung als Gebühr. Denn einerseits wird verkannt, dass Kommunen in vielen Bereichen keine kostendeckenden Gebühren erheben können. Andererseits fließen auch in anderen Bereichen, in denen Gebühren erhoben werden, Gelder aus öffentlichen Kassen. Diese Überlegungen sollen an dieser Stelle aber nicht weiter vertieft werden, da auch der Bundesgesetzgeber bei der Schaffung des § 90 SGB VIII davon ausgegangen war, dass es sich bei den Kostenbeiträgen um eine öffentlich-rechtlich Abgabe eigener Art handelt.

Die Qualifikation der Kostenbeiträge als öffentlich-rechtliche Abgabe eigener Art führt zu keinem Ausschluss einer zumindest indirekten Anwendung kommunalabgabenrechtlicher Grundsätze.

Schon bei der Schaffung des § 90 SGB VIII haben die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages ebenso wie nachfolgend die Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass bei der Erhebung des Kostenbeitrages der sich aus Art. 3 Abs. 1 ergebene Grundsatz der Abgabengerechtigkeit zu beachten ist. Dieser Grundsatz manifestiert sich beispielsweise in einem Kostenüberschreitungsverbot. Weder § 90 SGB VIII noch § 13 KiFöG LSA definieren, wie dieses Kostenüberschreitungsverbot zu füllen ist, was also zu den berücksichtigungsfähigen Kosten gehört.

Orientieren kann sich der Satzungsgeber an den gebührenrechtlichen Vorgaben für eine an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierten Kalkulation. Eine Kalkulation unter Berücksichtigung aller gebührenfähigen Kosten mag zwar keine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Kostenbeitrages nach § 13 KiFöG LSA sein. Gleichwohl bilden die in einer solchen Kalkulation erfassten, nicht anderweitig gedeckten Kosten, die absolute Obergrenze eines aus den Kostenbeiträgen refinanzierbaren Beitragsvolumens. Die Rechtmäßigkeit des Kostenbeitrages, also die Beachtung des Grundsatzes der Abgabengerechtigkeit, lässt sich im Ergebnis leicht belegen, wenn diese Obergrenze bekannt ist.

Gemäß § 13 Abs. 2 KiFöG LSA legt die zuständige Gemeinde oder Verbandsgemeinde den Kostenbeitrag fest. § 8 Abs. 1 KVG LSA sieht hierfür als Handlungsform grundsätzlich eine Satzung vor. Auch in der Rechtsprechung ist anerkannt, dass es für die Erhebung des Kostenbeitrages einer Satzung bedarf (z. B. VG Magdeburg vom 01.10.2014; Az. 4 A 350/13). Weder § 90 SGB VIII noch § 13 KiFöG LSA enthalten nähere Bestimmungen zu den Inhalten einer solchen Satzung.

Selbstverständlich kann der Satzungsgeber auch einen Blick auf kommunalabgabenrechtliche Vorschriften werfen. So geht auch die Rechtsprechung in Sachsen-Anhalt (VG Magdeburg a. a. O.) davon aus, dass die nähere Ausgestaltung der Erhebung des Kostenbeitrages einer entsprechenden Satzungsregelung bedarf, die grundsätzlich den Kreis der Abgabenschuldner, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie die Entstehung und den Zeitpunkt der Fälligkeit der Schuld bestimmen. Diese Mindestbestandteile einer Abgabensatzung definiert § 2 KAG LSA.

Die speziellen Vorschriften des § 90 SGB VIII und 13 KiFöG LSA machen keine konkreten Vorgaben zur Kalkulation des Kostenbeitrages sowie zu den erforderlichen Inhalten der Kostenbeitragssatzung. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollten sich die Städte und Gemeinden deshalb ergänzend an kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften orientieren. Allerdings sollte in den Kostenbeitragssatzungen darauf verzichtet werden, die kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften unmittelbar in Bezug zu nehmen.

Nach unserer Kenntnis gibt es gegenwärtig durchaus kommunale Kostenbeitragssatzungen, die in ihren Präambeln auf Vorschriften des Kommunalabgabengesetzes verweisen. Städte und Gemeinden, in denen das der Fall ist, sollten diese Verweisungen bei einer künftigen Änderung des Satzungsmusters streichen.

Gleichwohl ist eine Kostenbeitragssatzung, die in ihrer Präambel Vorschriften zitiert, die als Rechtsgrundlage für diese Satzung nicht (direkt/unmittelbar) in Betracht kom-

men, nicht rechtswidrig. Der Präambel fehlt der Regelungscharakter. Das OVG Nordrhein-Westfalen führt dazu in mehreren Entscheidungen (z. B. OVG NRW vom 05.09.2018, Az: 12 A 840/17 und 849/17) sinngemäß aus, dass soweit in der Satzung im Vortext unter anderem auf Regelungen des KAG Bezug genommen wird, dies keinen Regelungscharakter hat. Der gesamte Vortext ist nach Einschätzung des Gerichts nicht Bestandteil der Kostenbeitragssatzung selbst und stellt unabhängig davon lediglich einen Hinweis auf die nach Auffassung des Satzungsgebers als Rechtsgrundlagen in Betracht kommenden Vorschriften dar.

Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass eine **Kostenbeitragssatzung selbst dann nicht rechtswidrig ist, wenn eine Gemeinde im Satzungstext den Kostenbeitrag fehlerhaft als Gebühr im Sinne des § 5 KAG LSA bezeichnen sollte.** So geht das OVG LSA in seiner bisherigen Rechtsprechung davon aus, dass eine fehlerhafte Bezeichnung einer Abgabe nicht zu beanstanden ist und nicht zur Nichtigkeit einer Abgabensatzung führt (z. B. OVG LSA 28.10.2009, Az: 4 L 117/07). Zur Begründung verweist das Gericht darauf, dass nur der Abgabentatbestand bestimmt sein muss. Die zutreffende Bezeichnung des in der Satzung zu bestimmen Abgabentatbestandes ist jedoch nicht Voraussetzung für ihre Wirksamkeit.

Im Ergebnis gehen wir also davon aus, dass weder ein Verweis auf kommunalabgabenrechtliche Vorschriften in der Präambel der Satzung noch eine etwaige Falschbezeichnung des Kostenbeitrages als Gebühr zur Rechtswidrigkeit einer Kostenbeitragssatzung nach § 13 KiFöG LSA führen. Selbst wenn sich eine solche Satzung aus anderen Gründen dennoch als rechtswidrig bzw. nichtig erweisen sollte, führt das gleichwohl nicht automatisch zu einem Rückerstattungsanspruch der bereits nach Maßgabe dieser Satzung erhobenen Kostenbeiträge. Der Satzungsgeber hat immer die Möglichkeit, eine fehlerhafte Satzung rückwirkend zu korrigieren und damit dem Kostenbeitrag eine wirksame Rechtsgrundlage zu vermitteln.

Alle in Bezug genommenen Gerichtsentscheidungen sind in juris recherchiert. Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer