

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT**U r t e i l**

(Online Version)

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 19/97**Leitsatz:****1.**

Die Regelungen der §§ 12 Abs. 2 und 17 Abs. 5 des Kinderbetreuungsgesetzes (KiBeG) verstoßen nicht gegen Bundesrecht (§ 69 Abs. 5 SBG VIII). Die bundesgesetzliche Regelung ist ihrerseits mit dem Grundgesetz vereinbar (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7; 84 Abs. 1 GG).

2.

Wird eine Aufgabe auf die Gemeinden übertragen, verlangt Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf, dass die Kostendeckungsregelung alle damit verbundenen Kostenarten verbindlich erfasst. Entscheidend ist die Eignung einer solchen Regelung zum Zwecke der Berechnungssicherheit. Daran fehlt es, wenn hinsichtlich einer wesentlichen Kostengruppe keine hinreichende Regelung besteht. Verfassungsrechtlich unbedenklich ist es, wenn den Kommunen eine "Interessenquote" verbleibt.

In Bezug auf § 12 Abs. 2 KiBeG legt das Land seinen Anteil an den Investitionskosten für die Kommunen nicht vorhersehbar fest. Ferner fehlt ein Maßstab oder eine fixe Größe, die eine Berechnung oder eine Größenordnung der Kostenerstattung zulässt. Insoweit genügt § 12 Abs. 2 KiBeG nicht den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf und ist daher verfassungswidrig.

3.

§ 17 Abs. 5 KiBeG verstößt nicht gegen Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf, da es sich um eine reine Restfinanzierungsverpflichtung ohne Handlungsverpflichtung gegenüber den freien Trägern handelt.

Die Bestimmung verstößt auch nicht gegen Art. 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 LSA-Verf.

Die Übertragung der Finanzierungsverpflichtung führt nicht dazu, dass die Beschwerdeführerinnen die ihnen im übrigen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen können.

Tenor:

§ 12 Abs. 2 KiBeG ist insoweit mit Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf nicht vereinbar, als weder die Vorschrift selbst, noch § 11 KiBeG ein Verfahren zur Bestimmung der Zuschusshöhe hinsichtlich der Investitionskosten enthält.

Die weitergehende Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht gerichtsgebührenfrei.

Das Land hat den Beschwerdeführerinnen jeweils zwei Fünftel ihrer notwendigen außergerichtlichen Kosten zu ersetzen.

(Die grauen Ziffern über den Absätzen sind durchlaufende Absatznummern [Randnummern].)

Tatbestand:

1

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich gegen Bestimmungen des Gesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zur Änderung des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen vom 18.07.1996 (LSA-GVBl., S. S. 224), zuletzt geändert durch das Haushaltsbegleitgesetz vom 17.12.1996 (LSA-GVBl., S. S. 416; 418) - jetzt: Gesetz zur Förderung und Betreuung von Kindern (KiBeG).

2

1. Durch das KiBeG wurde das Gesetz zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen vom 26.06.1991 (LSA-GVBl., S. S. 126) (KiTaG) geändert und ergänzt. Sowohl nach § 7 Abs. 1 KiTaG, als auch nach § 8 Abs. 1 KiBeG sind Träger von (Kinder)-Tageseinrichtungen u. a. Gemeinden, Zusammenschlüsse von Gemeinden (Nr. 1) und anerkannte Träger der Freien Jugendhilfe (Nr. 2). Nach § 12 Abs. 1 KiTaG bestand ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung. Der Anspruch richtete sich gegen den örtlichen Träger der Jugendhilfe (§ 12 Abs. 1 Satz 1 KiTaG). Örtliche Träger der Jugendhilfe sind nach § 1 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 26.08.1991 (LSA-GVBl., S. 297) (LSA-AG-KJHG) die Landkreise und kreis-freie Städte, denen die Aufgabe als Pflichtaufgabe des eigenen Wirkungskreises obliegt (§ 1 Abs. 2 LSA-AG-KJHG).

3

Vor In-Kraft-Treten des KiBeG (im wesentlichen zum 01.01.1997- Art. IV Abs. 1 KiBeG -) hat der Bundesgesetzgeber das Kinder- und Jugendhilferecht geändert und neu geordnet (Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts vom 26.06.1990 [BGBl. I S. 1163], geändert durch Art. 5 Gesetz zum Schutz des vorgeburtlichen/werdenden Lebens, zur Förderung einer kinderfreundlicheren Gesellschaft, für Hilfen im Schwangerschaftskonflikt und zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs vom 27.07.1992 [BGBl. I S. 1398], zuletzt geändert durch das 2. Gesetz zur Änderung des 8. Buches Sozialgesetzbuch vom 15.12.1996 [BGBl. I S. 1774], i. d. F. der Bekanntmachung des 8. Buches Sozialgesetzbuch vom 15.03.1997 - BGBl. I S. 477 (SGB VIII).

4

Nach § 12 Abs. 1 KiBeG haben die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindergarteneinrichtungen Sorge zu tragen. Die kreisangehörigen Gemeinden haben zu einer bedarfsgerechten Versorgung mit Plätzen der Kindertagesbetreuung beizutragen (§ 12 Abs. 2 KiBeG).

5

§ 12 KiBeG hat folgenden Wortlaut:

- (1) Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind verantwortlich für die Vorhaltung einer an den Bedürfnissen von Familien und Kindern orientierten, konzeptionell vielfältigen, leistungsfähigen, standardgemäßen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen Struktur von Kindertageseinrichtungen.
- (2) Die kreisangehörigen Gemeinden haben zu einer bedarfsgerechten Versorgung mit Plätzen der Kindertagesbetreuung beizutragen.

6

Die Finanzierung der Einrichtung war im KiTaG im wesentlichen wie folgt geregelt:

6

Die Bau- und Einrichtungskosten hatten die Träger der Einrichtungen zu 35 % selbst finanzieren (§ 11 Abs. 3 KiTaG); das Land (§ 11 Abs. 1 KiTaG) und die Landkreise (§ 1 Abs. 4 KiTaG) gewährten grundsätzlich einen Zuschuss von 30 bzw. 35 % zu diesen Kosten. Zu den Personalkosten gewährte das Land grundsätzlich einen Zuschuss von 60 % (§ 17 Abs. 2 KiTaG).

7

Die Einzelheiten der Gewährung des Zuschusses waren geregelt in der VO über die Gewährung von Landeszuwendungen zu den Personalkosten von Kindertagesstätten vom 13.01.1992 (LSA-GVBl., S. 18), geändert durch die 2. VO vom 06.04.1995 (LSA-GVBl., S. 95) und die 3. VO zur Änderung der VO über die Gewährung von Landeszuschüssen zu den Personalkosten von Kindertageseinrichtungen vom 10.06.1996 (LSA-GVBl., S. 190). Diese Verordnung trat mit Verkündung des KiBeG außer Kraft (Art. 2 Abs. 2 Art. 4 Abs. 4 KiBeG).

8

Nach § 18 KiTaG konnten die Träger der Einrichtungen von den Erziehungsberechtigten Beiträge erheben. Im KiTaG nicht ausdrücklich geregelt war die Frage der Restfinanzierungspflicht für die nicht gedeckten Kosten, die aus der Betriebsführung entstehen konnten. In einem Runderlass vom 01.06.1994 (LSA-MBl. S. 1460) hat das Ministerium des Innern im Hinblick auf § 79 SGB VIII die Ansicht vertreten, dass für die Defizite die örtlichen Träger der Jugendhilfe einzustehen hätten. Die Landkreise haben sich auf freiwilliger Basis an der Tragung der Betriebskostendefizite beteiligt, ohne insoweit eine Rechtspflicht anzuerkennen.

9

Nach § 11 Abs. 2 KiBeG gewährt das Land nunmehr - im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel - einen Zuschuss zu den Investitionskosten bis zu 30 v. H., wenn der Träger der Einrichtung eine Gemeinde oder ein Zusammenschluss von Gemeinden ist, und in Höhe von bis zu 60 v. H., wenn ein freier Träger der Antragsteller ist. Nach § 11 Abs. 3 KiBeG haben die örtlichen Träger der Jugendhilfe die Investitionskosten mit einem Anteil von bis zu 30 v. H. zu fördern. Die Einrichtungsträger selbst müssen sich mit mindestens 10 v. H. an den Investitionskosten beteiligen (§ 11 Abs. 4 KiBeG).

10

§ 11 KiBeG hat folgenden Wortlaut:

(1) Der Träger stellt einen Finanzierungsplan für erforderliche Investitionsmaßnahmen auf. Dabei hat der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe den Einrichtungsträger zu beraten und zu unterstützen.

(2) Das Land fördert auf Antrag im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel Investitionskosten von Kindertageseinrichtungen, soweit die Baumaßnahmen den Festlegungen des Bedarfs- und Entwicklungsplanes entsprechen. Der Zuschuss beträgt, soweit Antragsteller eine Gemeinde oder ein Zusammenschluss von Gemeinden ist, bis zu 30 v. H. und, wenn Antragsteller ein freier Träger im Sinne von § 8 Abs. 1 Nrn. 2 oder 3 ist, bis zu 60 v. H. der Investitionskosten.

(3) Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe fördern ihrerseits diese Investitionskosten mit einem Anteil von bis zum 30 v. H.

(4) Ein Einrichtungsträger im Sinne von § 8 Abs. 1 Nrn. 2 oder 3 hat sich an den gemäß Absätzen 2 bzw. 3 zu fördernden Investitionskosten mit mindestens 10 v. H. zu beteiligen.

(5) Investitionskosten für Kindertageseinrichtungen im Sinne der Absätze 2 und 3 sind die angemessenen Aufwendungen für Neubau, Sanierung, Umbau, Ausbau und

Erweiterungsbau sowie für die Erstausrüstung und Einrichtung von Kindertageseinrichtungen. Aufwendungen für den Erwerb und die Erschließung des Grundstücks gehören auch zu den Investitionskosten im Sinne dieses Gesetzes.

11

Zu den Personalkosten zahlte das Land als Zuschuss bei einer Ganztagsbetreuung zunächst eine Pauschale von 500,00 DM pro Monat für einen Krippenplatz, von 360,00 DM pro Monat für einen Kindergartenplatz und von 115,00 DM pro Monat für einen Hortplatz (§ 17 Abs. 1 Satz 3 KiBeG). Bei einer Teilbetreuung werden entsprechend geringere Pauschalen bezahlt. Die Höhe der Pauschalen richtet sich dann nach § 4 Kinderbetreuungsverordnung vom 19.02.1997 (LSA-GVBl., S. 406 [KiBeVO]). Für das Jahr 1997 wurden die Pauschalen für die Ganztagsbetreuung auf 502,60 DM, 371,92 DM und 115,60 DM angehoben (§ 8 Abs. 1 KiBeVO). Für das Jahr 1998 wurden die Pauschalen noch einmal auf 514,16 DM, 380,48 DM und 118,26 DM angehoben (Art. 1 Nr. 3 lit. a VO über die Änderung der Kinderbetreuungsverordnung zum 12.11.1997 - LSA-GVBl., S. 968 -).

12

Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben den Einrichtungsträgern 50 v. H. der vom Land gezahlten Pauschalen zusätzlich zu zahlen (§ 17 Abs. 2 KiBeG). Die Gemeinden, in denen sich die Einrichtungen befinden, haben dem freien Träger die Betriebskosten bis auf einen Eigenanteil von 5 v. H. zu erstatten (nach Abzug der Pauschalzahlungen von Land und örtlichem Träger der Jugendhilfe und der Elternbeiträge - § 17 Abs. 5 KiBeG -).

13

§ 17 KiBeG hat folgenden Wortlaut:

(1) Das Land gewährt den Trägern von Kindertageseinrichtungen, die im Bedarfs- und Entwicklungsplan ausgewiesen sind, auf Antrag einen Zuschuss in Form einer landeseinheitlichen Pauschale für jeden gemäß dem Bedarfs- und Entwicklungsplan ausgewiesenen Betreuungsplatz. Die Pauschalen sowohl des Landes als auch der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind für die beiden Zeitabschnitte nach § 9 Abs. 3 Satz 3 gesondert zu bemessen. Die Pauschale beträgt für einen Krippenplatz 500,00 DM je Monat, für einen Kindergartenplatz 370,00 DM je Monat. Für einen Hortplatz zahlt das Land eine Pauschale von 115,00 DM je Monat, soweit es sich nicht um eine Einrichtung handelt, die auf der Grundlage des Hortgesetzes betrieben wird. Die Pauschalen für Krippe und Kindergarten beziehen sich auf eine Ganztagsbetreuung. Bei einer Halbtags- oder anderer Teilbetreuung sind entsprechend ermäßigte Pauschalen zu zahlen. Eine Ganztagsbetreuung liegt dann vor, wenn die Kindertageseinrichtung mindestens 40 Stunden in der Woche geöffnet ist. Die Auszahlung der so ermittelten Pauschalen erfolgt halbjährlich in den Monaten Mai und November, in den Monaten Februar und August können Abschlagszahlungen geleistet werden.

(2) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe zahlt daneben auf Antrag an den Einrichtungsträger eine Pauschale in Höhe von 50 v. H. der jeweiligen Pauschale gemäß den Vorgaben nach Absatz 1 für jeden gemäß dem Bedarfs- und Entwicklungsplan ausgewiesenen Betreuungsplatz.

(3) ...

(4)...

(5) Wird eine Kindertageseinrichtung entsprechend dem Bedarfs- und Entwicklungsplan durch einen freien Träger gem. § 8 Abs. 1 Nrn. 2 oder 3 betrieben, haben die Gemeinden, in denen sich die Einrichtung befindet, diesem freien Träger die für den Betrieb notwendigen Betriebskosten nach Abzug der Pauschalzahlung gemäß den Absätzen 1 und 2, der Elternbeiträge nach § 18 sowie eines nach dessen

Leistungsfähigkeit bemessenen Eigenanteils des freien Trägers, höchstens jedoch 5 v. H., zu erstatten, sofern keine anderweitige Ausgleichsvereinbarung besteht. Absatz 3 gilt entsprechend.

(6)...

(7)...

14

Bei der Betreuung behinderter Kinder zahlt das Land als überörtlicher Träger der Sozialhilfe weitere Pauschalbeträge (§ 3 Abs. 1 KiBeVO), die sich aus der notwendigen Zusatzbetreuung ergeben.

15

2. Mit der Verfassungsbeschwerde rügen die Beschwerdeführerinnen die Verletzung von Art. 2 Abs. 3; 87 der Landesverfassung des Landes Sachsen-Anhalt.

16

Die Beschwerdeführerinnen tragen im Wesentlichen vor:

17

Ihr Recht auf Selbstverwaltung werde durch § 12 Abs. 2 und 17 Abs. 5 KiBeG verletzt. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig, da ein Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht auch dann vorliege, wenn den Gemeinden zusätzliche Aufgaben übertragen würden, welche die gemeindlichen Mittel in erheblichem Umfang beanspruchten, und dadurch die Kapazität zur Wahrnehmung von echten Selbstverwaltungsaufgaben geschmälert werde.

18

Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet, denn die Aufgabenübertragung auf die Gemeinden sei rechtswidrig.

19

Zwar sei der Landesgesetzgeber grundsätzlich für die Aufgabenzuweisung zuständig, weil die §§ 24; 69 Abs. 1 Satz 2; Abs. 5 Satz 1 SGB VIII ihrerseits wegen Verstoßes gegen Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG grundgesetzwidrig seien. Der Landesgesetzgeber habe aber das Konnexitätsprinzip aus Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf missachtet. Er habe den Beschwerdeführern auf dem Gebiet des Kindertagesstättenwesens Aufgaben zugewiesen, ohne gleichzeitig für die finanzielle Mehrbelastung einen angemessenen Ausgleich zu schaffen.

20

Im Hinblick auf § 12 Abs. 2 KiBeG stelle weder § 17 Abs. 1 KiBeG, noch § 11 KiBeG eine Kostentragungsregelung dar. Der § 17 Abs. 1 KiBeG regle die Kostentragung lediglich für die laufenden Betriebskosten. Auch § 11 KiBeG sei keine solche Kostentragungsregelung. Dies ergebe sich aus der systematischen Stellung vor § 12 Abs. 2 KiBeG. Die Vorschrift sei im Übrigen aus § 10 KiTaG hervorgegangen, der aber nur freiwillige Investitionsentscheidungen der Kommune zum Inhalt gehabt habe. Eine eigenständige Kostendeckungsregelung für die neu eingeführten Pflichtaufgaben fehle somit.

21

Auch für die Verpflichtung zur Tragung der Defizite gem. § 17 Abs. 5 KiBeG sehe weder § 17 Abs. 1, noch § 18 KiBeG eine Kostentragungsregelung vor. Die dort ausgewiesenen Pauschalbeträge würden an die (freien) Träger gezahlt, nicht aber an die Beschwerdeführerinnen. Mit der Erstattungspflicht werde den

Beschwerdeführerinnen auch eine Aufgabe zugewiesen. Sie hätten die Haushaltspläne und Jahresabschlussrechnungen der freien Träger zu kontrollieren, um die notwendigen von den nicht notwendigen Betriebskosten sondern und den erstattungsfähigen Fehlbetrag ermitteln zu können. Damit erledigten sie eine bestimmte Verwaltungsangelegenheit und nähmen eine konkrete Aufgabe wahr.

22

Die Verfassungsbeschwerde sei auch dann begründet, wenn man die Verfassungswidrigkeit der §§ 24, 69 SGB VIII verneine. In diesem Fall würden sowohl § 12 Abs. 2, als auch § 17 Abs. 5 KiBeG gegen § 69 Abs. 5 SGB VIII verstoßen. Mit dieser Vorschrift habe der Bundesgesetzgeber abschließend die Kompetenzordnung der Jugendhilfe geregelt. Die Beschwerdeführerinnen gehörten aber nicht zu den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, so dass ihnen durch den Landesgesetzgeber Aufgaben in diesem Bereich nicht als Pflichtaufgaben auferlegt werden könnten.

23

Die Beschwerdeführerinnen beantragen, die §§ 12 Abs. 2 und 17 Abs. 5 KiBeG wegen Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

24

3. Der Landtag hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Er hat von Ausführungen abgesehen. Die Landesregierung hat im wesentlichen vorgetragen:

25

Die Verfassungsbeschwerde sei unbegründet.

Dem Bundesgesetzgeber habe die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Regelungen des SGB VIII zugestanden. Der Landesgesetzgeber habe sich in dem vom Bundesgesetzgeber (§ 69 Abs. 5 S. 1 und 4 SGB VIII) eröffneten Regelungsrahmen gehalten.

26

Die Regelungen des KiBeG verstießen nicht gegen Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf. Zum einen würden den Beschwerdeführerinnen keine neuen Aufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung übertragen. Selbst wenn man von einer solchen Aufgabenübertragung ausgehe, sei eine Regelung der Kostentragung durch den Landesgesetzgeber erfolgt. Zu gewähren sei insoweit lediglich ein angemessener, aber kein vollständiger Ausgleich. Dabei müsse berücksichtigt werden, dass der Gesetzgeber bei pflichtgemäßer Ausübung seines Ermessens davon habe ausgehen können, dass durch die Regelungen des KiBeG die Gemeinden keine finanzielle Mehrbelastung treffen werde. Der Gesetzgeber habe insbesondere nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltung eingegriffen, weil mit einer - unterstellten - Mehrbelastung nicht die Handlungsfähigkeit der Gemeinden unter eine nicht mehr tolerable Schwelle falle.

27

Letztlich habe der Landesgesetzgeber auch nicht das Aufgabenverteilungsprinzip verletzt.

Entscheidungsgründe:

28

1. Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

29

Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdeberechtigt (1.1) und hinsichtlich der von Ihnen beanstandeten Regelungen der §§ 12 Abs. 2 und 17 Abs. 5 KiBeG auch beschwerdebefugt (1.2). Bundesrechtliche Regelungen stehen ihrer landesrechtlichen Verfassungsbeschwerde nicht entgegen (1.3).

30

1.1 Art. 75 Nr. 7 der Landesverfassung Sachsen-Anhalt - LSA-Verf - vom 16.07.1992 (LSA-GVBl., S. 600) eröffnet den Kommunen und Gemeindeverbänden i. V. m. § 2 Nr. 8 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht (LSA-VerfGG) vom 23.08.1993 (LSA-GVBl., S. 441), geändert durch Gesetz vom 14.06.1994 (LSA-GVBl., S. 700) und vom 22.10.1996 (LSA-GVBl., S. 332) im Falle einer Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LSA-Verf durch ein Landesgesetz die Verfassungsbeschwerde.

31

1.2 Die Beschwerdeführerinnen sind beschwerdebefugt, da sie durch die genannten Regelungen des KiBeG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sein können.

32

Mit § 12 Abs. 2 KiBeG wird den kreisangehörigen Gemeinden die Mitwirkung an der Sicherstellungsaufgabe für eine bedarfsgerechte Versorgung mit Plätzen der Kindertagesbetreuung übertragen. Die Planungshoheit der Kommunen in ihrem Wirkungskreis ist grundsätzlich ein integraler Bestandteil der Selbstverwaltung. Eine gesetzliche Einschränkung der Planungshoheit bedarf der aufgrund einer Güterabwägung zu treffenden Feststellung, dass schutzwürdige überörtliche Interessen diese Einschränkung erfordern (BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 - 2 BvR 584, 598, 599, 604/96 -, BVerfGE 56, 258, 309). Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Regelung des § 12 Abs. 2 KiBeG die Planungshoheit der Kommunen unverhältnismäßig einschränkt.

33

Nach § 17 Abs. 5 KiBeG haben die Gemeinden den Einrichtungsträgern die Betriebskostendefizite zu erstatten. Zum Selbstverwaltungsrecht rechnet auch die Finanzhoheit der Kommunen (LVerfG LSA, Urt. v. 17.09.1998 - LVG 4/96 -, S. 13, mit weiteren Nachweisen der Rechtsprechung des BVerfG und der Verfassungsgerichte der Länder, zur Veröffentlichung vorgesehen in LVerfGE). Durch die Übertragung von Zahlungsverpflichtungen auf die kreisangehörigen Gemeinden kann in die Finanzhoheit unangemessen eingegriffen worden sein.

34

Die Beschwerdeführerinnen werden durch die § 12 Abs. 2 und § 17 Abs. 5 auch gegenwärtig und unmittelbar betroffen, da sich die mögliche Belastung unmittelbar aus dem Gesetz ergibt und kein weiterer Vollzugsakt erforderlich ist.

35

1.3 Die landesrechtliche Verfassungsbeschwerde ist nicht durch die bundesrechtliche Rüge ausgeschlossen, Art. 28 Abs. 2 GG sei verletzt (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG); denn das Bundesverfassungsgericht kann gegen Landesgesetze subsidiär nur dann angerufen werden, wenn und soweit keine Verfassungsbeschwerde zu einem Landesverfassungsgericht erhoben werden kann (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG).

36

Art. 28 Abs. 2 GG verdrängt auch nicht in Verbindung mit Art. 31 GG die Garantie aus Art. 2 Abs. 3 und Art. 87 LSA-Verf, denn das Bundesrecht enthält nur die Mindestgarantie kommunaler Selbstverwaltung und schließt inhaltsgleiches oder weitergehendes Landesverfassungsrecht nicht aus (LVerfG LSA a. a. O., S. 14 mit weiteren Nachweisen).

37

2. Die Verfassungsbeschwerde ist teilweise begründet.

Der Bund hat durch die Regelung der Kindertageseinrichtungen in § 69 SGB VIII seine Gesetzgebungskompetenz nicht überschritten (2.1), und der Landesgesetzgeber hat sich mit dem KiBeG an die bundesgesetzlichen Grenzen gehalten, die ihm bei der Konkretisierung von § 69 SGB VIII vorgegeben waren (2.2).

Die Regelungen, die der Landesgesetzgeber im KiBeG getroffen hat, sind allerdings mit der Landesverfassung nur teilweise vereinbar (2.3).

38

2.1 Eine Verletzung des Grundgesetzes liegt nicht vor. Dem Bund steht grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz für Kindertageseinrichtungen zu (2.1.1), und er hat insoweit auch die Kompetenz zu einer Annexregelung (2.1.2).

39

2.1.1 Die Regelungen des KiBeG müssen im Zusammenhang mit den Vorgaben der Bundesregelung im SGB VIII gesehen werden. Ist die Kinder- und Jugendhilfe Teil der konkurrierenden Gesetzgebung (insbes. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), steht den Ländern die Gesetzgebungskompetenz in diesem Punkt nur insoweit zu, als der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Dies setzt wiederum voraus, dass die bundesrechtlichen Regelungen ihrerseits verfassungsgemäß sind, also insbesondere dem Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz zustand.

40

Das SGB VIII erging auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Ob diese Vorschrift eine gesetzliche Regelung über Kindertageseinrichtungen deckt, ist umstritten. Nach einer Ansicht unterfallen Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht solche Maßnahmen und Einrichtungen, die vornehmlich bildungspolitischen Zielen dienen. Von den Vertretern dieser Ansicht (Maunz in Maunz/Dürig, GG, Art. 74, RdNr. 116; Isensee, Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, DVBl. 1995, S. 1, 5) werden hierzu insbesondere die Schulen, aber auch Kindergärten gerechnet, da sie das Kindergartenwesen im wesentlichen bildungsbezogen verstehen.

41

Das Bundesverfassungsgericht (Urt. v. 18.07.1967 - 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 -; BVerfGE 22, 180 f., 212) war zunächst davon ausgegangen, dass öffentliche Fürsorge i. S. v. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht nur Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die Jugendpflege insgesamt umfasse, die das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern wolle, ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen brauche. Maßnahmen der Jugendpflege sollten Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnen und damit Gefährdungen vorgebeugt. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge i. S. d. GG sei dabei nicht eng auszulegen (BVerfG, Urt. v. 28.05.1993 - 2 BvF 2/90 und 4, 5/92 -, BVerfGE 88, 205, 329 a. E.).

42

Nunmehr vertritt das Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 10.03.1998, 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128, 2129) die Meinung, dass das Kindergartenwesen insgesamt der öffentlichen Fürsorge zuzurechnen ist, auch wenn Kindergärten zugleich Bildungseinrichtungen im elementaren Bereich darstellten. Dieser Bildungsbezug entziehe die Regelung (im entschiedenen Fall § 90 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII) nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die fürsorglichen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens seien untrennbar miteinander verbunden. Eine Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz anhand dieser Aspekte komme aus sachlichen Gründen nicht in Betracht. Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens, von dem in einem solchen Fall die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz abhängt, sei nach wie vor eine fürsorgende Betreuung. Der vorschulische Bildungsauftrag stehe hinter diesem Bereich zurück. Eine einheitliche Zuordnung zum Bereich der öffentlichen Fürsorge sei daher zu bejahen.

43

Dieser Ansicht schließt sich das Landesverfassungsgericht im Ergebnis an. Anknüpfungspunkt für die Bestimmung der Zuständigkeit ist der Gesichtspunkt des überwiegenden Sachzusammenhangs (Maunz in Maunz/Dürig, GG, Art. 74, RdNr. 12, 115). Zwar ist der Anspruch auf einen Kindergartenplatz in § 24 SGB VIII geregelt. Bei dieser Vorschrift handelt es sich aber nur um einen Unterfall der Leistungen der Jugendhilfe (vgl. § 2 Abs. 2 SGB VIII). Ziel der Jugendhilfe ist die Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII). In diesen Zusammenhang gehört auch die Unterbringung in einer Kindertagesstätte. Selbst wenn man insoweit einen Bildungscharakter betont, folgt aus der Einbeziehung in die übrigen Angebote der Jugendhilfe der Zusammenhang zur öffentlichen Fürsorge i. S. von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

44

2.1.2 Daraus folgt aber zunächst nur die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich Kindertageseinrichtungen. Der Bundesgesetzgeber hat darüber hinaus bestimmt, dass kreisangehörige Gemeinden, die nicht örtliche Träger sind, für den örtlichen Bereich Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen können (§ 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII). Landesrecht kann Näheres regeln (§ 69 Abs. 5 S. 4 SGB VIII).

45

Die Vorschrift des § 69 Abs. 5 SGB VIII verstößt nicht gegen Art. 84 Abs. 1 GG. § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII bestimmt, dass die kreisangehörigen Gemeinden Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen können. Unabhängig davon, ob man in der Bestimmung, auf welcher allgemeinen Verwaltungsstufe (hier: Gemeindeebene) ein Bundesgesetz auszuführen ist, eine Bestimmung über die Einrichtung einer Behörde, eine Bestimmung des Verfahrens oder eine zusätzliche ungeschriebene Bundeskompetenz sieht (Lerche in Maunz/Dürig GG, Art. 84, RdNr. 58/59), fehlt es jedenfalls an einer Regelung i. S. v. Art. 84 Abs. 1 GG. Ein (Bundes-)Gesetz regelt das Verfahren der Landesbehörde, wenn es verbindlich die Art und Weise sowie die Form ihrer Tätigkeit zur Ausführung seiner Bestimmungen vorschreibt. In diesen Fällen wird in die Verwaltungshoheit der Länder eingegriffen und nicht nur ihre verfassungsrechtliche Pflicht zur Ausführung des Bundesgesetzes (Art. 83 GG) betroffen (BVerfG, Beschl. v. 08.04.87 - 2 BvR 909, 934, 935, 936, 938, 941, 942, 947/82, 64/93 und 142/84-, BVerfGE 75, 105, 150). § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII (i. V. m. S. 4) schafft nur die Grundlage für die Länder, den Gemeinden Aufgaben der Jugendhilfe aufzuerlegen, schafft aber nicht gleichzeitig eine Verpflichtung dazu. In § 69 Abs. 5 S. 3 Halbsatz 2 SGB VIII wird ausdrücklich klargestellt, dass die Gesamtverantwortung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe unberührt bleibt. Verbindlich für das Land geregelt beim Vollzug des SGB VIII ist somit nur die Beteiligung der Kreise, nicht aber der Gemeinden. Die

Länder können das Bundesgesetz nur durch die örtlichen und überörtlichen Träger (ohne Beteiligung der Gemeinden) ausführen lassen. § 69 Abs. 5 SGB VIII unterscheidet sich damit grundlegend von dem vom Bundesverfassungsgericht (E 22, 180, 209 f.) für verfassungswidrig erklärten § 12 Abs. 1 JWG (alte Fassung), der verbindlich vorsah, dass die öffentliche Jugendhilfe eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinden darstelle. § 69 Abs. 5 SGB VIII verstößt somit nicht gegen Art. 84 Abs. 1 GG.

46

2.2 Die Landesregelung des KiBeG verstößt nicht gegen die bundesrechtliche Regelung in § 69 Abs. 5 SGB VIII.

47

Der Regelungsgehalt von § 69 Abs. 5 SGB VIII ist allerdings umstritten. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass der Wortlaut von § 69 Abs. 5 SGB VIII es der Entscheidung der kommunalen Gebietskörperschaft überlasse, ob sie im örtlichen Bereich Aufgaben der Jugendhilfe wahrnehmen wolle. Gegen eine Interpretation von § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII, die Länder seien befugt, durch Gesetzesbefehl allgemein die Gemeinden zu ortsgebundenen Tätigkeiten zu verpflichten, spreche nicht nur der Wortlaut, sondern auch die bundesrechtliche Kompetenzordnung der Jugendhilfe. Stärker noch als das JWG betone das SGB VIII die zweistufige Trägerstruktur und weite den Spielraum zur Zulassung kreisangehöriger Gemeinden als Träger auf ihren Antrag aus. Im Lichte dieser Trägerstruktur erscheine die Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe durch kreisangehörige Gemeinden ohne eigenes Jugendamt als Ausnahme, nicht als eine durch das Landesrecht bestimmbare Regel (Wiesner/Kaufmann/Mörsberger/Oberloskamp/Struck SGB VIII, § 69, RdNr. 50). Für die Gemeinde stelle die Wahrnehmung einer Aufgabe im Bereich der Jugendhilfe einen Akt kommunaler Daseinsvorsorge dar, zu dem sie - anders als im Fall des § 96 Abs. 1 S. 2 BSHG - nicht verpflichtet sei (Klinkert, SGB VIII, 1. Aufl., § 69, RdNr. 11 mit weiteren Nachweisen). Eine bundesrechtliche Verpflichtung der kreisangehörigen Gemeinden, selbst für den jeweiligen Einzugsbereich die Versorgung zu übernehmen, verstoße gegen § 69 SGB VIII (Wiesner/Kaufmann/Mörsberger/Oberloskamp/Struck a. a. O., vor § 22, RdNr. 29).

48

Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht (Kammer-Beschl. v. 15.11.1993 - 2 BvR 199/91 -, LKV 1994, 145) im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde einer kreisangehörigen Gemeinde gegen das Thüringer Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder als Landesausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 22.06.1991 ausgeführt: Die Inpflichtnahme der kreisangehörigen Gemeinde (im konkreten Fall die Überleitung von Beschäftigungsverhältnissen des pädagogischen Personals von den Landkreisen auf die Gemeinden gemäß § 31 des genannten Ausführungsgesetzes - GVBl.-Thüringen 1991, S. 113, 118 -) verstoße nicht gegen Bundesrecht. Der kreisangehörigen Gemeinde werde durch die angegriffene Vorschrift nicht entgegen § 69 Abs. 1 bis 3 SGB VIII zur Trägerin der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt, sondern ihr werde lediglich die Wahrnehmung einer bestimmten Aufgabe der Jugendhilfe auferlegt. Dies aber sei durch § 69 Abs. 5 S. 4 (i. V. m. S. 1) SGB VIII gedeckt.

49

Auch das Landesverfassungsgericht geht davon im Ergebnis aus. Im ursprünglichen Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts hieß es in § 61 Abs. 5 S. 2 (Bundestags-Drucksache 11/5948, S. 21): Bei der Planung und Durchführung dieser Leistungen und Aufgaben (S. 1 des Entwurfs entsprach im wesentlichen dem Gesetz gewordenen Wortlaut von § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII) hat sie (= kreisangehörige Gemeinde) das Einvernehmen des örtlichen Trägers

einzuholen, dessen Gesamtverantwortung bleibt unberührt. Dies entsprach der Begründung der Bundesregierung (Bundestags-Drucksache 11/5948, S. 94, 95). In seiner Stellungnahme dazu hat der Bundesrat ausgeführt (Bundestags-Drucksache 11/5948, S. 142): Die Tätigkeit der kreisangehörigen Gemeinden auf dem Gebiet der Jugendhilfe in vollem Umfang vom "Einvernehmen" des Kreisjugendamtes abhängig zu machen, stelle einen zu weitgehenden Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht dar. Es genüge, wenn Planung und Durchführung der Aufgabe in den wesentlichen Punkten mit dem Kreisjugendamt abgestimmt würden. Die Bundesregierung hat sich dieser Stellungnahme angeschlossen (Bundestags-Drucksache 11/6002, S. 9, zu 62) und dem Änderungsvorschlag mit dem Gesetz gewordenen Wortlaut von § 69 Abs. 5 S. 1 SGB VIII Rechnung getragen.

50

Im Gesetzgebungsverfahren hat sich die Stellung der kreisangehörigen Gemeinden auf dem Gebiet der Jugendhilfe immer weiter gegenüber der Einflussnahme durch den örtlichen Träger verselbständigt. Diese Entwicklung ist auch vor dem Hintergrund des § 47 c JWG (alte Fassung) zu sehen. Danach konnte die Landesgesetzgebung bestimmen, dass örtliche Einrichtungen geschaffen wurden, die das Jugendamt bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen sollten. Die Bestimmung diente der Dezentralisierung und Entlastung der Jugendämter und sollte eine möglichst ortsnahe Erfüllung der Jugendamtsaufgaben gewährleisten (Potrykus JWG, 2. Aufl., § 47 c, Anm. 2). Diese Einrichtungen waren in der Regel nicht den kreisangehörigen Gemeinden zugeordnet ("Ortswaisenträte"). In der Entwicklung der geltenden gesetzlichen Regelung sind die Gemeinden (im Gegensatz zum JWG, nachdem das Bundesverfassungsgericht - E 22, 180, 209 - § 12 Abs. 1 JWG alte Fassung für nichtig erklärt hatte) wieder in den Aufgabenbereich der Jugendhilfe eingebunden worden und ihre Stellung wurde im Gesetzgebungsverfahren zum SGB VIII - wie dargelegt - gegenüber den örtlichen Trägern der Jugendhilfe gestärkt. Tatsächlich sind die kreisangehörigen Gemeinden als Träger von Einrichtungen der Jugendhilfe tätig. Dies war auch Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens. So hat die Bundesregierung in der Begründung zu § 61 Abs. 5 (Entwurf) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Tätigkeit kreisangehöriger Gemeinden öffentliche Jugendhilfe sei und den Bestimmungen dieses Entwurfs unterliege (Bundestags-Drucksache 11/5948, S. 95). Vor diesem Hintergrund kann die Vorschrift des § 69 Abs. 5 SGB VIII nur so ausgelegt werden, dass die Länder den kreisangehörigen Gemeinden einzelne Aufgaben der Jugendhilfe auch als Verpflichtung auferlegen können, wenn das Regel-/Ausnahmeverhältnis gewahrt bleibt und die Gesamt-/Letzt-/Verantwortung des örtlichen Trägers nicht berührt wird. Eine Auslegung, dass die kreisangehörigen Gemeinden im Bereich der Jugendhilfe lediglich freiwillig tätig werden und diese Beteiligung auch aufgegeben werden könnte, widerspricht dem rechtstatsächlichen Zustand, den das SGB VIII gestalten wollte. Soweit in der Literatur auf die zweistufige Trägerstruktur des SGB VIII hingewiesen wird, bedarf dies keiner weiteren Erörterung. Bei Übertragung von einzelnen Aufgaben unter Beachtung der Letztverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe bleibt die vom Gesetz gewollte (und an dieser Stelle unterstellte) zweistufige Trägerstruktur unberührt.

51

Mit dem Bundesverfassungsgericht ist damit davon auszugehen, dass der Landesrechtsvorbehalt in § 69 Abs. 5 S. 4 SGB VIII die Übertragung einzelner Aufgaben und Pflichten auf die kreisangehörigen Gemeinden als Verpflichtung deckt. Diesen Rahmen verlässt die Landesregelung nicht. Mit § 12 Abs. 2 KiBeG wird den Gemeinden lediglich eine Sicherstellungsfunktion auferlegt, die neben die Verpflichtung des örtlichen Trägers tritt. Nach § 17 Abs. 5 KiBeG haben die Gemeinden an der Finanzierung der freien Träger - auch nur - mitzuwirken (neben den Zahlungen der Pauschalen von Land und Kreis, den Elternbeiträgen und dem Eigenanteil des freien

Trägers). Aus dem Gesamtbereich der Aufgaben der Jugendhilfe werden lediglich - wichtige - Teilbereiche auf die Gemeinden übertragen. Die Landesregelung (§§ 12 Abs. 2, 17 Abs. 5 KiBeG) verstößt mithin nicht gegen Bundesrecht (§ 69 Abs. 5 SGB VIII).

52

2.3 Die Vorschrift des § 12 Abs. 2 KiBeG verstößt teilweise gegen Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf; § 17 Abs. 5 KiBeG ist dagegen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

53

2.3.1 Der Landesgesetzgeber ist für die Übertragung einzelner Aufgaben der Jugendhilfe auf die Gemeinden zuständig. Der Bundesgesetzgeber hat insoweit nur die Möglichkeit dazu geschaffen, ohne die Aufgaben näher zu definieren. In diesem Zusammenhang hat er von seiner Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, 72 Abs. 1 GG) keinen Gebrauch gemacht. Damit ist die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers gegeben, was § 69 Abs. 5 S. 4 SGB VIII - deklaratorisch - klarstellt.

54

Nach Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf können den Kommunen durch Gesetz Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen werden. Dies ist für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in § 1 Abs. 2 LSA-AG-KJHG noch einmal ausdrücklich klargestellt. Mit Pflichtaufgaben ohne Weisung sind dabei lediglich solche Aufgaben gemeint, zu deren Erfüllung die Gemeinden verpflichtet sind (vgl. Gern, Deutsches Kommunalrecht, 2. Aufl., RdNr. 234 mit weiteren Nachweisen). Daraus ergibt sich indes nicht, was unter einer Aufgabe zu verstehen ist. Lediglich in § 12 Abs. 2 KiBeG ist geregelt, dass die Kommunen an der Sicherstellungsaufgabe mitzuwirken haben. Daraus kann sich die Verpflichtung ergeben, Plätze in Kindertageseinrichtungen einzurichten. Aus § 12 Abs. 2 KiBeG folgt demnach für die Gemeinden eine Handlungsverpflichtung. In § 17 Abs. 5 ist demgegenüber eine reine Finanzierungsverpflichtung der Gemeinden geregelt, denen keine Handlungsverpflichtung korrespondiert.

55

In Art. 30 GG wird nach Befugnissen und Aufgaben differenziert. Nach dem üblichen Sprachgebrauch sind unter Befugnissen die staatlichen Funktionen zu fassen, die die Staatsorgane zu Eingriffen berechtigen, während sich die Bezeichnung Aufgaben auf Tätigkeitsbereiche erstreckt, zu deren Wahrnehmung der Staat teilweise verpflichtet, teilweise aber auch nur berechtigt ist (Gubelt in von Münch/Kunig, GG, 3. Aufl., Art. 30, RdNr. 6). Art. 104a Abs. 1 GG bestimmt, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, d. h. die Ausgabenverantwortung folgt der Aufgabenverantwortung (Maunz in Maunz/Dürig, GG, Art. 104a, RdNr. 10; Waechter, Kommunalrecht, 2. Aufl., RdNr. 229). Auch Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf differenziert zwischen Aufgabenübertragung (S. 1) und Kostendeckungsregelung (S. 2). Daraus ist im Ergebnis zu folgern, dass Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf (und insbes. S. 2 und S. 3) überhaupt nur dann anwendbar ist, wenn eine Handlungsverpflichtung statuiert wird, nicht hingegen, wenn lediglich eine Finanzierungsverpflichtung ohne Handlungsverpflichtung begründet wird. Ob eine Förderpflicht (Finanzierungspflicht) dabei die Fortsetzung der Sachaufgabe (Sicherstellungsaufgabe) darstellt (BVerfG, Beschl. v. 07.02.1991 - 2 BvL 24/84 -, BVerfGE 83, 363, 385), kann dahinstehen. In Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf wird die Sachaufgabe mit der Finanzierungsregelung verbunden. Die Sachaufgabe im Hinblick auf § 17 Abs. 5 KiBeG liegt dabei nicht darin, die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse der freien Träger zu kontrollieren, um die notwendigen von den nicht notwendigen Betriebskosten zu sondern und den erstattungsfähigen Fehlbetrag ermitteln zu können (so das der Beschwerdeschrift als Anlage beigefügte Gutachten, S. 99). Aufgabe i. S. v.

Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf würde in diesem Zusammenhang den Betrieb einer Einrichtung bedeuten und meint nicht untergeordnete Prüfungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Durchführung der Finanzierungsverpflichtung.

56

Eine Finanzierungsregelung als Ausgleich für eine konkret auferlegte Finanzierungsverpflichtung wäre ein Widerspruch in sich, da die übertragene Finanzierungspflicht dann in der Sache (jedenfalls zum Teil) beim Land verbliebe und die Übertragung im Ergebnis leer laufen müsste. Der Ausgleich für die Übertragung einer Finanzierungspflicht (ohne konkrete Sachaufgabe) kann daher nur im Rahmen von Art. 88 Abs. 1 LSA-Verf erfolgen, nicht aber im Rahmen von Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSA-Verf.

57

2.3.2 § 12 Abs. 2 KiBeG verstößt nach diesen Grundsätzen teilweise gegen Art. 87 Abs. 3 S. 2 und 3 LSA-Verf; § 17 Abs. 5 KiBeG ist demgegenüber mit der Landesverfassung vereinbar.

58

2.3.2.1 In Abgrenzung zu Art. 88 LSA-Verf verpflichtet die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt das Land, außer der durch Art. 88 LSA-Verf geregelten "Grundausstattung" besondere Regelungen über die Kosten zu treffen, welche durch übertragene Aufgaben entstehen. Dies gilt auch dann (Art. 87 Abs. 3 S. 2 erste Alternative LSA-Verf), wenn das Land den Kommunen "durch Gesetz Pflichtaufgaben in eigener Verantwortung zuweist". Darunter fallen auch ehemals freiwillig wahrgenommene Selbstverwaltungsaufgaben, die das Land den Kommunen nunmehr zur Pflicht macht.

59

Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf erfüllt seine Schutzfunktion für die Kommunen in der Weise, dass der Gesetzgeber bei jeder Aufgabenübertragung die damit verbundenen finanziellen Belastungen berücksichtigen muss. Der Gesetzgeber kann diesem Schutzgebot nur nachkommen, wenn die Regelung über die Kostendeckung für die Kommunen erkennbar und nachprüfbar ist. Dabei sind die Kosten nachvollziehbar zu ermitteln und für die Kommunen sichtbar zu machen, in welcher Höhe sie an der Deckung der Kosten beteiligt werden. Die Kostenregelung muss aus verfassungsrechtlicher Sicht bestimmten Mindestanforderungen genügen. Hierzu gehören Angaben, die den Kommunen Berechnungsmöglichkeiten in die Hände geben. Bei der Regelung der Kostendeckung der Kommunen verfügt der Gesetzgeber über einen weiteren Spielraum. Welche Methode er wählt, ist seiner pflichtgemäßen Entscheidung überlassen. Denkbar sind Festbeträge, Pauschalierungen, Quoten, Prozentsätze oder Kostenzuschüsse. Die Kostenregelung in Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf umfasst weiterhin einen "angemessenen" Ausgleich. Dabei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der im jeweiligen Kostenregelungsgesetz auszufüllen ist. "Angemessen" bedeutet nicht, dass den Kommunen voller Kostenersatz zu leisten ist. Es ist daher verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn den Kommunen eine "Interessenquote" bei der Kostendeckung verbleibt. Entscheidend ist die Eignung der Regelung zum Zweck der Berechnungssicherheit (LVerfG LSA, Ur. v. 17.09.1998, LVG 4/96, S. 15/16, mit weiteren Nachweisen, zur Veröffentlichung in LVerfGE vorgesehen).

60

Soweit die beschwerdeführenden Gemeinden die Ansicht vertreten, die §§ 11 Abs. 2 und Abs. 3 und 17 Abs. 1 und 2 KiBeG beinhalteten keine Kostendeckungsregelung im Hinblick auf die Sicherstellungsaufgabe gemäß § 12 Abs. 2 KiBeG (Beschwerdeschrift S. 28/29), kann dem nicht gefolgt werden. Zu prüfen ist in diesem Zusammenhang der

Fall, dass die Gemeinde im Rahmen der Sicherstellungsaufgabe - und damit nicht freiwillig (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 KiBeG) - Kindertageseinrichtungsplätze bereitstellen muss. Unstreitig fördert das Land im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel die Investitionskosten von freiwillig errichteten Kindertageseinrichtungen, wenn der Träger einer Gemeinde ist, mit einem Anteil bis zu 30 v. H. (§ 11 Abs. 2 S. 1 KiBeG). Im gleichen Umfang fördert auch der Kreis diese Einrichtungen (§ 11 Abs. 3 KiBeG). Hinsichtlich der laufenden Betriebskosten ergibt sich die Förderpflicht aus § 17 Abs. 1 und Abs. 2 KiBeG. Es ist nichts dafür ersichtlich (insbesondere kann dazu auch aus der systematischen Stellung vom § 11 Abs. 2, Abs. 3 bzw. § 17 Abs. 1, Abs. 2 KiBeG im Verhältnis zu § 12 Abs. 2 KiBeG nichts hergeleitet werden), dass sich die Förderpflicht des Landes und des Kreises ausschließlich auf die Fälle erstreckt, in denen die Gemeinde freiwillig eine Einrichtung errichtet, während die Förderpflicht dann nicht eingreifen soll, wenn die Einrichtung im Rahmen der Sicherstellungsaufgabe erfolgen muss. Gründe, die eine solche - mit dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu vereinbarende - Auslegung der §§ 11, 17 KiBeG rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich. Die §§ 11 Abs. 2 und Abs. 3; 17 Abs. 1 und Abs. 2 KiBeG beinhalten mithin grundsätzlich im Hinblick auf § 12 Abs. 2 KiBeG die von Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSA-Verf geforderte Kostendeckungsregelung.

61

Mit der Förderung von Investitionskosten (§ 11 KiBeG) und der laufenden Betriebskosten (§ 17 KiBeG) werden zwar alle Kostenarten erfasst, die beim Betrieb einer Kindertageseinrichtung anfallen können. § 11 Abs. 2 KiBeG steht aber unter dem Vorbehalt der verfügbaren Haushaltsmittel. Das Land legt seinen Anteil an den Investitionskosten damit nicht für die Kommunen vorhersehbar fest. Darüber hinaus soll die Förderung "bis zu" 30 v. H. (ebenso für die Förderung durch den Kreis - § 11 Abs. 3 KiBeG -, dessen Anteil allerdings nicht unter einem Haushaltsvorbehalt steht) erfolgen. Ein Maßstab oder eine fixe Größe, die eine Berechnung oder eine Größenordnung der Kostenerstattung zuließe, fehlt. Der Zuschuss kann alle Größenordnungen bis zu 30 v. H. umfassen. Eine Berechnungssicherheit, die erst eine hinreichende Planungssicherheit ermöglicht, welche insbesondere die Finanzierungssicherheit einschließt, besteht daher für die Kommunen nicht (LVerfG LSA, Ur. v. 17.09.1998 - LVG 4/96 -, S. 16 a. E., 17 zu § 15 Abs. 3 und 4 LSA-ÖPNVG). Insbesondere werden keine Anknüpfungspunkte genannt, aus denen die Kommunen verlässlich erkennen könnten, wann mit keiner Förderung zu rechnen ist und wann eine Förderung von 30 v. H. (bzw. 60 v. H.) erfolgt.

62

Anknüpfungspunkte ergeben sich dafür auch nicht aus § 11 Abs. 5 KiBeG. Dort werden zwar einzelne förderungswürdige Vorhaben aufgelistet. Es existiert aber keine Regelung hinsichtlich der Höhe der Förderung der damit verbundenen Aufwendungen. § 11 Abs. 5 KiBeG soll lediglich § 11 Abs. 2 und Abs. 3 KiBeG hinsichtlich des Förderungsbereiches konkretisieren, enthält aber selbst keine Finanzierungsregelung.

63

Anders verhält es sich mit der Förderung der laufenden Betriebskosten. Art. 17 Abs. 1, Abs. 2 KiBeG (i. V. m. Art. 1, Nr. 3 lit. a Verordnung über die Änderung der Kinderbetreuungsverordnung vom 12.11.1997 - LSA-GVBl., S. 968 -) nennen feste Pauschalbeträge für jeden Einrichtungsplatz. § 17 Abs. 1 S. 1 KiBeG knüpft dabei an die Festlegung im Bedarfs- und Entwicklungsplan an. Aus diesen Faktoren folgt für die Gemeinde Planungssicherheit, da sie im voraus verlässlich ermitteln kann, in welchem Umfang das Land und der Kreis die Einrichtung hinsichtlich der Betriebskosten fördern werden.

64

Daraus folgt indes nicht, dass den Anforderungen von Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSA-Verf genügt ist. Wird eine Aufgabe auf die Gemeinden übertragen, muss die Kostendeckungsregelung alle damit verbundenen Kostenarten verbindlich erfassen. Bei der Prüfung der Frage, ob eine Kostenregelung einen angemessenen Ausgleich i. S. v. Art. 87 Abs. 3 S. 2 LSA-Verf schafft, ist es verfassungsrechtlich zwar unbedenklich, wenn den Kommunen eine "Interessenquote" bei der Kostendeckung verbleibt. Entscheidend ist aber die Eignung einer solchen Regelung zum Zwecke der Berechnungssicherheit (LVerfG a. a. O., S. 16). Dies kann aber dann nicht angenommen werden, wenn hinsichtlich einer wesentlichen Kostengruppe keine hinreichende Regelung besteht. Abzustellen ist auf den Gesamtumfang der Kosten, wenn sich dem verbleibenden Teil (Betriebskosten) im Hinblick auf die Gesamtkosten nicht eindeutig entnehmen lässt, dass damit ein angemessener Ausgleich sichergestellt und der restliche Teil (Investitionskosten) die zulässige Interessenquote der Gemeinde repräsentieren soll. Dies kann für den vorliegenden Fall schon deshalb nicht zutreffen, weil das Verhältnis von Betriebs- und Investitionskosten nicht erkennbar ist.

65

§ 12 Abs. 2 KiBeG ist demnach mit Art. 87 Abs. 3 LSA-Verf insoweit nicht vereinbar, als es an einer Regelung hinsichtlich der Kostendeckung fehlt. Die teilweise Unvereinbarkeit von § 12 Abs. 2 KiBeG führt jedoch nicht zur Nichtigkeit der übrigen Bestimmungen des Gesetzes, sondern verpflichtet den Landesgesetzgeber, die unvollkommene Regelung über die Beteiligung des Landes und der Kreise an den im Rahmen der Sicherstellungsaufgabe anfallenden Kosten der Gemeinde zu vervollständigen (LVG a. a. O., S. 17).

66

2.3.2.2 § 17 Abs. 5 KiBeG verstößt nicht gegen Art. 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 KiBeG. Wie bereits dargelegt, handelt es sich bei § 17 Abs. 5 KiBeG um eine reine Restfinanzierungsverpflichtung gegenüber den freien Trägern, denen keine Handlungsverpflichtung korrespondiert. Die Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift ist somit allein an Art. 2 Abs. 3; Art. 87 Abs. 1 LSA-Verf zu messen. Dass es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, wenn das Land auf der Basis von § 69 Abs. 5 SGB VIII den kreisangehörigen Gemeinden einzelne Verpflichtungen auf dem Gebiet der Jugendhilfe auferlegt, wurde bereits dargelegt. Dazu zu zählen sind auch Finanzierungsverpflichtungen gegenüber den freien Trägern, soweit es sich nur um eine Ausfallhaftung für Restbeträge handelt, die Hauptverantwortung - auch für die Finanzierung - bei den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe verbleibt. Nach § 17 Abs. 5 KiBeG haben die Gemeinden den freien Trägern die Defizite zu erstatten, die nach Abzug der Zahlung der Pauschale von Land und Kreis, den Elternbeiträgen (Differenzhaftung ebenfalls beim Kreis - § 18 Abs. 3 KiBeG -) und des Eigenanteils des Einrichtungsträgers verbleiben. Es ist weder dargelegt, noch ersichtlich, dass die Ausfallhaftung zu Lasten der Gemeinde im Verhältnis zu den übrigen Einnahmen der freien Träger überwiegt.

67

An Art. 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 LSA-Verf ist somit nicht das "Ob" der Kostenbeteiligung zu messen, sondern nur, ob durch den auf die Gemeinde entfallenden Kostenanteil das kommunale Selbstverwaltungsrecht betroffen wird.

68

Zum Recht auf kommunale Selbstverwaltung gehört auch die Finanzhoheit der Gemeinden. Die gemeindliche Finanzhoheit untersteht dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt (Art. 87 Abs. 1 LSA-Verf). Insoweit kann die gemeindliche

Finanzhoheit durch Gesetz eingeschränkt werden. Gesetz in diesem Sinne bedeutet sowohl Bundes- wie Landesgesetz, soweit die Gesetze im Rahmen der allgemeinen Gesetzeszuständigkeiten liegen. Die Grenze einschränkender Gesetze liegt beim Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung (BVerfG, Urt. v. 10.12.1974 - 2 BvK 1/73, 2 BvK 902/73 -, BVerfGE 38, 258, 278).

69

Ist kein Ausgleich für eine konkret übertragene Aufgabe zu leisten, hat das Land lediglich dafür zu sorgen, dass die Kommunen über Finanzmittel verfügen, die zur angemessenen Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind (Art. 88 Abs. 1 LSA-Verf). Den Kommunen muss eine angemessene Finanzausstattung zur Verfügung stehen, die sie in eigener Verantwortung verwalten können (vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 18.03.1992 - VGH 2/91 -, DÖV 1992, 706). Die Gemeinden haben grundsätzlich einen Anspruch auf ausreichende Finanzausstattung, soweit ihnen vom Staat, also vom Bund und den Ländern, Verwaltungsaufgaben zur Wahrnehmung bzw. Ausführung übertragen werden (Scholz in Maunz/Dürig, GG, Art. 28, RdNr. 84 c).

70

Mittelbar nimmt der Bund für von ihm veranlasste Aufgaben eine Verantwortung im horizontalen Finanzausgleich dadurch wahr, dass der Finanzbedarf der Gemeinden, abstrakt aufgabenorientiert (BVerfG, Urt. v. 27.05.1992 - 2 BvF 1/98, 1/89 und 1/90 -, BVerfGE 86, 148, 222), in die Landesbedarfsermittlung eingestellt (vgl. § 6 f. Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern - Finanzausgleichsgesetz - vom 23.06.1993; BGBl. I S. 944, 977 f.) und durch die Finanzausgleichsgesetze der Länder für die einzelnen Gemeinden konkretisiert wird. Die Kosten der Jugendhilfe werden damit wenigstens mittelbar bei den Finanzausweisungen von Bund und Land berücksichtigt.

71

Die Kommunen haben insoweit vorgetragen (Beschwerdeschrift S. 17 - 19), dass sie auf Grundlage des KiBeG Mehraufwand und Mehrkosten zu tragen haben, der im wesentlichen (z. B. Sangerhausen) darauf beruhe, dass sie nunmehr Zahlungen zu erbringen hätten, die zuvor vom Kreis als örtlichem Träger der Jugendhilfe aufgebracht worden seien, bzw. (z. B. Zeitz) bislang keine freiwilligen Zahlungen durch die Gemeinde erfolgten, nunmehr im Hinblick auf § 17 Abs. 5 KiBeG dazu aber eine Verpflichtung bestehe (zusammenfassend S. 99 f. des als Anlage der Beschwerdeschrift beigefügten Gutachtens).

72

Soweit die kreisangehörigen Gemeinden ausführen, dass die durch das KiBeG übertragenen Aufgaben nachgewiesenermaßen zu messbaren finanziellen Mehrbelastungen führen, kann dies als gegeben unterstellt werden. Die Beschwerdeführerinnen übersehen indes, dass die Mehrbelastung nicht an Art. 87 Abs. 3 (S. 2 u. 3) LSA-Verf, sondern an Art. 2 Abs. 3; 87 Abs. 1 LSA-Verf zu messen ist. Aus den von den Beschwerdeführerinnen zu Art. 87 LSA-Verf vorgelegten Zahlen ergibt sich nicht, dass sie durch die Mindereinnahmen bzw. Mehrausgaben die ihnen im Übrigen obliegenden Aufgaben nicht mehr angemessen erfüllen können (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 - 2 BvR 1808, 1809, 1810/82 -, BVerfGE 71, 25, 37).

73

Die Verfassungsbeschwerde hat daher nur im dargelegten Umfang Erfolg. Aus der teilweisen Verfassungswidrigkeit von § 12 Abs. 2 KiBeG folgt nicht zugleich die Verfassungswidrigkeit anderer Vorschriften, weil die Regelung nicht Teil eines geschlossenen Finanzierungssystems ist (vgl. LVerfG LSA, Urt. v. 27.10.1994 - LVG 14,

17, 19/94 -, LVerfGE 2, 345, 373 f.). Die fehlende Kostendeckungsregelung hinsichtlich der Sicherstellungsaufgabe berührt die Ausfallhaftung gegenüber den freien Trägern im Rahmen von § 17 Abs. 5 KiBeG nicht.

74

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 LSA-VerfGG.

Die hier veröffentlichten Entscheidungen sind nur für Informations- und Recherchezwecke freigegeben. Eine Rechtsverbindlichkeit besteht nicht.
