



SAARLÄNDISCHER
STÄDTE- UND
GEMEINDETAG

GESCHÄFTSFÜHRENDES
VORSTANDSMITGLIED

SSGT · Talstraße 9 · 66119 Saarbrücken

An den
Vorsitzenden des
Ausschusses für Bildung, Kultur und Medien
des Landtages des Saarlandes
Herrn Frank Wagner

Telefon 0681/9 26 43-0
Telefax 0681/9 26 43-15
mail@ssgt.de
www.ssgt.de

Sparkasse Saarbrücken
IBAN: DE08 5905 0101 0000 0845 58
BIC: SAKSDE55XXX

Vereinigte Volksbank eG
Saarlouis-Sulzbach/Saar
IBAN: DE15 5909 2000 1995 1700 07
BIC: GENODE51SLS

Aktenzeichen C 1-01-10 / Ru
Sachbearbeiter/in Michaela Rumschöttel
0681/9 26 43 - 19
Datum 13.05.2019

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetzes und weiterer Vorschriften ([Drucksache 16/790](#))

Ihr Schreiben vom 11.04.2019, Az.: 592/19

Sehr geehrter Herr Wagner,

der Saarländische Städte- und Gemeindetag dankt für die Gelegenheit, sich im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu o.g. Gesetzentwurf zu äußern.

Das Präsidium unseres Verbandes hat sich in seiner Sitzung am 10. Mai 2019 mit o.g. Gesetzentwurf und den Auswirkungen auf die kommunale Ebene befasst. Als Ergebnis dieser Beratungen nehmen wir zu den vorgesehenen Regelungen wie folgt Stellung:

1.

Das Saarland wird über das Gute-Kita-Gesetz des Bundes ca. 63,5 Mio. € erhalten, wovon ein Großteil in die Elternbeitragsreduzierung investiert werden soll. Weniger als 1/3 dieser Gelder sollen in die **Qualitätsentwicklung** anhand der vom Bund vorgegebenen Handlungsfelder investiert werden. Mit dem Inhalt der vorgegebenen Handlungsfelder hat sich das Präsidium schon in seiner Sitzung vom 7. November 2018 beschäftigt und beschlossen, dass alle zehn Handlungsfelder wichtig und demnach förderungswürdig sind. Vor allem die Themenbereiche Fachkräfteaquisition, Integration und Flexibilisierung von bestehenden Standards sollten im Rahmen der Förderung bedacht werden. Der SSGT bedauert es deshalb sehr, dass in die Qualitätsentwicklung letztlich weniger als 1/3 der Gelder aus dem Gute-Kita-Gesetz investiert werden.

2.

Im Hinblick auf die **Befristung** der Bundesmittel aus dem Gute-Kita-Gesetz bis 2022 ist Folgendes anzumerken:

Im Gesetzentwurf wird darauf hingewiesen, dass für die Fortführung der Beitragsentlastung über 2022 hinaus keine Haushaltsvorsorge getroffen wurde und es daher notwendig ist, dass sich der Bund dauerhaft und angemessen an der Finanzierung beteiligt. Der SSGT fordert insoweit, dass auch nach Auslaufen der Bundesmittel das Land und/oder der Bund weiter Gelder zur Verfügung stellen müssen/muss. Es muss sichergestellt werden, dass der kommunalen Seite keine weiteren Lasten dadurch entstehen, dass das o.g. Gesetz nur eine befristete Zurverfügungstellung von Geldern regelt. Bund und Land sind in der Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass die Städte und Gemeinden durch den Wegfall von Bundesmitteln keine zusätzlichen Kosten tragen müssen.

3.

Des Weiteren nimmt der SSGT zu der **geplanten Ausgestaltung der Elternbeiträge** wie folgt Stellung:

Die Sätze 4 bis 7 des § 14 Abs. 2 Ausführungs-VO SKBBG-neu haben folgenden Inhalt: *„⁴Bei der Bemessung des Elternbeitrags sind die in der Einrichtung bestehenden Angebotsstrukturen in Bezug auf Altersgruppen und Öffnungszeiten zu berücksichtigen.⁵ Der Beitragssatz reduziert sich mit der Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie um jeweils 25 Prozent (§ 90 Absatz 3 des Achten Buches Sozialgesetzbuch).⁶**Die Ausgestaltung der Elternbeiträge im Einzelnen obliegt der Gebietskörperschaft, bei der das örtlich zuständige Jugendamt errichtet ist.**⁷ Diese trägt auch Einnahmeausfälle der Träger, soweit diese durch die Staffelung nach Satz 4 und Satz 5 entstehen.“*

Diese Formulierung stimmt inhaltlich weitgehend mit dem Ressortentwurf überein. Jedoch wurde die Begründung hierzu dahingehend erweitert, dass o.g. Satz 6 im Sinne einer Option zu verstehen sei, die es den Jugendämtern ermögliche, die Elternbeiträge auch weiterhin in der Hoheit der Träger zu belassen.

In der Begründung heißt es weiter:

„Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Kürze der Zeit bis zum 1. August 2019 die Jugendämter von der Option, die Ausgestaltung der Elternbeiträge selbst zu regeln, keinen Gebrauch machen werden und auch nicht müssen. Wenn sich allerdings ein Jugendamt dazu entscheidet, die Elternbeiträge auszugestalten, müssen Standards für die jeweilige Angebotsstruktur definiert und die entsprechende personelle Ausstattung festgelegt werden. Hierbei wird es Aufgabe des Landes beziehungsweise des Bildungsministeriums sein, die Jugendämter angemessen mit fachlicher Expertise zu unterstützen.“

Die Regelung, dass künftig den Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Ausgestaltung der Elternbeiträge im Einzelnen obliegt, ändert die derzeitige Rechtslage und Praxis. Zurzeit obliegt die Ausgestaltung der Elternbeiträge im Detail den einzelnen Trägern. Diese Entscheidungsbefugnis wird den Trägern aufgrund der neuen Regelung genommen.

3.1 Keine „echte“ Optionsregelung

Zunächst möchten wir darauf hinweisen, dass die o.g. Optionsregelung keinen Niederschlag an der entsprechenden Stelle im Gesetzeswortlaut findet. In der Gesetzesformulierung heißt es weiterhin:

„Die Ausgestaltung der Elternbeiträge obliegt der Gebietskörperschaft, bei der das örtlich zuständige Jugendamt errichtet ist.“

Die Formulierung gibt dem jeweiligen Jugendamt kein Wahlrecht, vielmehr handelt es sich um eine klare Zuständigkeits- und Aufgabenübertragung. Unter Berücksichtigung der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Frage der Auslegung von Gesetzen anhand der jeweiligen Gesetzesbegründung erachten wir eine anderweitige Auslegung des eindeutigen Wortlautes für nicht möglich (so schon BVerfG Urteil v. 21.05.1952, Az.: 2 BvH 2/52, Rn. 56, zitiert nach juris). Der Vollständigkeit halber merken wir an, dass angenommen werden muss, dass bei einer Aufnahme der Optionsregelung in den Gesetzestext selbst alle Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken davon Gebrauch machen werden.

3.2 Gefahr einer Personalaufstockung auf Kreisebene

Darüber hinaus gehen wir davon aus, dass mit der Formulierung, dass neben der Festlegung von Standards für die jeweilige Angebotsstruktur auch die entsprechende personelle Ausstattung festgelegt wird, hiermit die Frage der personellen Ausstattung respektive die Nachpersonalisierung bei den Jugendämtern gemeint ist. Es ist aber durchaus fraglich, ob bei einer einmaligen Neufestlegung bzw. Strukturierung von Standards neues Personal benötigt wird. Folge einer (zu befürchtenden) Personalaufstockung wäre aber, dass dies mittelbar bei den Städten und Gemeinden über die Kreisumlage zu höheren Kosten führen würde. Dies kann von Seiten des SSGT nicht mitgetragen werden.

3.3 Keine Details zur Ausgestaltungsbefugnis

In mehreren Informationsveranstaltungen wurde seitens des Ministeriums für Bildung und Kultur darauf hingewiesen, dass man sich einheitliche Berechnungsschlüssel in den jeweiligen Landkreisen wünsche, anhand derer dann die Träger in den Landkreisen den Elternbeitrag errechnen könnten. Die Träger kämen dann auf gleicher Grundlage zu ihrem jeweiligen Betrag. Vorstellen könne man sich auch einen landesweiten einheitlichen Berechnungsschlüssel.

Leider sind bis zum jetzigen Zeitpunkt keine weiteren Details zur künftigen Ausgestaltungsbefugnis bekannt. Weder das Ministerium für Bildung und Kultur noch die Landkreisebene hat sich hierzu geäußert.

3.4 Berücksichtigung örtlicher Besonderheiten nicht mehr möglich

Der SSGT spricht sich erneut gegen die Aufgabenübertragung auf die Kreisebene aus. Die Gestaltung der Elternbeiträge ist Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft und durch diesen starken lokalen Bezug auch immer abhängig von den jeweiligen Gegebenheiten und Planungen vor Ort. Es bestehen von hiesiger Seite erhebliche Zweifel, ob eine adäquate und sich am tatsächlichen Bedarf orientierende Ausgestaltung der Elternbeiträge auf überörtlicher Ebene getroffen werden kann. Zu unterschiedlich sind hierfür die einzelnen Angebotsstrukturen der Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft, welche nicht selten auf die örtlichen Bedarfe maßgeschneidert sind. Eine weitgehende Nivellierung der Berechnungsgrundsätze durch kreiseinheitliche Vorgaben der Ausgestaltung der Elternbeiträge würde hier zu keiner gesteigerten Chancengleichheit führen, sondern im Gegenteil die Träger dazu zwingen, örtlichen Besonderheiten der Kinderbetreuung außer Betracht zu lassen.

3.5 Verfassungsmäßigkeit der Aufgabenübertragung fraglich

Nicht zuletzt stellt sich aber auch die grundlegende Frage nach der Vereinbarkeit der Verlagerung der Ausgestaltung der Elternbeiträge von den Gemeinden auf die Landkreisebene mit dem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten Recht der Gemeinden auf kommunale Selbstverwaltung.

Das Bundesverfassungsgericht hat jüngst (im Urteil vom 21.11.2017, Az.: 2 BvR 2177/16) erneut bekräftigt, dass Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden einen grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft umfassenden Aufgabenbereich sowie die Befugnis zur eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte garantiert. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu u.a. Folgendes aus:

- *Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG statuiert ein verfassungsrechtliches Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zugunsten der Gemeinden. Der Entzug einer solchen Angelegenheit unterliegt strengen Rechtfertigungsanforderungen und findet in einem unantastbaren Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung seine Grenze (Rn. 79).*
- *Steht der Entzug einer Aufgabe der örtlichen Gemeinschaft im Raum, wandelt sich die für die institutionelle Garantien typische Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers praktisch zum Gesetzesvorbehalt. Gesetzliche Regelungen, die den Gemeinden Aufgaben entziehen, sind auf ihre Vereinbarkeit mit dem grundsätzlichen Zuständigkeitsvorrang zugunsten der Kommunen zu prüfen, wenn sie Bezüge zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufweisen. Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist dabei umso enger und die verfassungsrechtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden als Folge der gesetzlichen Regelung an Substanz verliert (Rn. 81).*
- *Hat die Aufgabe einen relevanten örtlichen Charakter, so muss der Gesetzgeber berücksichtigen, dass sie insoweit an sich der gemeindlichen Ebene zuzuordnen ist. Will er die Aufgabe den Gemeinden gleichwohl entziehen, so kann er dies nur, wenn die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen; sein Entscheidungsspielraum ist insoweit normativ gebunden (Rn. 82).*
- *Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG konstituiert ein Regel-Ausnahme-Verhältnis, wonach der Gesetzgeber den Gemeinden örtliche Aufgaben nur aus Gründen des Gemeinwohls entziehen darf, vor allem wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung anders nicht sicherzustellen wäre. Das bloße Ziel der Verwaltungsvereinfachung oder der Zuständigkeitskonzentration – etwa im Interesse der Übersichtlichkeit der öffentlichen Verwaltung – scheidet als Rechtfertigungsgrund eines Aufgabenentzugs aus (Rn. 84).*
- *Dieses Aufgabenverteilungsprinzip gilt zugunsten kreisangehöriger Gemeinden auch gegenüber den Kreisen. Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG sichert den Gemeindeverbänden – und damit den Kreisen – anders als Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden gerade keinen bestimmten Aufgabenbereich. Aus diesem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip folgt ein prinzipieller Vorrang der Gemeindeebene vor der Kreisebene (Rn. 85).*

- *Benehmensefordernisse genügen grundsätzlich nicht, um den Entzug kommunaler Kompetenzen zu rechtfertigen, weil diese den Gemeinden kein wirksames Mitentscheidungsrecht gewährleisten (Rn. 87).*

Unter Zugrundlegung o.g. Ausführungen ist nach hiesigem Dafürhalten im vorliegenden Fall von einem Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht auszugehen. Eine wesentliche Aufgabe eines jeden kommunalen Trägers – die Gestaltung der Elternbeiträge und die hiermit einhergehende Kalkulations- und Strukturierungsbefugnis – wird diesen durch die neue Ausgestaltungsbefugnis der Kreisebene genommen. Wie oben bereits erläutert, unterliegt der Entzug einer Aufgabe, welche unter die kommunale Selbstverwaltungsgarantie fällt, strengen Rechtfertigungsanforderungen. Die einen Aufgabenentzug tragenden Gründe müssen gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG überwiegen. Da wie oben bereits erwähnt bis auf die bundesgesetzlichen Vorgaben zu der Staffelung keine Details zu Art und Weise der Ausgestaltung der Beiträge bekannt oder den Landkreisen rechtlich vorgegeben sind, kann weder die danach gebotene Abwägung vorgenommen noch die Schwere des Eingriffs überhaupt bewertet werden.

Dem vorgesehenen Gesetzestext und der entsprechenden Begründung können keine Gründe für diese Aufgabenübertragung entnommen werden, sodass nach alledem von hiesiger Seite erhebliche Zweifel bestehen, ob die gesetzliche Neuregelung den hiermit verbundenen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG der betroffenen Städte und Gemeinden zu rechtfertigen vermag.

Jedenfalls muss der Gesetzgeber bei einem solchen Eingriff eine Abwägung zwischen dem Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG und den Gründen für den Eingriff, hier den Aufgabenentzug, vornehmen, was bislang offensichtlich nicht vorgesehen ist. Im Gesetzestext selbst bzw. in dessen Begründung sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass sich die Entwurfsverfasser mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit auseinandergesetzt haben.

3.6 Ergebnis

Nach alledem fordert der SSGT die Beibehaltung des Status quo, also die Entscheidungshoheit der Träger über die Ausgestaltung der Elternbeiträge im Detail. Von Seiten des Gesetzgebers ist dafür Sorge zu tragen, dass aufgrund der nunmehr durch Bundesgesetz vorgeschriebenen Staffelung den Trägern keine zusätzlichen Kosten entstehen.

4.

Bei der **geplanten Regelung zur Geschwisterermäßigung** – Beitragsreduzierung anhand der Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie um jeweils 25 Prozent – **und der erweiterten Beitragsfreiheit** unter den Voraussetzungen des § 90 Abs. 4 SGB VIII-neu bzgl. Kinderzuschlag gemäß § 6a des Bundeskindergeldgesetzes und Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz, ist anzumerken, dass beide Regelungen zu finanziellen Mehrbelastungen – letztlich – der Städte und Gemeinden führen können.

Denn sowohl die Einnahmeausfälle der Träger aufgrund der geplanten Geschwisterermäßigung als auch den Ausfallbetrag aufgrund der Beitragsfreiheit nach § 90 Abs. 4 SGB VIII-neu tragen die Landkreise und der Regionalverband Saarbrücken.

Im Vorblatt zum Gesetzentwurf ist insoweit ausgeführt, dass die Halbierung der Elternbeiträge in vier Schritten auch zu einer nicht bezifferbaren Entlastung der Jugendhilfeträger bei Übernahme der Elternbeiträge im Rahmen der wirtschaftlichen Jugendhilfe nach § 90 SGB VIII führt. Dieser Entlastung stehen allerdings die oben genannten Erweiterungen der Geschwisterermäßigung und der Beitragsfreiheit mit den dadurch entstehenden Mehrkosten gegenüber.

Ob sich Entlastungen und Belastungen die Waage halten, kann auch diesseits naturgemäß nicht beurteilt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt ist jedoch zu befürchten, dass der kommunalen Seite – unmittelbar den Landkreisen und dem Regionalverband Saarbrücken und mittelbar über die Kreisumlage den Städten und Gemeinden – höhere Kosten entstehen. Wenn und soweit im Rahmen der Umsetzung der Geschwisterermäßigung und der o.g. Erweiterung der Beitragsfreiheit Mehrkosten auf die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zukommen, muss das Land für eine Entlastung der kommunalen Ebene sorgen, zumal das Land aufgrund des Wegfalls der einkommensabhängigen Staffelung (§ 14 Abs. 2 Ausführungs-VO SKBBG) von der diesbezüglichen Kostentragung befreit wurde.

Mit der Bitte, die dargestellten Anliegen der kommunalen Seite im Rahmen der weiteren Beratungen zu berücksichtigen, verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen
gez.

Barbara Beckmann-Roh