

Anlage zu TOP 2 der Niederschrift über die
172. Präsidiumssitzung am 5.12.2016



DStGB

Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Dr. Gerd Landsberg

Geschäftsführendes Präsidialmitglied

Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat
Herrn Präsidenten Prof. Dr. Voßkuhle
Postfach 1771
76006 Karlsruhe

Marienstraße 6
12207 Berlin

Telefon: 030-77307-223
Telefax: 030-77307-222

Internet: www.dstgb.de
E-Mail: dstgb@dstgb.de

Datum
14.12.2016

Aktenzeichen
I/2

**Verfassungsbeschwerde mehrerer kreisangehöriger Gemeinden gegen
§ 3 Abs. 4 Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt – KiFöG LSA – in der
Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und
anderer Gesetze vom 23. Januar 2013 (Gesetz- und Verordnungsblatt Sach-
sen-Anhalt vom 30. Januar 2013, Seite 38ff) – 2 BvR 2177/16
Ihr Schreiben vom 08.11.2016**

Sehr geehrter Herr Präsident Prof. Dr. Voßkuhle,

zunächst bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Die an uns ge-
richteten Fragestellungen beantworten wir wie folgt:

- 1. Welche Aufgaben bringt die in § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII bzw. den ent-
sprechenden landesrechtlichen Bestimmungen normierte Verpflichtung
(Erfüllung des dort gewählten Anspruchs auf einen Kinderbetreuungs-
platz) für den Anspruchsgegner (je nach Landesrecht Gemeinden oder
örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe) im Einzelfall typischerweise
mit sich?**

Mit dem Inkrafttreten des Rechtsanspruchs für die Altersgruppe der Kinder von
einem bis zu drei Jahren mit Wirkung zum 01. August 2013 wurde die bis dahin
geltende objektiv-rechtliche Verpflichtung zur Förderung (§ 24 Abs. 2 i.V.m.
Abs. 3 SGB VIII) abgelöst. Der begünstigten Person – in diesem Fall dem Kind
– wird ein gerichtlich einklagbares subjektives Recht zugewiesen.

Das subjektiv-öffentliche Recht des Kindes aus § 24 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII
richtet sich entsprechend der Zuständigkeitsordnung des SGB VIII gegen den
örtlichen Träger der Jugendhilfe (§ 85 Abs. 1 SGB VIII). Wer örtlicher Träger

ist, wird seit der Föderalismusreform I¹ durch Landesrecht bestimmt. (§ 69 Abs. 1 SGB VIII). Die Mehrzahl der Länder haben die Landkreise, kreisfreien Städte und zum Teil auch kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern bestimmt.

Der örtlich zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat im Rahmen seiner Gesamtverantwortung (§ 79 Abs. 2 SGB VIII) die Umsetzung der in § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII normierten Verpflichtung sicherzustellen.

Der Landesgesetzgeber ist nach § 69 Abs. 1 SGB VIII allerdings ohne weiteres befugt, eine eigene Aufgabenträgerschaft der Gemeinden im Bereich der Kindertagesbetreuung durch eine landesrechtliche Regelung zu ermöglichen, soweit der Kernbereich des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und die landesrechtliche Kostendeckungspflicht beachtet werden.

Das Grundgesetz postuliert in Art. 28 Abs. 2 den Gemeinden das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Damit haben die Gemeinden ein verfassungs-unmittelbares Aufgabenrecht auf alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Zu diesen Angelegenheiten zählen die kommunale Daseinsvorsorge in ihren unterschiedlichen Bereichen und damit auch das Recht zur Errichtung, Unterhaltung und Betrieb von Kindertageseinrichtungen bzw. das Recht zur Förderung von Maßnahmen der freien Jugendhilfe.

Da der Ausbau des Angebotes an Kindertagesstätten für Familien für die Gemeinden ein wichtiger Standortfaktor ist, haben bundesweit fast alle Städte und Gemeinden schon vor der gesetzlichen Verpflichtung Kindertageseinrichtungen vorgehalten. Dies geschah entweder durch den Betrieb eigener Kindertageseinrichtungen oder durch die vertragliche Vereinbarung der Städte und Gemeinden mit Trägern der freien Jugendpflege, der Kirchen oder mit Vereinen, die zum Zwecke des Betriebs einer Kindertageseinrichtung gegründet worden sind.

Im Zuge des Beitritts der fünf neuen Bundesländer zum Geltungsbereich des Grundgesetzes wurden auch die Regelungen der DDR-Kommunalverfassung vom 17.05.1990 Teil des Bundesrechts. § 2 Abs. 2 der DDR-Kommunalverfassung weist den Gemeinden „die Sicherung und Förderung eines breiten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen“ als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises zu.

Gerade der qualitative und quantitative Ausbau der Kindertagesbetreuung hat einen enormen kommunalpolitischen Stellenwert. Gemeinsam mit freien Trägern wurden in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um zu gewährleisten, dass für jedes Kind, das einen Rechtsanspruch besitzt, auch tatsächlich ein wohnortnaher, den Bedürfnissen des Kindes entsprechender, Platz in einer Kindertageseinrichtung oder in einer Kindertagespflege zur Verfügung steht.

Zur Sicherstellung dieser Aufgabe werden umfangreiche Planungen, wie die Ermittlung des Bedarfs an Plätzen aus dem Rechtsanspruchs für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt in geeigneten Einrich-

¹ 52. GGÄndG vom 28.08.2006, BGBl. I 2006, 2034 ff-

tungen, die Ermittlung des Bedarfs an Tagespflegestellen, die Vorhaltung von Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen für Schulkinder und Kleinstkinder durchgeführt. Auch die Vermittlung von Plätzen in Einrichtungen bzw. bei einer Kindertagespflegeperson, die Entscheidung über Anträge unter Wahrung des Wunsch- und Wahlrechts gemäß § 5 SGV VIII sowie der Abschluss von vertraglichen Vereinbarungen über den Betrieb von Kindertageseinrichtungen freier Träger im Gemeindegebiet werden in der Regel durch die Gemeinden vorgenommen.

Insofern ist es nur folgerichtig, wenn den kreisangehörigen Gemeinden in diesem Aufgabenbereich eine Sicherstellungsfunktion zugesprochen wird, die neben die Verpflichtung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe tritt.

Kindertageseinrichtungen sehen sich seit einigen Jahren umfassenden gesellschaftlichen Erwartungen ausgesetzt und zwar insbesondere unter bildungspolitischen Vorzeichen. Die Jugendhilfe hat nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) jedoch **keinen** eigenständigen Bildungsauftrag.

Deshalb muss hinterfragt werden, ob das Jugendhilferecht im Sinne des SGB VIII der richtige „Ort“ für die Rechtsgrundlagen der Kindertagesbetreuung ist. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund setzt sich vor diesem Hintergrund seit Jahren dafür ein, den Elementarbereich aus dem SGB VIII herauszulösen und dem Bildungswesen zuzuordnen.

2. Welche Gründe können aus ihrer Sicht dafür sprechen, die unter 1. genannten Aufgaben nicht den Gemeinden zu übertragen, sondern den Landkreisen und kreisangehörigen Städten?

Aus unserer Sicht hatte sich die im Land Sachsen-Anhalt nach § 3 Abs. 3 Ki-FöG LSA a.F. obliegende Leistungsverpflichtung, wonach die Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung den Anspruch auf Kinderbetreuung zu gewährleisten hatten, bewährt. Nur so kann orts- und stadtteilgenau die Planung- und Koordinierung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots in engem Zusammenwirken mit den freien Trägern im Gemeindegebiet gewährleistet werden. Gründe, die für eine Übertragung der Aufgaben auf die Landkreise sprechen, sehen wir nicht.

Im Gegenteil, durch die im Jahr 2011 abgeschlossene Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt, die besonders „große“ Gemeinden hervorgebracht hat, verfügen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden über eine gute Leistungsfähigkeit, Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft effektiv zu erledigen. In den vergangenen Jahren sind die Landkreise in den ostdeutschen Bundesländern immer größer und heterogener geworden. Auf die Kreisgebietsreform in Sachsen-Anhalt wird an dieser Stelle verwiesen. Eine ortsnahe Planung, die auf die Bedürfnisse der Eltern und ihrer Kinder ausgerichtet ist, erscheint uns immer weniger möglich.

Hervorzuheben ist, dass es Städten und Gemeinden in einem enormen Kraftakt gelungen ist, das Angebot der Kindertagesbetreuung in den vergangenen Jahren massiv auszuweiten. Derzeit besuchen über 719.600 Kinder unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflege. Im Vergleich

zum Jahr 2006 sind somit 434.000 Plätze zusätzlich entstanden. Der Ausbau bleibt nach wie vor eine Herkulesaufgabe und ist bei weitem noch nicht abgeschlossen.

Bundesweit gibt es derzeit knapp 51.000 Kindertageseinrichtungen, davon rund 1.770 in Sachsen-Anhalt. Sie werden sowohl von öffentlichen wie auch von freien Trägern betrieben. Vor Ort in den Städten und Gemeinden hat sich dabei ein partnerschaftliches Vertrauensverhältnis gebildet. Bundesweit werden knapp 60 Prozent der Einrichtungen durch freie Träger betrieben, in Sachsen-Anhalt sind dies etwa 45 Prozent. Vor dem Hintergrund, dass im Jahr 1990 sämtliche Einrichtungen in der Trägerschaft der Städte und Gemeinden waren, musste dort nicht nur ein erheblicher demographischer Wandel bewältigt, sondern auch eine neue Trägerlandschaft organisiert werden.

Damit wird belegt, dass die kreisangehörigen Gemeinden weder ihren Einrichtungen den Vorrang geben, noch bei ihrer Bedarfsplanung, geschweige denn bei der Finanzierung bevorzugen. Bemerkenswert an der neuen Regelung in Sachsen-Anhalt ist die Tatsache, dass den Gemeinden zwar die Restfinanzierungsverantwortung für freie Träger obliegt, sie aber nicht maßgeblich die Verhandlungen führen dürfen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Gerd Landsberg

Deutscher Städtetag · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Bundesverfassungsgericht
2. Senat – Der Vorsitzende
Postfach 17 71
76006 Karlsruhe

09.12.2016/Jo

Telefon +49 30 37711-0
Durchwahl 37711-410
Telefax +49 30 37711-409

E-Mail

regina.offer@staedtetag.de

Bearbeitet von
Regina Offer

Aktenzeichen

51.21.00 D

**Verfassungsbeschwerde von Städten und Gemeinden in Sachsen-Anhalt gegen
§ 3 Abs. 4 Kinderförderungsgesetz Sachsen-Anhalt
Aktenzeichen: 2 BvR 2177/16**

Sehr geehrter Herr Professor Voßkuhle,

zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen bezüglich der o.g. Verfassungsbeschwerde von kreis-
angehörigen Städten und Gemeinden in Sachsen-Anhalt nehmen wir wie folgt Stellung:

- 1. Welche Aufgaben bringt die in § 24 Abs. 2 und 3 SGB VIII bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen normierte Verpflichtung (Erfüllung des dort gewährten Anspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz) für den Anspruchsgegner (je nach Landesrecht Gemeinden oder örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe) im Einzelnen typischerweise mit sich?**

Die Sicherstellung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung für Kinder, die das 1. Lebensjahr vollendet haben bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres gem. § 24 Abs. 2 SGB VIII und für Kinder, die das 3. Lebensjahr vollendet haben bis zum Schuleintritt gem. § 24 Abs. 3 SGB VIII setzt eine umfangreiche Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung der für die Kindertagesbetreuung zuständigen öffentlichen Träger der Kinder- und Jugendhilfe voraus. Zuständig sind je nach landesrechtlichen Regelungen die kreisfreien Städte und die Landkreise, bzw. die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden.

Ziel ist die Sicherstellung eines bedarfsgerechten, vielfältigen und wohnortnahen lokalen Angebotes an Kindertagesbetreuung. Der Rechtsanspruch umfasst ein Angebot entsprechend des individuellen Betreuungsbedarfes und die Sicherstellung des Wunsch- und Wahlrechts der Eltern, z.B. zwischen Kindertagespflege und Kindertagesstätten, aber auch hinsichtlich einer Auswahl des Trägers der Kindertageseinrichtung und seines pädagogischen Konzepts, bzw. seiner weltanschaulichen Ausrichtung.

Den Wünschen der Eltern ist zu entsprechen, wenn es diese Angebote tatsächlich gibt und sie nicht mit unverhältnismäßigen Mehrkosten verbunden sind. Es ist darauf zu achten, dass beim Ausbau der Kindertagesbetreuung nicht nur Angebote des öffentlichen Trägers beteiligt sind, sondern auch möglichst verschiedene Angebote von freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, um eine Auswahl für die Eltern tatsächlich zu ermöglichen.

Aus Elternsicht sind neben der pädagogischen Ausrichtung und den Betreuungszeiten vor allem die Nähe zum Wohnort oder alternativ zum Arbeitsplatz und die Erreichbarkeit nicht nur mit dem Pkw, sondern auch mit öffentlichen Verkehrsmitteln innerhalb einer angemessenen Zeitspanne besonders wichtig, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Insofern kommt es auf eine kleinräumige Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung an, bei der unterschiedliche Instrumente zum Einsatz kommen.

Städte und Gemeinden arbeiten häufig mit Elternbefragungen unter Hinzuziehung von Informationen zur Wohnraumentwicklung, Arbeitsmarktentwicklung und zur demographischen Entwicklung. Beispielsweise gehen Planungen zur Entwicklung von Wohngebieten oder das Entstehen neuer Arbeitsplätze häufig mit einer entsprechenden Steigerung der Nachfrage nach Kindertagesbetreuung in den folgenden Jahren einher. Gleichzeitig kann auch die lokale Beobachtung der demographischen Entwicklung oder der Zu- oder Abwanderung der Wohnbevölkerung Rückschlüsse auf die Bedarfsanalyse zulassen. Diese zukunftsgerichtete Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung erfordert genaue Kenntnisse der lokalen Situation in der jeweiligen Gemeinde, bzw. in der jeweiligen Stadt, die sich nicht nur aus Statistiken speisen kann.

Zur Entwicklung und konzeptionellen Planung des Platzangebotes gehört die enge Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe sowie anderen potentiellen Trägern von Kindertageseinrichtungen (z. B. Kirchengemeinden und privat-gewerbliche Anbieter).

Die Städte und Gemeinden haben auch eine wichtige Aufgabe bei der Gewinnung und Aus- und Fortbildung von Kindertagespflegepersonen. Teilweise werden Kindertagespflegepersonen bei den Kommunen direkt angestellt, z.T. werden auch Angebote der Großtagespflege entwickelt. Soweit Kindertagespflegepersonen selbständig tätig sind, ist auf eine Vernetzung und die Entwicklung von Kooperationsstrukturen Wert zu legen, damit Aus- und Fortbildung, der Erfahrungsaustausch untereinander und Vertretungslösungen bei Erkrankung der Tagespflegepersonen sichergestellt sind.

Teilweise werden auch Kooperationen zwischen Kindertagesstätten und Tagespflegepersonen initiiert und gefördert. Die Kindertagespflege spielt bei der Kleinkindbetreuung und bei der Randzeitenbetreuung (abends, über Nacht und am Wochenende) eine wichtige Rolle.

Häufig suchen sich die Eltern selbst einen Platz in der Kindertagesbetreuung durch die direkte Ansprache der Einrichtungen oder der Tagespflegepersonen. Alternativ können Eltern sich auch beim Jugendamt oder örtlichen Behörden melden, um einen Platz in einer Kindertageseinrichtung oder in Kindertagespflege vermittelt zu bekommen. Daraus leiten sich Aufgaben der Städte und Gemeinden bei der Vermittlung eines Betreuungsplatzes und auch bei der Entscheidung über Anträge auf Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts ab. Um passgenaue Angebote zu vermitteln, ist häufig eine Koordination durch das Jugendamt oder die zuständige lokale Behörde erforderlich.

Zu den Aufgaben der Städte und Gemeinden zählen auch der Betrieb eigener Einrichtungen, die Federführung bei der Haushalts- und Finanzplanung in den Einrichtungen, der Abschluss der Verträge für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen mit freien und privat-gewerblichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe, die Abrechnungen mit den Trägern, die Erstellung von Jahresstatistiken und die Erstellung einer Gebührenordnung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege.

2. Welche Gründe können aus Ihrer Sicht dafür sprechen, die unter 1. genannten Aufgaben nicht den Gemeinden zu übertragen, sondern den Landkreisen und kreisfreien Städten?

Die kreisfreien Städte sind bundesweit öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe und für die Aufgaben der Kindertagesbetreuung zuständig. Die hier aufgeworfene Frage kann sich daher nur auf die Aufgabenverteilung zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden und Städten beziehen.

In Sachsen-Anhalt sind die Landkreise auch öffentliche Träger der Kinder und Jugendhilfe, allerdings wurden den kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch § 2 Abs. 2 der DDR-Kommunalverfassung vom 17.05.1990 die Aufgaben der Kindertagesbetreuung im eigenen Wirkungskreis zugewiesen. Diese enge Anbindung der Aufgabe an die örtliche kommunale Ebene ist vor allem wegen des lokalen Bezuges der Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung, der konzeptionellen Planung und der Kontakte zu Eltern, Einrichtungsträgern und Tagespflegepersonen sinnvoll. Zudem können Städte und Gemeinden auch selbst Einrichtungen betreiben und Tagespflegepersonen anstellen, um eine bedarfsgerechte Infrastruktur vor Ort sicherzustellen.

Aus Elternsicht ist relevant, dass wohnortnah Angebote der Kindertagesbetreuung vorhanden sind, die sowohl den unterschiedlichen individuellen Betreuungsbedarfen (Teilzeit oder Ganztags) als auch den unterschiedlichen konzeptionellen und qualitativen Anforderungen zur Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts entsprechen. Aus Elternsicht ist nicht ausreichend, wenn lediglich innerhalb des Kreisgebietes entsprechende Angebote zur Abdeckung ihres individuellen Bedarfes oder ihres Wunsches vorhanden sind, da eine lange Fahrzeit zwischen Wohnung und Kindertagesstätte/Tagespflegeperson, bzw. zwischen Arbeitsplatz und Kindertagesstätte/Tagespflegeperson dazu führt, dass Eltern diese weit entfernt liegenden Angebote nicht wahrnehmen können.

Die Diskussion um die qualitative und quantitative Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung erfolgt auf Gemeindeebene bzw. in der kreisangehörigen Stadt im direkten Austausch mit den zuständigen hauptamtlichen Kräften der Gemeindeverwaltung und den politisch gewählten Vertretern. Die genauen Kenntnisse der lokalen Verhältnisse sind sowohl für die fachliche Aufgabenwahrnehmung als auch für die politische Diskussion auf der Ebene der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wesentlich effektiver zu führen als auf der Landkreisebene.

Innerhalb eines Landkreises können sehr unterschiedliche lokale Verhältnisse die Diskussion bestimmen, z.B. eine sehr unterschiedliche demographische Entwicklung und Bevölkerungsentwicklung im ländlich oder städtisch geprägten Raum. Auch die qualitative Weiterentwicklung muss den lokalen Bedürfnissen gerecht werden, z.B. hinsichtlich der Ganztagesangebote, der Sprachförderung für Kinder mit Migrationshintergrund und der Aufgaben der Inklusion für Kinder mit besonderem Förderbedarf.

Gerade in Ostdeutschland haben die Landkreise durch teilweise zwei Gebietsreformen eine Größe erlangt, dass sie Aufgaben der örtlichen Daseinsvorsorge nur schwer erfüllen können. In Sachsen-Anhalt selbst wurden dagegen Städte und Gemeinden durch die Gebietsreformen gegründet, die auch verwaltungstechnisch die Leistungsfähigkeit haben, um die Aufgaben der Kinderbetreuung qualifiziert erfüllen zu können. Wir sehen daher keine Gründe, die einer Aufgabenwahrnehmung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden entgegenstehen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Stefan Hahn', with a stylized, flowing script.

Stefan Hahn