



Leitsätze zum Urteil

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 2/14

1. Verbandsgemeinden sind den Gemeinden auf kommunaler Ebene gleichgestellte Träger des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und damit vor dem Landesverfassungsgericht beschwerdefähig.
2. Dem Konnexitätsprinzip unterliegen auch neu begründete Finanzierungspflichten, die einen integralen Bestandteil einer neuen – lediglich Dritten übertragenen – Aufgabe darstellen (Abkehr von LVerfGE 9, 390 [404 f.]).
3. Prüfungsmaßstab des Landesverfassungsgerichts ist ausschließlich die Landesverfassung. Nach der Landesverfassung von Sachsen-Anhalt sind neben den Gemeinden auch die Landkreise gleichrangige Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Der Gesetzgeber darf deshalb aus Zweckmäßigkeitsgründen grundsätzlich Aufgaben der Gemeinden auf die Landkreise verlagern, solange der institutionelle Bestand der Gemeinden hierdurch nicht ausgehöhlt wird.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN - ANHALT



*Verkündet am: 20.10.2015
Schröter, Justizamtsinspektorin
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Landesverfassungsgerichts*

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

in dem Verfassungsbeschwerdeverfahren

LVG 2/14

der Stadt Allstedt,
vertreten durch den Bürgermeister, Forststraße 9, 06542 Allstedt,

der Stadt Aschersleben,
vertreten durch den Oberbürgermeister, Markt 1, 06449 Aschersleben,

der Verbandsgemeinde An der Finne,
vertreten durch den Verbandsgemeindeoberbürgermeister, Bahnhofstraße 2a,
06647 Bad Bibra,

der Stadt Arendsee (Altmark),
vertreten durch den Bürgermeister, Am Markt 3, 39619 Arendsee (Altmark),

der Verbandsgemeinde Arneburg-Goldbeck,
vertreten durch den Verbandsgemeindebürgermeister, An der Zuckerfabrik 1, 39596
Goldbeck,

der Gothestadt Bad Lauchstädt,
vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1, 06246 Bad Lauchstädt,

der Stadt Bad Schmiedeberg,
vertreten durch den Bürgermeister, Markt 10, 06905 Bad Schmiedeberg,

der Stadt Ballenstedt,
vertreten durch den Bürgermeister, Rathausplatz 12, 06493 Ballenstedt,

der Stadt Barby (Elbe),
vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 14, 39249 Barby,

Gemeinde Barleben,

vertreten durch den Bürgermeister, Ernst-Thälmann-Str. 22, 39179 Barleben,

der Stadt Bernburg (Saale),
vertreten durch den Oberbürgermeister, Schloßgartenstr. 16, 06406 Bernburg,

der Gemeinde Biederitz,
vertreten durch den Bürgermeister, Berliner Str. 25, 39175 Biederitz,

der Stadt Bitterfeld-Wolfen,
vertreten durch den Oberbürgermeister, Rathausplatz 1, 06766 Bitterfeld-Wolfen,

der Stadt Blankenburg (Harz),
vertreten durch den Bürgermeister, Harzstraße 3, 38889 Blankenburg (Harz),

der Gemeinde Bördeland,
vertreten durch den Bürgermeister, Magdeburger Str. 3, 39221 Bördeland,

der Stadt Braunsbedra,
vertreten durch den Bürgermeister, Markt 1, 06242 Braunsbedra,

der Verbandsgemeinde Egelner Mulde,
vertreten durch den Verbandsgemeindebürgermeister, Markt 18, 39435 Egelin,

der Verbandsgemeinde Elbe-Heide,
vertreten durch den Verbandsgemeindebürgermeister, Magdeburger Str. 40, 39326 Rogätz,

der Gemeinde Elbe-Parey,
vertreten durch die Bürgermeisterin, Ernst-Thälmann-Straße 15, 39317 Elbe-Parey,

der Gemeinde Elsteraue,
vertreten durch den Bürgermeister, Hauptstraße 30, 06729 Elsteraue,

der Stadt Genthin,
vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 3, 39307 Genthin,

der Stadt Gommern,
vertreten durch den Bürgermeister, Platz des Friedens 10, 39245 Gommern,

der Stadt Gräfenhainichen,
vertreten durch den Bürgermeister, Markt 1, 06773 Gräfenhainichen,

der Stadt Haldensleben,
vertreten durch den Bürgermeister, Eichler Markt 22, 39340 Haldensleben,

der Stadt Harzgerode,
vertreten durch den Bürgermeister, Marktplatz 1, 06493 Harzgerode,

der Gemeinde Hohe Börde,
vertreten durch die Bürgermeisterin, Bördestraße 8, 39167 Hohe Börde,

der Gemeinde Huy,
vertreten durch den Bürgermeister, Bahnhofstraße 243, 38838 Huy,

der Stadt Ilsenburg (Harz),
vertreten durch den Bürgermeister, Harzburger Str. 24, 38871 Ilsenburg (Harz),

der Verbandsgemeinde Unstruttal,
vertreten durch die Verbandsgemeindebürgermeisterin, Markt 1, 06632 Freyburg (Unstrut),

der Verbandsgemeinde Vorharz,
vertreten durch die Verbandsgemeindebürgermeisterin, Markt 7, 38828 Wegeleben,

der Stadt Wanzleben-Börde,
vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1–2, 39164 Wanzleben-Börde,

der Verbandsgemeinde Weida Land,
vertreten durch die Verbandsgemeindebürgermeisterin, Hauptstraße 43, 06268 Nemsdorf-
Göhrendorf,

der Stadt Weißenfels,
vertreten durch den Oberbürgermeister, Markt 1, 06667 Weißenfels,

der Stadt Wernigerode,
vertreten durch den Oberbürgermeister, Marktplatz 1, 38855 Wernigerode,

der Verbandsgemeinde Westliche Börde,
vertreten durch die Verbandsgemeindebürgermeisterin, Marktstraße 7, 39397 Grönigen,

der Verbandsgemeinde Wethautal,
vertreten durch die Verbandsgemeindebürgermeisterin, Corseburger Weg 11, 06721
Osterfeld,

der Stadt Wettin-Lobejün,
vertreten durch die Bürgermeisterin, Markt 1, 06193 Wettin-Löbejün,

der Lutherstadt Wittenberg,
vertreten durch den Oberbürgermeister, Lutherstraße 56, 06886 Lutherstadt Wittenberg,

der Stadt Wolmirstedt,
vertreten durch den Bürgermeister, August-Bebel Str. 25, 39326 Wolmirstedt,

der Stadt Zahna-Elster,
vertreten durch den Bürgermeister, Am Rathaus 1, 06895 Zahna-Elster,

der Stadt Zerbst/Anhalt,
vertreten durch den Bürgermeister, Schloßfreiheit 12, 39261 Zerbst/Anhalt,

der Stadt Zörbig,
vertreten durch den Bürgermeister, Markt 12, 06780 Zörbig,

Beschwerdeführerinnen,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. jur. Johannes Dietlein, Heinrich-Biesenbach-Str.
13, 40627 Düsseldorf,

w e g e n

des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt hat durch seinen Präsidenten Schubert als Vorsitzenden sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Franzkowiak, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 30.06.2015 für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen, soweit sie sich gegen die Verordnungsermächtigung aus § 24 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege des Landes Sachsen-Anhalt (Kinderförderungsgesetz – KiFöG) vom 05.03.2003 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38) – KiFöG 2013 – richtet (teilweise Antrag zu 5.) und mit dem Antrag zu 14. ein gesetzgeberisches Unterlassen rügt.

§ 12b KiFöG 2013 ist mit Art. 87 Abs. 3 LVerf insoweit unvereinbar, als durch ihn für in öffentlicher Trägerschaft stehende Kindertageseinrichtungen zulasten der Beschwerdeführerinnen eine Finanzierungspflicht von 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs geschaffen wird und durch die Erhöhung der Standards in den §§ 5 Abs. 3 S. 2, 24 Abs. 2 KiFöG 2013 und den Wegfall des Eigenanteils der freien Träger (§ 11 Abs. 4 KiFöG a. F.) die bestehende Finanzierungspflicht für in freier Trägerschaft betriebene Kindertagesstätten ausgeweitet wird, ohne dass zugunsten der Beschwerdeführerinnen Kostendeckungsregelungen vorgesehen sind.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Das Land hat den Beschwerdeführerinnen ein Drittel ihrer notwendigen Auslagen zu erstatten.

Tatbestand

Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen im Jahr 2013 beschlossene Gesetzesänderungen im Bereich des Kinder- und Jugendhilferechts. Hierdurch wurden die Leistungsverpflichtung zur Bereitstellung eines Platzes in einer Tageseinrichtung auf den Träger der öffentlichen Jugendhilfe verlagert, die Qualitätsstandards für die Kinderbetreuung angehoben und die Finanzierung neu geregelt.

Durch die Änderungen im Kinderförderungsgesetz – KiFöG 2013 – wurde die Aufgabe der Gewährleistung eines hinreichenden Kinderbetreuungsangebots von den Gemeinden und Verbandsgemeinden vollständig auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe verlagert. Auf Basis der bisherigen Leistungsverpflichtung kümmerten sich die kreisangehörigen Gemeinden um Planungs- und Koordinierungsaufgaben. Mit der Zuständigkeitsänderung verfolgte der Gesetzgeber, neben der Erzielung von Synergieeffekten, das Ziel, potentielle Interessenkonflikte in den Gemeinden abzubauen. Diese stünden als Träger eigener Tageseinrichtungen im Wettbewerb zu den freien Trägern, denen nach § 4 Abs. 2 SGB VIII Vorrang zukomme. Da den Gemeinden zugleich der Sicherstellungsauftrag zugewiesen war, hätten sich hieraus Wettbewerbsverzerrungen ergeben können, indem die Gemeinden geneigt seien, ihren eigenen Einrichtungen den Vorzug vor denen der freien Träger zu geben.

Deshalb habe sich zur Neutralisierung des Konflikts angeboten, den Leistungsanspruch insgesamt auf der übergeordneten Ebene der Landkreise zu konzentrieren.

Des Weiteren werden durch gesetzliche Änderungen Qualitätsstandards angehoben. So müssen nunmehr sämtliche Tageseinrichtungen das Bildungsprogramm „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ befolgen, ein Qualitätsmanagement einsetzen und Anpassungen für Kinder mit Behinderungen vornehmen. Beim Betrieb der Einrichtungen wird ein veränderter Personalschlüssel vorgeschrieben. Über die Befolgung dieser Änderungen müssen die Tageseinrichtungen ab 2015 mit den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe Vereinbarungen treffen. Die Finanzierung der Tageseinrichtungen wird in der Grundstruktur neu geregelt, wobei einzelne Elemente der bisherigen Regelungen fortgeführt werden.

Die Finanzierung wird von einem Quartett aufgebracht, nämlich dem Land, den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe, den (Verbands-)Gemeinden des gewöhnlichen Aufenthalts der Kinder und den Eltern. Das Land leistet Zuweisungen an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, deren Höhe regelmäßig angepasst werden soll. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe reichen die Landeszuweisungen zuzüglich einer eigenen Beteiligung (in Höhe eines gesetzlich fixierten Vomhundertsatzes der Landeszuweisungen) an die Träger von Tageseinrichtungen für die von diesen betreuten Kinder weiter. Die (Verbands-)Gemeinden des gewöhnlichen Aufenthalts der Kinder kommen für mindestens 50 % des nach Landes- und Landkreiszuweisungen verbleibenden Finanzbedarfs auf. Die Eltern entrichten Kostenbeiträge an die (Verbands-)Gemeinden des gewöhnlichen Aufenthalts ihrer Kinder. Die Höhe der Kostenbeiträge legen die (Verbands-)Gemeinden des gewöhnlichen Aufenthalts der Kinder fest. Sie sind auf höchstens 50 % des nach Landes- und Landkreiszuweisungen verbleibenden Finanzbedarfs begrenzt. Die neuen Finanzierungsregelungen sollen bis zum Ende des Jahres 2016 evaluiert werden.

Die Beschwerdeführerinnen sehen in diesen Neuregelungen einen Eingriff in ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf und sehen das Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 LVerf verletzt. Sie wenden sich im Einzelnen gegen folgende Bestimmungen:

§ 3 Abs. 4 KiFöG 2013

„Der Anspruch nach den Absätzen 1 und 2 richtet sich gegen den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, in dessen Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat.“

§ 5 Abs. 3 KiFöG 2013

„Die Träger der Tageseinrichtungen gestalten die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrages in eigener Verantwortung. Verbindliche Grundlage ist das Bildungsprogramm ‚Bildung: elementar – Bildung von Anfang an‘ unter besonderer Beachtung der Sprachförderung. Jede Tageseinrichtung hat nach einer Konzeption und einem durch den Träger frei zu wählenden Qualitätsmanagementsystem zu arbeiten.“

§ 8 S. 1 KiFöG 2013

„Kinder mit Behinderung haben einen Anspruch, gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen gefördert und betreut zu werden.“

§ 11a KiFöG 2013

„(1) Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe schließt mit den Trägern von Tageseinrichtungen für seinen Zuständigkeitsbereich Vereinbarungen über den Betrieb der Tageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e des Achten Buches Sozialgesetzbuch im Einvernehmen mit den Gemeinden, Verbandsgemeinden und Verwaltungsgemeinschaften.

(2) Kommt eine Vereinbarung nicht zustande, so entscheidet die Schiedsstelle nach § 78g des Achten Buches Sozialgesetzbuch.“

§ 12b KiFöG 2013

„Soweit der Finanzierungsbedarf eines in Anspruch genommenen Platzes in einer Tageseinrichtung oder in einer Tagespflegestelle nicht vom Land und dem jeweiligen örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gedeckt wird, hat die Gemeinde, Verbandsgemeinde und Verwaltungsgemeinschaft, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, den verbleibenden Finanzbedarf in Höhe von mindestens 50 v. H. zu tragen.“

§ 13 KiFöG 2013

„(1) Für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen sind von den Eltern Kostenbeiträge zu erheben. Sie sind nach Anzahl der vereinbarten Betreuungsstunden zu staffeln.

(2) Der Kostenbeitrag wird durch die Gemeinde, Verbandsgemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, nach Anhörung der Träger von Tageseinrichtungen und der Gemeindeelternvertretung, festgelegt. Die Festlegungen bedürfen der Zustimmung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe.

(3) Der Kostenbeitrag wird durch die Gemeinde, Verbandsgemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft, in deren Gebiet das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, erhoben. Die Erhebung kann auf die Träger von Tageseinrichtungen übertragen werden.

(4) Für Familien mit einem Kindergeldanspruch für zwei oder mehr Kinder, die gleichzeitig in Tageseinrichtungen oder Tagespflegestellen gefördert und betreut werden, darf der gesamte Kostenbeitrag ab dem 1. Januar 2014 160 v. H. des Kostenbeitrages, der für das älteste Kind zu entrichten ist, nicht übersteigen.

Schulkinder bleiben bei der Festsetzung der Höhe des Kostenbeitrages unberücksichtigt.

(5) Soweit die Regelung des Absatzes 4 zu verminderten Einnahmen aus Kostenbeiträgen führt, erstattet das Land auf Antrag den Differenzbetrag. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben bis zum 28. Februar des Folgejahres die Einnahmeausfälle für das Vorjahr zu ermitteln und dem überörtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu melden.

(6) Die Verpflegungskosten tragen die Eltern.“

§ 14 KiFöG 2013

„Die Lage, das Gebäude, die Räumlichkeiten, die Außenanlagen und die Ausstattung der Tageseinrichtungen müssen den Aufgaben nach den §§ 5, 7 und 8 genügen. Sie müssen ausreichend und kindgerecht bemessen sein.“

§ 21 Abs. 2 KiFöG 2013

„Der Mindestpersonalschlüssel in einer Tageseinrichtung beträgt:

1. bis zum 31. Juli 2015 für jedes Kind unter drei Jahren 0,15 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft und 0,18 Arbeitsstunden ab dem 1. August 2015,
2. für jedes Kind von drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht 0,08 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft und
3. für jedes Schulkind 0,05 Arbeitsstunden einer pädagogischen Fachkraft.

Bezugsgrößen für die Mindestpersonalschlüssel sind die jährliche Summe der vereinbarten Betreuungsstunden sowie die vergüteten Jahresarbeitsstunden der pädagogischen Fachkräfte der Tageseinrichtung.“

§ 24 Abs. 2 KiFöG 2013

„Das für Kinder und Jugendhilfe zuständige Ministerium hat durch Verordnung

1. den Inhalt des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ festzulegen“...

Die Beschwerdeführerinnen sehen in der Verlagerung der Planungs- und Koordinierungsaufgabe auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine unzulässige „Hochzonung“ von Aufgaben. Die vom Gesetzgeber hierfür angeführten Gründe genügten nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Voraussetzung hierfür sei neben einem legitimen Zweck, der nicht allein in einer Kostenersparnis oder der Verwaltungsvereinfachung liegen dürfe, den Nachweis zu erbringen, dass die den Aufgabenentzug tragenden Gründe gegenüber dem verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzip des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG überwö-

gen. Dies sei nicht der Fall. Bereits das mit der Hochzonung verfolgte Ziel (Abbau von Interessenkonflikten) basiere auf einem Fehlverständnis der Regelungsvorgaben (im Besonderen: des § 4 Abs. 2 SGB VIII). Der Gesetzgeber habe zudem seine Mutmaßung in keiner Weise empirisch belegt. Die von ihm vorgenommene Auslegung des Subsidiaritätsprinzips sei unzutreffend und könne die Maßnahme deshalb nicht legitimieren. Aus § 4 Abs. 2 SGB VIII ergebe sich kein generelles Vorrang-Nachrang-Verhältnis zwischen öffentlichen und freien beziehungsweise privaten Trägern. Schließlich verstoße die gesetzgeberische Zielrichtung aber auch gegen die Anforderungen der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit. Die Gemeinden behielten nach § 11a KiFöG 2013 (Erfordernis des Einvernehmens) weiterhin bestimmenden Einfluss auf die Einbindung der freien Träger in die Kindertagesbetreuung, was ebenfalls dem gesetzgeberischen Ziel zuwiderlaufe. Im Übrigen verstoße die Regelung gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, da auf Fehlverhalten der Gemeinden mit milderen Mitteln, wie etwa der Kommunalaufsicht, hätte reagiert werden können.

Die Beschwerdeführerinnen sehen in der Regelung des § 11a Abs. 2 KiFöG 2013 ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung verletzt. Dies gelte sowohl insoweit, als die Regelung darauf abziele, mit dem Spruch der Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII das nach § 11a Abs. 1 KiFöG 2013 erforderliche Einvernehmen der Gemeinden zu ersetzen, als auch insoweit, als sie es ermögliche, im Fall der eigenen Einrichtungsträgerschaft der Gemeinde die Vereinbarung zwischen dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den gemeindlichen Einrichtungsträgern durch einen Spruch der Schiedsstelle gemäß § 78g SGB VIII zu substituieren. Eine hinreichende Rechtfertigung der Eingriffe liege nicht vor. Die Gesetzesbegründung thematisiere diesen Gesichtspunkt nicht. Falls der Gesetzgeber mit der Regelung das Ziel verfolge, eventuelle planerische Erschwernisse aus dem Weg zu räumen, genüge eine solche Begründung nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Ein „Durchsteuern“ an den Gemeinden vorbei sei nicht zulässig. Dass ohne die Möglichkeit der Ersetzung anderenfalls zeitnah eine ordnungsgemäße Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen nicht erfolgen könne, sei nicht vorgetragen worden, ebensowenig, dass es zu strukturellen Unterdeckungen gekommen sei. Die Norm lasse zwar eine verfassungskonforme Auslegung dahin zu, dass die Ersetzungsbefugnis der Schiedsstelle sich lediglich auf die Vereinbarung, nicht aber zugleich auf das möglicherweise verweigerte Einvernehmen der Gemeinde erstrecke. Dies sei jedoch nicht eindeutig, weshalb um gerichtliche Klärung gebeten werde. Unabhängig davon könne den (Verbands-)Gemeinden, die sich im Rahmen ihrer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als Träger von Kindertageseinrichtungen betätigen, aufgrund der Ersetzungsbefugnis in unzulässiger Weise eine externe Steuerung durch die Schiedsstelle aufgezwungen werden. So könnte die Schiedsstelle Maßgaben hinsichtlich des Leistungsangebots, der Entgelte und der Qualitätsentwicklung vorgeben. Ein solcher Eingriff sei nicht zu rechtfertigen.

Die Beschwerdeführerinnen sind der Auffassung, dass die Neuregelung des § 12b KiFöG 2013 in mehrfacher Weise in die gemeindliche Finanzhoheit eingreife und gegen das Konnexitätsprinzip verstoße. Hierdurch werde den Gemeinden hinsichtlich der selbst getragenen Einrichtungen die Möglichkeit genommen, den verbleibenden Finanzbedarf der Einrichtungen zu mehr als 50% über die Erhebung von Kostenbeiträgen (i. S. d. § 13 KiFöG 2013) zu refinanzieren. Damit müssten die Gemeinden einen bestimmten Anteil der Kosten der eigenen Einrichtungen aus allgemeinen gemeindlichen Haushaltsmitteln bestreiten, was die Begründung einer Finanzierungspflicht für eigene Einrichtungen bewirke. Weiterhin werde der

gemeindliche Finanzierungsanteil auch und vor allem hinsichtlich der Einrichtungen freier Träger potentiell vergrößert, da die Gemeinden auch insoweit 50 % des durch das Land und den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ungedeckten Finanzbedarfs zu übernehmen hätten. Aufgrund der früher im Gesetz vorgesehenen Finanzierungsbeteiligung (§ 11 Abs. 4 KiFöG a. F.) der freien Träger an den Gesamtkosten sei nunmehr, nach Festschreibung eines festgesetzten Mindestfinanzierungsanteils von 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs, eine potentielle Erweiterung der Finanzierungspflicht der Gemeinden geschaffen worden. Zwar sei nach der Übergangsvorschrift des § 25 Abs. 1 KiFöG 2013 weiterhin ein gewisser Eigenanteil der freien Träger in Anschlag zu bringen, und erst nach Abschluss einer Vereinbarung nach § 11a KiFöG LSA 2013 greife die volle Finanzierungspflicht. Zwischenzeitlich sei diese Übergangsfrist indes abgelaufen. Dieser Effekt verstärke sich noch durch die gesteigerten Anforderungen an die Betreuungsstandards, die auch bei den freien Trägern einen erhöhten Finanzbedarf auslösten und auf den Finanzierungsanteil der Gemeinden durchschlugen. Die Regelung sei ferner unverhältnismäßig. Den Gemeinden könne nicht einerseits die „Ausfallbürgschaft“ für die verbleibenden Kosten aufgebürdet werden, andererseits aber jegliche Möglichkeit der Organisation oder Moderation des Betreuungsangebots genommen werden. Im Übrigen stelle die Übertragung der Finanzierungsverpflichtung eine konnexitätsrelevante Aufgabenzuweisung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf dar. Auch die Begründung und Erweiterung gemeindlicher Finanzierungspflichten sei konnexitätsrelevant. So läge bei der Übertragung der Sachaufgabe unzweifelhaft ein konnexitätspflichtiger Sachverhalt vor. Dieser Finanzierungspflicht dürfe sich das Land nicht dadurch entziehen, dass es die Aufgaben anderweitig verteile, die diesbezügliche Finanzierungspflicht dagegen isoliert bei der Gemeinde belasse. Deshalb müsse das Konnexitätsprinzip auch auf aufgabenakzessorische Finanzierungspflichten Anwendung finden. Ansonsten würde die Auferlegung einer Finanzierungsverpflichtung zulasten der Gemeinde sanktionslos bleiben. Im Übrigen sei das Finanzausgleichssystem durch das neue FAG LSA auf einen aufgabenbezogenen Ansatz umgestellt worden. Aufgrund dessen hätten neue Aufgaben, die mit der Umsetzung des KiFöG 2013 verbunden seien, nicht in die Berechnung der Finanzausgleichsmasse einbezogen werden können. Deshalb gebiete es sich, neue aufgabenbezogene Finanzierungspflichten unter das Konnexitätserfordernis des Art. 87 Abs. 3 LVerf zu stellen.

Die Beschwerdeführerinnen sehen in der verbindlichen Anordnung des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ für in gemeindlicher Trägerschaft stehende Kindertageseinrichtungen einen ungerechtfertigten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Diese schütze nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ der Wahrnehmung örtlicher Aufgaben. Die Gemeinden könnten ihre Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen die Verordnungsermächtigung richten, da es anderenfalls zu Rechtsschutzlücken komme. Die Ermächtigung sei verfassungswidrig, da sie den Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 S. 2 LVerf nicht entspreche. Sie eröffne dem zuständigen Ministerium die Möglichkeit, beliebige qualitative und quantitative Verschärfungen der Standards der Kinderbetreuung vorzunehmen, ohne die erforderlichen Festlegungen zum „Zweck“ und „Ausmaß“ zu treffen. Darüber hinaus sei das Programm ungeeignet, konkrete, klar erkennbare und umsetzbare Handlungsaufträge zu formulieren. Die Verbindlichstellung des Bildungsprogramms für die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags in gemeindlich beziehungsweise verbandsgemeindlich getragenen Kindertageseinrichtungen stelle zudem eine „konnexitätsrelevante“ Aufgabenzuweisung im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf dar. Hierdurch würden verbindliche neue Stan-

dards aufgestellt, weshalb von einer „neuen Aufgabe“ auszugehen sei. Hierzu habe das Landesverfassungsgericht entschieden (vgl. LVerfG, Urt. v. 09.10.2012 – LVG 57/10 –, LVerfGE 23, 315 [341]), dass konnexitätsrelevante Sachverhalte auch dann vorlägen, wenn „für Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt würden [...] und dadurch eine neue finanzielle Belastung für die Kommunen entstehe“. Dies gelte unabhängig davon, ob es sich um pflichtige oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben handele. Auch bei Gemeinden, die dieses Programm zuvor freiwillig befolgt hätten, stelle dessen Pflichtigstellung einen konnexitätspflichtigen Sachverhalt dar. Durch das Bildungsprogramm würden zudem höhere Kosten entstehen. So stiegen neben den Kosten für das Personal an sich (durch Verbesserung des Personalschlüssels) auch die materiellen Anforderungen an die Erziehung. Dies ziehe Kosten für Schulungen und weitere Qualifizierungsmaßnahmen nach sich. Zugleich würden zusätzliche Anforderungen im Bereich der Räumlichkeiten, Außenflächen und Materialien geschaffen, die nicht durch das vorhandene Personal und den vorhandenen Gebäude- und Materialbestand abgedeckt werden könnten. Auch im Bereich der Dokumentation der Entwicklungsstadien der Kinder seien neue und höhere Standards geschaffen worden, die Mehrkosten nach sich zögen. Weiterhin würden auch bei den freien Trägern höhere Kosten entstehen, woran sich die Kommunen über die Finanzierungspflicht nach § 12b KiFöG 2013 beteiligen müssten. Diese Regelungen seien verfassungswidrig, da erforderliche Kostendeckungsregelungen fehlten. Die getroffen Ausgleichsregelungen würden diese Kosten nicht erfassen und seien zudem unzureichend.

Die Regelung des § 13 Abs. 1 KiFöG 2013 greife in die Finanzhoheit der Gemeinden ein. Die Finanzhoheit erstreckte sich dabei auch auf die Frage, ob Abgaben, zu deren Erhebung die Gemeinde gesetzlich berechtigt beziehungsweise ermächtigt sei, tatsächlich erhoben werden. Deshalb sei die Frage, ob die Gemeinde (beziehungsweise Verbandsgemeinde) für die Inanspruchnahme von Leistungen in selbst getragenen Kindertageseinrichtungen Kostenbeiträge von den Leistungsnehmern erheben wolle, als Teil ihrer Finanzhoheit anzusehen. Anders als die Vorgängerregelung des § 13 S. 1 KiFöG 2003, die den Gemeinden über den Verweis auf § 90 SGB VIII allein die Befugnis eingeräumt habe, für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege Kostenbeiträge festzusetzen, verpflichte § 13 Abs. 1 KiFöG 2013 nunmehr aktiv zur Erhebung (gestaffelter) Kostenbeiträge. Der den Gemeinden bislang zukommende rechtliche Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Kostenerhebung sei damit gesetzlich beseitigt worden. Eine Rechtfertigung dieser Regelung bestehe nicht. Dem Land fehle es bereits an der Gesetzgebungskompetenz. § 90 SGB VIII stelle eine abschließende bundesrechtliche Regelung dar. Aber auch materiell-rechtlich verstoße die Pflichtigstellung einer Kostenerhebung gegen die Verfassung, da der Eingriff nicht durch legitime Gemeinwohlzwecke gerechtfertigt werden könne. Einer legitimen Zweckverfolgung stünden massive inhaltliche Widersprüchlichkeiten entgegen, die als Verstoß gegen den Grundsatz der System- oder Folgerichtigkeit legislativen Handelns auf die Verfassungsmäßigkeit „durchschlügen“. Widersprüchlich und perplex erscheine auch der Umstand, dass § 13 Abs. 3 KiFöG 2013 augenscheinlich von einer hoheitlichen Kostenerhebung ausgehe. Das Regelwerk des Kommunalabgabengesetzes Sachsen-Anhalt sehe aber in § 5 KAG LSA ein gemeindliches Wahlrecht für die Kostenerhebung vor, das explizit auch die Option für eine privatrechtliche Lösung einschließe. Zudem handele es sich bei Festsetzung und Erhebung der Beiträge für nichtgemeindliche Einrichtungen um eine neue Verpflichtung, die sich nicht bereits aus dem bisherigen Recht ergebe. Eine solche Verpflichtung sei von § 90 Abs. 1 S. 1 SGB VIII nicht umfasst. Die Auferlegung dieser Rechtspflicht stelle damit die Überwälzung einer

nichtörtlichen Aufgabe auf die Gemeinden dar. Dieser Eingriff sei nicht gerechtfertigt und daher verfassungswidrig. Bereits kompetenzrechtlich sei davon auszugehen, dass § 90 Abs. 1 S. 1 SGB VIII eine abschließende (und abweichende) Regelung zu dieser Frage treffe und damit die Kompetenzgrundlage für eine landesrechtliche Regelung nicht gegeben sei. Hier sei von einer solchen abschließenden Regulierung durch den Bundesgesetzgeber auszugehen. Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht sei die Inpflichtnahme der Gemeinden als verfassungswidrig anzusehen. Fraglich erscheine bereits, inwieweit die Gemeinden verfassungsrechtlich zu einer Kostenbeitragsenerhebung für die Inanspruchnahme der Einrichtungen fremder (z.B. freier) Träger berechtigt sein sollen. Es gehe um den Ausgleich eines durch staatliche Leistung erbrachten Vorteils. Dieser bestehe aber nicht, da die Gemeinden keine Leistungen den Eltern gegenüber erbrächten. Mit dem kommunalrechtlichen Territorialitätsprinzip als Essential der Verfassungsgarantie aus Art. 2 Abs. 3, 87 LVerf gänzlich unvereinbar erscheine insbesondere, dass als einkalkulierte Konsequenz der gewählten Konstruktion Gebührenbescheide sogar für den Besuch solcher Kindertagesstätten zu erstellen seien, die von einer anderen Gemeinde in deren eigenen Hoheitsgebiet als Wahrnehmung der dortigen Aufgabenzuständigkeit getragen würden. Denn damit werde die kostenbeitragsenerhebende Gemeinde zur Abgabenerhebung jenseits des Gemeindegebiets für eine durch einen anderen Selbstverwaltungsträger erbrachte Leistung verpflichtet. Unabhängig hiervon sei verfassungsrechtlich zu beanstanden, dass der Gesetzgeber keinerlei Zielbestimmung beziehungsweise Begründung für diesen massiven Eingriff in die Selbstverwaltungsgarantie geliefert habe, so dass sich jegliche Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Spekulativen verirren müsse. Die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Regelung sei zweifelhaft. Jedenfalls aber müsse eine Verpflichtung der Gemeinden zur Erhebung von Kostenbeiträgen für die Einrichtungen freier Träger als unzumutbar und unverhältnismäßig angesehen werden. So sei zu bedenken, dass die Gemeinden keine validen Berechnungsgrundlagen für die anzusetzenden Kosten der Einrichtungen in freier oder nachbargemeindlicher Trägerschaft hätten und damit die Kostenbeiträge nicht sachgerecht, wirtschaftlich und sparsam festlegen könnten.

Durch § 13 Abs. 2 KiFöG 2013 werde zudem das kommunale Selbstverwaltungsrecht der die Einrichtung tragenden Gemeinde verletzt. Hierdurch werde die in der kommunalen Finanzhoheit verortete Befugnis, für eigene Einrichtungen in eigener Verantwortung Abgaben zu erheben, beschnitten. Die einrichtungsbetreibende Gemeinde habe keine Möglichkeit, über das „Ob“ und „Wie“ der Abgabenerhebung zu entscheiden. Die Regelung des § 13 KiFöG 2013 sei aber auch aus dem Gesichtspunkt des Verstoßes gegen das Konnexitätsprinzip verfassungswidrig. Die Pflichtstellung einer Selbstverwaltungsaufgabe durch den Landesgesetzgeber stelle einen der klassischen, von Art. 87 Abs. 3 S. 1 Var. 1 LVerf ausdrücklich benannten, konnexitätsrelevanten Sachverhalte dar. Daneben stelle auch die durch § 13 KiFöG 2013 bewirkte Übertragung der Pflicht zur Festsetzung und Erhebung von Kostenbeiträgen für den Besuch nicht von der Gemeinde beziehungsweise Verbandsgemeinde getragener Kindertageseinrichtungen auf die Gemeinde beziehungsweise Verbandsgemeinde, in der das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, eine konnexitätsrelevante Aufgabenzuweisung dar. Die hierfür gleichzeitig erforderliche Regelung über die Deckung der Kosten sei aber weder in § 13 KiFöG 2013 noch an anderer Stelle erfolgt. Die Pflichtstellung der Festsetzung und Erhebung von Kostenbeiträgen würde erhebliche zusätzliche Kosten nach sich ziehen. Zum einen obliege den Gemeinden nunmehr der kostenträchtige Verwaltungsaufwand der Festsetzung und Erhebung der Kostenbeiträge. Dies betreffe namentlich den zusätzlichen Personalaufwand für die Vornahme der erforderlichen Kalkulation und Festlegung sowie die aufwändige

Erhebung der Kostenbeiträge bei den Leistungsberechtigten (Erstellung der Kostenbescheide) und das diesbezügliche Controlling (Kontrolle der Zahlungseingänge, evtl. Mahnungen). Zudem erwachse ein zusätzlicher Personalaufwand auch für die Weiterleitung der eingenommenen Kostenbeiträge an die nicht mit der kostenbeitragerhebenden Gemeinde identischen Einrichtungsträger sowie aus der Abwicklung der in § 13 Abs. 4 und 5 KiFöG 2013 vorgesehene Staffelung der Elternbeiträge. Daneben entstehe durch die Verpflichtung zur Festsetzung und Erhebung von Kostenbeiträgen auch ein erhöhter Sachaufwand, etwa Briefporto, Papier, Sachkosten eines Arbeitsplatzes und EDV-Kosten. Soweit dies Kostenbeiträge für den Besuch auswärtiger Kindertageseinrichtungen betreffe, handele es sich um eine durch § 13 KiFöG 2013 erstmals begründete Kostenlast. Zwar eröffne § 13 Abs. 3 S. 2 KiFöG 2013 den Gemeinden die Möglichkeit, die Erhebung der Kostenbeiträge auf den freien Träger zu übertragen und sich insofern ihrer kostenträchtigen Pflicht teilweise zu entledigen. Diese Entledigung sei aber nach der Rechtsauslegung der Landesregierung an die Zustimmung des jeweiligen Einrichtungsträgers gebunden. Widerspreche dieser der Übertragung der Kostenbeitragerhebung nach § 13 Abs. 3 S. 2 KiFöG 2013, bleibe es bei der gemeindlichen Pflicht und damit auch bei der gemeindlichen Kostenbelastung. Selbst wenn der freie Träger der Übertragung der Erhebung der Kostenbeiträge nach § 13 Abs. 3 S. 2 KiFöG 2013 nicht widersprechen sollte, bleibe es bei einer erhöhten Kostenlast der Gemeinden. Denn die Erhebung durch die freien Träger selbst führe über den Umweg der Verwaltungskosten der Einrichtungsträger zu einer Erhöhung der gemeindlichen Finanzierungspflichten zugunsten deren Einrichtungen nach § 12b KiFöG 2013 und somit ebenfalls zu einer gesteigerten Kostenlast. Auch hinsichtlich der Pflicht zur Festsetzung und Erhebung für den Besuch gemeindlich beziehungsweise verbandsgemeindlich getragener Kindertageseinrichtungen sei eine im Sinne des Konnexitätsprinzips des Art. 87 Abs. 3 LVerf „neue“ Begründung der Kosten des diesbezüglichen Verwaltungsaufwands anzunehmen. Zwar habe eine rechtliche Befugnis der Gemeinden zur Beitragserhebung bereits vor Novellierung des KiFöG bestanden und sei von den Gemeinden beziehungsweise Verbandsgemeinden wohl vielfach auch wahrgenommen worden. Auch insofern komme es aber durch die Pflichtigstellung zu einer Verantwortungsübernahme durch das Land, weshalb die weiteren Kosten der Aufgabenwahrnehmung dem Landesgesetzgeber zuzurechnen seien und ebenfalls den Grundsätzen des Konnexitätsprinzips unterfielen. Daneben werde den antragstellenden Gemeinden beziehungsweise Verbandsgemeinden durch die Übertragung der Pflicht zur Festsetzung und Erhebung von Kostenbeiträgen für den Besuch nicht von der Gemeinde beziehungsweise Verbandsgemeinde getragener Kindertageseinrichtungen durch (verbands-)gemeindeansässige Kinder zugleich das Risiko des Zahlungsausfalls einzelner Beitragsschuldner auferlegt, was ebenfalls für den nach Art. 87 Abs. 3 LVerf erforderlichen Mehrbelastungsausgleich relevant sei. Zwar habe das Landesverfassungsgericht die Einordnung als konnexitätsrelevanten Sachverhalt allein wegen Überbürdung des Risikos des Ausfalls von Gebühren durch den Gebührenschuldner aufgrund von Nichtzahlung an anderer Stelle abgelehnt. Die dortige Fallkonstellation habe sich freilich erheblich von der hiesigen abgehoben: So habe das Gericht seine Entscheidung seinerzeit damit begründet, dass es sich beim Ausfall des Gebührenschuldners um ein allgemeines finanzielles Risiko, das die Gemeinde bei der Geltendmachung von Gebührenforderungen ebenso zu tragen habe wie alle anderen staatlichen und privaten Gläubiger der nicht mehr zahlungsfähigen Schuldner. Eben diese Situation liege hier nicht vor. Denn im Unterschied zu der damaligen Konstellation betreffe das hier übertragene Risiko der Nichtzahlung der Kostenbeiträge durch die Beitragsschuldner auf die Gemeinden beziehungsweise die Verbandsgemeinden nicht das Ausfallrisiko der Gegenleistung für eine gemeindliche Leistung, wie dies

etwa bei Gebühren der Fall sei. Vielmehr werde der Gemeinde das Risiko des Zahlungsausfalls der Gegenleistung für die vom freien Träger gegenüber einem Dritten erbrachte Leistung auferlegt. Dieses Risiko schlage sich – anders als im Fall einer gemeindlichen Eigenleistung – auch nicht nur darin nieder, dass die Gemeinde die eigenen Aufwendungen nicht ersetzen könne; vielmehr müsse sie einem privaten Dritten – dem freien Einrichtungsträger – den entstandenen Ausfallbetrag erstatten. Diese Erstattungspflicht gehe aber deutlich über das „allgemeine finanzielle Risiko“ hinaus, auf welches das Landesverfassungsgericht seinerzeit abgestellt habe.

Die Beschwerdeführerinnen sehen in der Verpflichtung zur Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (§ 5 Abs. 3 S. 3 KiFöG 2013), der Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels (§ 21 Abs. 2 KiFöG 2013), der Verbindlichstellung des Bildungsprogramms (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 3 S. 2 KiFöG 2013) sowie in der Verpflichtung zur Inklusion (§ 14 i.V.m. § 8 KiFöG 2013) jeweils konnexitätsrelevante Sachverhalte. Durch die gesetzlichen Änderungen würden neue verbindliche Standards für gemeindeeigene Einrichtungen festgelegt. Auch hinsichtlich der von freien Trägern betriebenen Einrichtungen lägen ausgleichspflichtige Sachverhalte vor. Die Erweiterung der Standards der Aufgabenwahrnehmung in Kindertageseinrichtungen steigere die Personal- und Sachkosten der freien Träger und folglich deren Finanzbedarf. Damit steige zugleich der gemeindliche beziehungsweise verbandsgemeindliche Finanzierungsanteil nach § 12b KiFöG 2013. Die in § 12 Abs. 3 KiFöG 2013 erfolgte Kostendeckungsregelung bei der Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels durch § 21 Abs. 2 KiFöG 2013 genüge nicht den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf. Zwar habe der Landesgesetzgeber formal eine Kostendeckungsregelung geschaffen. In dieser Vorschrift seien aber nicht alle Mehrkosten berücksichtigt worden. Eine Kostendeckungsregelung genüge aber nur dann den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn ihrem Erlass eine Ermittlung der anfallenden Kosten vorausgegangen sei. Die Regelungen zur Kostendeckung und insbesondere eine etwa von den Gemeinden beziehungsweise den Verbandsgemeinden selbst zu tragende „Interessenquote“ müssten dabei für diese transparent und nachprüfbar sein. Dies sei nicht in ausreichendem Maß erfolgt.

Die Beschwerdeführerinnen rügen ferner ein gesetzgeberisches Unterlassen. Weder die Regelungen des KiFöG 2013 noch das Finanzausgleichsgesetz vom 18.12.2012 – FAG LSA – (GVBl. S. 541), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 18.12.2013 (GVBl. S. 552), habe für die konnexitätsrelevanten Sachverhalte eine angemessene Ausgleichsregelung vorgesehen. Deshalb seien sämtliche Neuregelungen des FAG LSA, bis zur Nachholung eines angemessenen Ausgleichs, anfechtbar und verfassungswidrig.

Die Beschwerdeführerinnen beantragen festzustellen:

1. § 3 Abs. 4 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit die bislang den Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden obliegende Leistungsverpflichtung in Bezug auf den in § 3 Abs. 1 und Abs. 2 KiFöG begründeten Betreuungsanspruch auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe und damit regelmäßig die Kreise (§ 1 Abs. 1 KJHG LSA) übertragen wird;

2. § 11a Abs. 2 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit

- die Vorschrift eine Substituierung des in § 11a Abs. 1 KiFöG vorgesehenen (verbands-)gemeindlichen Einvernehmens zum Abschluss einer Vereinbarung zwischen den (freien) Trägern von Kindertageseinrichtungen und den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe über den Betrieb von Tageseinrichtungen durch Spruch der Schiedsstelle gem. § 78g SGB VIII ermöglicht;
- die Vorschrift eine Ersetzung der Vereinbarung über den Betrieb von Tageseinrichtungen zwischen örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe und den antragstellenden Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden als Einrichtungsträger im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 1 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) ermöglicht;

3. § 12b KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit die Regelung festlegt, dass die Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden das verbleibende Finanzierungsdefizit der Inanspruchnahme eines Platzes in einer Kindertageseinrichtung mit mindestens 50 % selbst aus eigenen Haushaltsmitteln zu decken haben und insofern nicht auf anderweitige Finanzierungsmittel wie Kostenbeiträge i. S. d. § 13 KiFöG zurückgreifen dürfen;

4. § 12b KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt zugleich gegen das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit weder in der Vorschrift selbst noch an anderer Stelle eine Regelung über die Deckung der Kosten der Erweiterung der gemeindlichen Finanzierungspflichten zugunsten der freien Träger durch Anordnung eines gemeindlichen Mindestfinanzierungsanteils getroffen wird;

5. § 24 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstoßen gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit

- die Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 2 Nr. 1 KiFöG die Bestimmtheitsanforderungen des Art. 79 Abs. 1 S. 2 LVerf missachtet bzw.
- § 5 Abs. 3 S. 2 KiFöG seinem Wortlaut nach sogar eine unmittelbare Verbindlichkeit des Bildungsprogramms zur Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftra-

ges in den gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragenen Kindertageseinrichtungen statuiert;

6. § 24 Abs. 2 Nr. 1 KiFöG i.V.m. § 5 Abs. 3 S. 2 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstoßen zudem gegen das landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit weder in den Vorschriften selbst noch an anderer Stelle eine Regelung über die Deckung der Kosten getroffen wird, die verursacht werden

- durch die Verbindlichstellung des Bildungsprogramms für die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrages in den gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragenen Kindertageseinrichtungen sowie
- durch die obligatorische Beteiligung an den Mehrkosten der freien Träger von Kindertageseinrichtungen, die dort durch die Verbindlichstellung des Bildungsprogramms für die Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags entstehen;

7. § 13 Abs. 1 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) (i.V.m. § 13 Abs. 2 und 3 KiFöG) verstößt gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit in der Bestimmung eine Rechtspflicht zur Erhebung von Kostenbeiträgen für die Inanspruchnahme von gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragenen Kindertageseinrichtungen oder Tagespflegestellen vorgeschrieben wird;

8. § 13 Abs. 2 und 3 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstoßen gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit den Gemeinden und Verbandsgemeinden (in Verbindung mit der in § 13 Abs. 1 KiFöG begründeten Erhebungspflicht) die generelle Pflicht zur Festlegung und Erhebung des Kostenbeitrages insbesondere auch für nicht gemeindlich getragene Einrichtungen auferlegt wird;

9. § 13 Abs. 2 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 LVerf, soweit den Gemeinden und Verbandsgemeinden die autonome Befugnis zur Festsetzung der Höhe der Kostenbeiträge in eigenen Kindertageseinrichtungen dadurch genommen wird, dass für Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einer anderen Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde haben, die Höhe des Kostenbeitrags durch die Wohnsitzgemeinde bzw. -verbandsgemeinde festgelegt wird;

10. § 13 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt zudem gegen das Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit weder in der Vorschrift selbst noch an anderer Stelle eine Regelung über die Deckung der Kosten getroffen wird, die verursacht werden

- durch die neu begründete Pflicht zur Festsetzung und Erhebung von Kostenbeiträgen für den Besuch gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragener Kindertageseinrichtungen sowie
- durch die Neuübertragung der Pflicht zur Festsetzung und Erhebung von Kostenbeiträgen für den Besuch nicht von den Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden getragenen Kindertageseinrichtungen auf die Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde, in der das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat;

11. § 5 Abs. 3 S. 3 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt gegen das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit weder in der Vorschrift selbst noch an anderer Stelle eine Regelung über die Deckung der Kosten getroffen wird, die verursacht werden

- durch die neu begründete Verpflichtung zum Einsatz eines Qualitätsmanagementsystems in den von den Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden getragenen Einrichtungen sowie
- durch die Erweiterung der gemeindlichen bzw. verbandsgemeindlichen Finanzierungspflichten zugunsten der Einrichtungen freier Träger durch die neu begründete Verpflichtung zum Einsatz eines Qualitätsmanagementsystems in von freien Trägern getragenen Einrichtungen;

12. § 21 Abs. 2 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verstößt gegen das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit der in § 12 Abs. 3 KiFöG 2013 normierte Finanzierungsregelung keine transparente Kostenermittlung zugrunde liegt und keine hinreichende Regelung zum Ausgleich der Mehrkosten getroffen wird, die verursacht werden;

- durch die von § 21 Abs. 2 KiFöG bewirkte Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels für von den Gemeinden bzw. Verbandsgemeinden getragene Einrichtungen sowie
- durch die Erweiterung der gemeindlichen bzw. verbandsgemeindlichen Finanzierungspflichten zugunsten der Einrichtungen freier Träger infolge der durch § 21 Abs. 2 KiFöG bewirkten Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels für Einrichtungen freier Träger;

13. § 14 KiFöG i.V.m. § 8 KiFöG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38 ff.) verletzen das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit weder in den Vorschriften selbst noch an anderer Stelle eine Regelung über die Deckung der Kosten getroffen wird, die verursacht werden

- durch die mit den Vorschriften begründete Verpflichtung zur Anpassung der baulichen Beschaffenheit und der Ausstattung von gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragenen Kindertageseinrichtungen an die Aufgabe der Inklusion sowie
- durch die Erweiterung der gemeindlichen bzw. verbandsgemeindlichen Finanzierungspflichten zugunsten der Einrichtungen freier Träger durch die neu begründete Verpflichtung zur Anpassung der baulichen Beschaffenheit und der Ausstattung von Kindertageseinrichtungen freier Träger an die Aufgabe der Inklusion;

14. Das Finanzausgleichsgesetz vom 18.12.2012 (GVBl. S. 641), zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 18.12.2013 (GVBl. S. 552) verletzt das Konnexitätsprinzip nach Art. 87 Abs. 3 LVerf, soweit die für die in 4., 6., 10., 11., 12. und 13. genannten konnexitätsrelevanten Sachverhalte erforderliche Regelung über die Kostendeckung und der ebenfalls erforderliche angemessene Ausgleich der genannten finanziellen Mehrbelastungen auch an dieser Stelle nicht nachgeholt werden.

Die Landesregierung hält die Verfassungsbeschwerde teilweise für unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

Die Verbandsgemeinden hätten keine Beschwerdeberechtigung. Sie seien weder Kommunen noch Gemeindeverbände im Sinne von Art. 75 Nr. 7 LVerf, § 51 Abs. 1 LVerfGG, sondern den Verwaltungsgemeinschaften gleichzustellen. Für diese habe das Landesverfassungsgericht entschieden, dass sie zur Erhebung einer kommunalen Verfassungsbeschwerde nicht befugt seien. Ungeachtet dessen fehle den Verbandsgemeinden jedenfalls für die Anträge zu 4., 6. und 10. bis 14. die Beschwerdebefugnis, da sie Rechte aus Art. 87 Abs. 3 LVerf nicht geltend machen könnten. Darüber hinaus seien bei allen Beschwerdeführerinnen die Anträge zu 2., 6. und 11. bis 14. unzulässig. Beim Antrag zu 2. fehle die Beschwer, da diese Regelung zum Zeitpunkt der Einlegung der Verfassungsbeschwerde noch nicht in Kraft getreten sei. Bei den Anträgen zu 6. und 11. bis 13. sei die Möglichkeit eines Verfassungsverstoßes ausgeschlossen, da das Konnexitätsprinzip bei der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben nicht verletzt sein könne. Die Möglichkeit einer Rechtsverletzung sei auch beim Antrag zu 14. ausgeschlossen, da zwischen dem FAG LSA und der als fehlend gerügten Kostendeckungsregelung kein Zusammenhang bestehe. Beim Antrag zu 5. fehle es an der unmittelbaren Betroffenheit, soweit die Beschwerdeführerinnen die Verordnungsermächtigung selbst angriffen. Nicht die Ermächtigung selbst, sondern erst die auf dieser Grundlage erlassene Rechtsverordnung könnte Rechtswirkungen für die Beschwerdeführerinnen entfalten. Die von ihnen behauptete Rechtsschutzlücke bestehe nicht.

Aber auch soweit die Verfassungsbeschwerde zulässig sei, sei diese unbegründet.

Die Landesregierung sieht in der Übertragung der Leistungsverpflichtung bezüglich eines Platzes in einer Kindertageseinrichtung auf den Träger der öffentlichen Jugendhilfe (vgl. § 3 Abs. 4 KiFöG 2013) keinen Eingriff in Art. 87 Abs. 1 LVerf. Hierbei gehe es ausschließlich um eine Zuständigkeitsverlagerung von den (Verbands-)Gemeinden auf die Kreise, weshalb Art. 87 Abs. 1 LVerf nicht berührt sei. Eine Übertragung von Aufgaben zwischen kommunalen Ebenen bewege sich außerhalb des Geltungsbereichs der Norm. Art. 87 Abs. 1 LVerf unterscheide sich insofern von Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, der explizit die „Gemeinden“ schütze und dies für kreisangehörige Gemeinden auch und gerade im Verhältnis zur Kreisebene tue. Die Regelung des Grundgesetzes enthalte ein Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der Gemeinden, das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine „Hochzoning“ gemeindlicher Aufgaben rechtfertigungsbedürftig mache. Ein dem gemäßes Aufgabenverteilungsprinzip kenne dagegen Art. 87 Abs. 1 LVerf nicht. Die Norm spreche nur aus, dass die drei kommunalen Ebenen – definiert als Gemeindeebene, Kreisebene und Gemeindeverbändeebene – gemeinsam und einheitlich gegenüber der staatlichen Ebene den Vorrang haben sollen. Für eine Auslegung von Art. 87 Abs. 1 LVerf dahingehend, dass die Gemeinden innerhalb der Gruppe der Kommunen Vorrang haben sollten, spreche nichts. Im Übrigen sei ein möglicher Eingriff aber auch gerechtfertigt. Durch die Gesetzesänderung werde der potentielle Interessenkonflikt, in dem sich die Gemeinden befänden, beseitigt. Es werde mit den Landkreisen eine erkennbar neutrale Instanz mit den zu treffenden Entscheidungen betraut. Die Regelung genüge deshalb hinsichtlich ihres Zwecks den verfassungsrechtlichen Anforderungen und sei auch verhältnismäßig.

Durch § 11a Abs. 2 KiFöG 2013 werde keine Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens ermöglicht. Die Regelung beziehe sich bereits ihrem Wortlaut nach nur auf die Vereinbarung und nicht auf das gemeindliche Einvernehmen. Die Bestimmung nehme von zwei Elementen des § 11a Abs. 1 KiFöG 2013 – der „Vereinbarung“ und dem „Einvernehmen“ – nur die Vereinbarung in Bezug. Dies passe auch zum Zweck, einen Mechanismus zur Konfliktlösung bei einem verpflichtenden Vertragsschluss bereitzustellen. Insoweit folge die Regelung dem im Sozialrecht üblichen Modell zur Konfliktlösung durch eine Schiedsstelle. Selbst wenn man dieser Auslegung nicht folgen wollte, läge kein Eingriff in die Selbstverwaltung vor. Die Beschwerdeführerinnen gelangten nur über die Konstruktion eines „Residuums“ früherer gemeindlicher Zuständigkeiten zu einem Eingriff. Hierfür bestünden aber keine Anknüpfungspunkte. Durch die Regelung werde den Gemeinden vielmehr eine zusätzliche Handlungsoption gewährt, die aber von vorneherein unter dem Vorbehalt der Ersetzungsmöglichkeit stehe. Selbst unter der Annahme eines Eingriffs wäre dieser gerechtfertigt. Die Ersetzungsmöglichkeit diene einem legitimen Zweck und sei auch verhältnismäßig. Hierdurch werde für Konfliktlagen ein Lösungsmechanismus zur Verfügung gestellt. Die Einschaltung einer externen, relativ neutralen und unabhängigen Stelle sei eine geeignete Verfahrensweise. Da ein solcher Schiedsspruch nur in wenigen Fällen zu erwarten sei, sei die Regelung verhältnismäßig. So sei eine Ersetzung in den Fällen gerechtfertigt, in denen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung im betreffenden Sachbereich nicht mehr möglich sei. Soweit die Beschwerdeführerinnen die Möglichkeit der Ersetzung von Vereinbarungen mit Gemeinden als Träger von Tageseinrichtungen rügten, gehe auch dieser Angriff fehl. Es fehle an einem zielgerichteten Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Ein Eingriff liege nur dann vor, wenn die Institution Gemeinde in Frage gestellt, die gemeindespezifische Aufgabenverteilung beeinträchtigt oder kein effektiver Rechtsschutz gewährt werde. Diese Voraussetzungen seien

vorliegend nicht gegeben, da nur der „allgemein zulässige“, für jedermann geltende Rahmen geändert werde. Hilfsweise sei – unter der Annahme eines Eingriffes – ein solcher aber auch gerechtfertigt.

Bei der Regelung des § 12b KiFöG 2013 handle es sich um einen Auffangtatbestand, da sich die finanzielle Beteiligung der (Verbands-)Gemeinden nur auf eine Residualgröße (Finanzierungsdefizit) erstreckte. Dies sei der Betrag, den – § 12b KiFöG 2013 hinweggedacht – der Träger einer Tageseinrichtung zu tragen hätte, im Fall (verbands-)gemeindeeigener Tageseinrichtungen also ohnehin die (Verbands-)Gemeinde selbst. Die Regelung betreffe somit die (Verbands-)Gemeinden nur im Verhältnis zu anderen Trägern als Zahlungsverpflichtung. Soweit die (Verbands-)Gemeinden selbst als Träger von Tageseinrichtungen aufträten, wirke die Auferlegung des verbleibenden Finanzbedarfs nur als Begrenzung der Kostenbeiträge, die die (Verbands-)Gemeinden zu ihrer Refinanzierung festlegen und erheben dürften. Die Regelung stelle keinen Eingriff in die gemeindliche Finanzhoheit dar und beinhalte keinen Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip. Für die Kommunen bestehe kein Recht auf ein Verschontbleiben von Zahlungsverpflichtungen. Die Auferlegung einer einzelnen Zahlungsverpflichtung betreffe deren Finanzhoheit, soweit sie nicht wegen ihrer Höhe die restlichen Zahlungsverpflichtungen der Gemeinde in den Schatten stelle, nicht. Durch die Höhe der nunmehr auferlegten Zahlungsverpflichtung seien diese Voraussetzungen aber nicht erfüllt. Die Finanzmittelausstattung, die Abgabehoheit und die eigenverantwortliche Haushaltsführung der Kommunen blieben unangetastet.

Die Landesregierung sieht in den Regelungen zur Verbindlichstellung des Bildungsprogramms (§§ 5 Abs. 3 S. 2, 24 Abs. 2 Nr. 1 KiFöG 2013) keinen Eingriff in das gemeindliche Selbstverwaltungsrecht. Der Anhebung der für alle Träger geltenden Qualitätsstandards durch das KiFöG 2013 fehle der spezifische Bezug auf die Gemeinde. Eingriffe seien nur Regelungen und Maßnahmen, die gerade die gemeindliche Selbstverwaltung betreffen. Dieses sei bei der Verbindlichstellung des Bildungsprogramms nicht der Fall, da es nur nebenbei auch einige (Verbands-)Gemeinden treffe, die eine Tageseinrichtung betrieben. Sie betreffe diese nicht anders als Jedermann. Die Selbstverwaltungsgarantie bestehe nur im Rahmen der Gesetze, zu deren regulatorischem Rahmen auch die Anwendung des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ als verbindliche Grundlage für die Gestaltung der Umsetzung des Erziehungs- und Bildungsauftrags einer Tageseinrichtung gehöre. Hilfsweise sei die Regelung durch einen legitimen Zweck gerechtfertigt. Der Gesetzgeber habe im öffentlichen Interesse beabsichtigt, Standards für die Bildung im Kindesalter zu setzen. Dass dieses Ziel zu schutzwürdigen Interessen der Gemeinden außer Verhältnis stehe, sei nicht ersichtlich.

Die Regelungen zur Festlegung und Erhebung von Kostenbeiträgen für Tageseinrichtungen (§ 13 KiFöG 2013) verletzen die Gemeinden weder in ihrem Recht auf kommunale Selbstverwaltung, noch verstießen sie gegen das Konnexitätsprinzip. Auch in der Ausprägung der Finanzhoheit gebe die Selbstverwaltungsgarantie den Kommunen kein Recht auf Verschontbleiben von Verpflichtungen zur Abgabenerhebung. Die durch die Finanzhoheit gewährten Rechte auf ausreichende Finanzausstattung (Art. 88 Abs. 1 LVerf), der Abgabehoheit (Art. 88 Abs. 3 LVerf) und der Befugnis zu einer eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft seien nicht verletzt. Die Abgabehoheit gelte nach ihrem Wortlaut nur nach Maßgabe der Gesetze. Sie umfasse nicht das Recht, für alle Benutzer eigener Einrichtungen

die Beiträge selbst zu bestimmen, solange die grundsätzliche Befugnis der Kommune zur Erhebung von Steuern und Abgaben nicht in Frage gestellt werde. Im Übrigen seien die Beschwerdeführerinnen zur Erhebung von Kostenbeiträgen nach dem allgemeinen Kommunalabgabenrecht ohnehin verpflichtet. Hilfsweise sei der Eingriff aber auch gerechtfertigt. Der Auffassung der Beschwerdeführerinnen, dass für die Verpflichtung zur Erhebung von Beiträgen die Gesetzgebungszuständigkeit des Landes fehle, sei nicht zu folgen. Die Vereinbarkeit eines Gesetzes mit Bundesrecht gehöre nicht notwendig zum Prüfungsmaßstab eines Landesverfassungsgerichts. Diesem sei grundsätzlich allein die Wahrung der Landesverfassung anvertraut (für Sachsen-Anhalt: nach Art. 75 LVerf). Zudem widerspreche § 13 Abs. 1 KiFöG 2013 nicht § 90 SGB VIII. Diese Regelung sei vielmehr vom Ländervorbehalt gedeckt, beziehungsweise es bestehe keine entgegenstehende Regelung. Auch verstoße § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013 nicht gegen die Territorialhoheit. Hier hätten dem Gesetzgeber zwei Möglichkeiten zur Verfügung gestanden, die Abgabenzuständigkeit zuzuweisen. Dies sei entweder die Gemeinde gewesen, in der die Tageseinrichtung ihren Sitz habe, oder die Gemeinde, in der das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt habe. Der Gesetzgeber habe sich aus guten Gründen und in zulässiger Weise für die zweite Möglichkeit entschieden. Hilfsweise sei ein entsprechender Eingriff aber auch gerechtfertigt. Es liege kein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip vor. Zwar weise § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013 den Beschwerdeführerinnen eine Pflichtaufgabe zur Erfüllung in eigener Verantwortung zu. Jedoch verminderten sich die Mehrkosten dadurch, dass der Finanzierungsbedarf in den Tageseinrichtungen sinke und die (Verbands-)Gemeinden die Möglichkeit hätten, die Erhebung der Beiträge auf die Träger der Tageseinrichtungen zu übertragen. Hiermit habe der Gesetzgeber eine Kostendeckungsregelung geschaffen. Die Kommunen seien zudem befugt, bei den Kostenbeiträgen ihren Verwaltungsaufwand einzupreisen, was sich aus dem subsidiär anwendbaren Kommunalabgabenrecht ergebe. Diese Ausgleichsregeln seien angemessen; ein vollständiger, spitz abgerechneter Kostenausgleich sei nicht erforderlich.

Der Landtag hat sich zum Verfahren nicht geäußert.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist nur teilweise zulässig (1.). Soweit sie zulässig ist, ist sie teilweise begründet (2.).

1.1. Die Beschwerdeführerinnen wenden sich mit ihrer kommunalen Verfassungsbeschwerde, für die gemäß Art. 75 Nr. 7 der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.12.2014 (GVBl. S. 494), § 2 Nr. 8 des Gesetzes über das Landesverfassungsgericht – LVerfGG – vom 23.08.1993 (GVBl. S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 05.11.2009 (GVBl. S. 525), das Landesverfassungsgericht zuständig ist, gegen Art. 4, 7, 8, 14–16, 24, 27 des Gesetzes zur Änderung des Kinderförderungsgesetzes und anderer Gesetze vom 23.01.2013 (GVBl. S. 38) – KiFöG 2013 – und damit gegen ein förmliches Landesgesetz. Damit liegt ein zulässiger Antragsgegenstand vor (vgl. dazu auch LVerfG, Urt. v. 22.02.1996 – LVG 2/95 –, LVerfGE 4, 404 [404 ff.]).

1.2. Die Beschwerdeführerinnen sind als Gemeinden beschwerdefähig. Ihnen steht gemäß Art. 75 Nr. 7 LVerf, § 51 Abs. 1 LVerfGG das Recht zu, vor dem Landesverfassungsgericht Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung zu erheben, durch ein Landesgesetz in ihrem Recht auf Selbstverwaltung nach Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 und 3 LVerf verletzt zu sein. Dies gilt auch für die Verbandsgemeinden. Diese sind den Gemeinden auf Gemeindeebene gleichgestellt (Schaffung einer zweistufigen Gemeindeebene, vgl. W. Kluth, in: Wolff/Bachof u. a., Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 96 RdNr. 93 m.w.N.). Die Verbandsgemeinde verfügt – anders als die ehemalige Verwaltungsgemeinschaft – über direkt von den Bürgern gewählte Organe (Verbandsgemeinderat und -bürgermeister) und erledigt anstelle ihrer Mitgliedsgemeinden Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (vgl. § 90 Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt – KVG LSA – vom 17.06.2014, GVBl. S. 288). Die Verbandsgemeinden nehmen daher keinen überörtlichen Wirkungskreis, sondern letztlich einen gemeindlichen wahr (vgl. W. Kluth, a. a. O.). Dementsprechend sind sie berechtigt, in ihren Angelegenheiten selbst kommunale Verfassungsbeschwerde zu erheben.

1.3. Die Zulässigkeit einer kommunalen Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz setzt voraus, dass der Beschwerdeführer geltend machen kann, selbst, gegenwärtig und unmittelbar durch die angegriffene Rechtsnorm in ihrem Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein (BVerfG, Beschl. v. 15.10.1985 – 2 BvR 1808/82 u.a. –, BVerfGE 71, 25 [34 ff.]; Beschl. v. 19.11.2002 – 2 BvR 329/97 –; BVerfGE 107, 1 [8]; Magen, in: Umbach/Clemens/Dollinger [Hrsg.], Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2005, § 91 RdNr. 18). Insoweit muss der Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Rechtsverletzung vortragen.

1.3.1. Dies zugrunde gelegt, erweist sich der Antrag zu 5. als teilweise unzulässig, und zwar soweit er sich direkt gegen die Verordnungsermächtigung über die Festlegung des Inhalts des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ richtet. Insofern fehlt es an einer unmittelbaren Beschwer der Beschwerdeführerinnen. Nicht die Verordnungsermächtigung selbst, sondern erst die auf dieser Grundlage erlassene Rechtsverordnung entfaltet Rechtswirkungen für die Gemeinde (vgl. NW VerfGH, Urt. v. 10. 12. 2002 – VerfGH 10/01 –, NVwZ 2003, 982). Auch das Bundesverfassungsgericht sieht in einem solchen Fall das Erfordernis der unmittelbaren Beschwer als nicht gegeben an: „... es [ist] Gemeinden und Gemeindeverbänden im Rahmen der Verfassungsbeschwerde verwehrt, ein Gesetz anzugreifen, das noch der Konkretisierung durch eine Rechtsverordnung bedarf, weil sie die verfassungsgerichtliche Überprüfung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in diesem Fall grundsätzlich auch im Rahmen einer gegen die Rechtsverordnung gerichteten Kommunalverfassungsbeschwerde erreichen können“ (BVerfG, Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11 –, RdNr. 63 m.w.N., zitiert nach juris). Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist jedoch nur eingeschränkt auf die Rechtslage in Sachsen-Anhalt übertragbar. Das Landesrecht sieht eine spätere Kommunalverfassungsbeschwerde gegen die Rechtsverordnung vor dem Landesverfassungsgericht nicht vor, da Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde nur förmliche Landesgesetze sein können (vgl. Art. 75 Nr. 7 LVerf, § 51 Abs. 1 LVerfGG). Gleichwohl besteht die von den Beschwerdeführerinnen behauptete Rechtsschutzlücke nicht. Zu Recht hat die Landesregierung darauf hingewiesen, dass den Gemeinden gegen die später ergehende (und inzwischen ergangene) Verordnung die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 10 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung und des Bundesdisziplinalgesetzes – AG VwGO LSA – vom 28.01.1992 (GVBl.

S. 36) i.V.m. § 47 Abs.1 Nr. 2 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17.07.2015 (BGBl. I S. 1322), zum Oberverwaltungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt offen steht. Weiteren verfassungsrechtlichen Schutz gewähren über das System der Vorlage durch die Verwaltungsgerichte die konkrete Normenkontrolle zum Landesverfassungsgericht (vgl. §§ 42 f. LVerfGG) und die Urteilsverfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Soweit die Beschwerdeführerinnen meinen, hierdurch ohne zwingenden Grund im eigenen Lande keinen hinreichenden Schutz zu erhalten, ist die Entscheidung des Landesgesetzgebers, dem Landesverfassungsgericht für das Landesrecht nur eine eingeschränkte Prüfungskompetenz zuzuweisen, hinzunehmen. Hierüber kann sich das Gericht nicht durch eine über den Wortlaut hinausgehende Auslegung der bestehenden Regeln hinwegsetzen.

Soweit das Bundesverfassungsgericht im Einzelfall eine unmittelbare Betroffenheit von Beschwerdeführern durch ein Gesetz bejaht hat, obwohl dessen Anwendung vom Erlass einer Rechtsverordnung abhing (BVerfG, Urt. v. 06.12.1972 - 1 BvR 230/70 u. 95/71 –, BVerfGE 34, 165 [179] = NJW 1973, 133), vermag das die Beurteilung im vorliegenden Verfahren nicht zu beeinflussen. Der Entscheidung des Gerichts lag nämlich eine nicht vergleichbare Fallgestaltung zugrunde, die dadurch gekennzeichnet war, dass das Gesetz dem Verordnungsgeber eine Pflicht zur Umsetzung unter präzise bezeichneten Voraussetzungen auferlegt hatte.

1.3.2. Ebenfalls unzulässig ist der Antrag zu 14. Hier rügen die Beschwerdeführerinnen ein gesetzgeberisches Unterlassen. Eine Verfassungsbeschwerde gegen gesetzgeberisches Unterlassen ist, abgesehen von eng begrenzten Ausnahmefällen, die hier nicht einschlägig sind, unzulässig. Zudem liegt mit dem Erlass des Änderungsgesetzes zum KiFöG und den Änderungen zum Finanzausgleichsgesetz vom 18.12.2012 (GVBl. S. 641) – FAG –, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 18.12.2013 (GVBl. S. 552), kein gesetzgeberisches Unterlassen vor. Die Beschwerdeführerinnen können – was sie auch tun – rügen, dass der Gesetzgeber bei der Verabschiedung der Änderungen des KiFöG 2013 keine hinreichenden Kostendeckungsregelungen geschaffen hat. Im Falle der Begründetheit der Klage besteht für den Landesgesetzgeber die Verpflichtung, den erkannten Verfassungsverstoß zu beseitigen. Der Gesetzgeber kann durch Änderung des Finanzausgleichsgesetzes oder ein dieses änderndes Begleitgesetz zum Landeshaushalt die bislang unterlassene Kostendeckungsregelung nachholen, das Übertragungsgesetz selbst nachbessern oder ausdrücklich eine Regelung in einem anderen Gesetz treffen (LVerfG, Urt. v. 13.07.1999 – LVG 20/97 –, LVerfGE 10, 440 [456 f.]). Er begeht durch spätere Gesetze jedoch nicht jeweils einen neuen Verfassungsverstoß, der mit der Beschwerde angegriffen werden kann, sondern hilft dem zuerst geschehenen nur nicht ab. Darüber hinaus haben die Beschwerdeführerinnen keinen Anspruch auf Aufnahme einer Kostendeckungsregelung explizit ins FAG.

1.3.3. Soweit die Landesregierung den Antrag zu 2. wegen fehlender Gegenwärtigkeit der Beschwer als unzulässig erachtet, geht diese Rüge fehl. Unabhängig davon, ob von einem noch nicht in Kraft getretenen Gesetz eine gegenwärtige Beschwer ausgehen kann, haben die Beschwerdeführerinnen nach Inkrafttreten des Gesetzes ihre Rüge aufrechterhalten. Dies reicht für die Gegenwärtigkeit der Beschwer aus. Das Bundesverfassungsgericht hat in

einem vergleichbaren Fall ausgeführt (Urt. v. 06.05.1964 – 1 BvR 320/57 –, BVerfGE 20, 1 [11 f.]): „Die Gegenwärtigkeit der Beschwer entfält nicht deshalb, weil die Angriffe gegen [...] vor deren Inkrafttreten [...] erhoben worden sind. Die Frage, ob von einem verkündeten, aber noch nicht in Kraft getretenen Gesetz bereits eine gegenwärtige Beschwer ausgehen kann, braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn jedenfalls haben die Beschwerdeführer [...] innerhalb der Jahresfrist [...] die Rüge aufrechterhalten.“ Diese Aussage ist auf die Rechtslage im Land Sachsen-Anhalt übertragbar.

1.3.4. Ebenfalls dringen die Rügen zur Zulässigkeit hinsichtlich der Anträge zu 4., 6. und 11. bis 13. nicht durch. Die Verbandsgemeinden haben ein eigenes Haushaltsrecht, das sie berechtigt, selbst Verfassungsbeschwerde zu erheben und eine Verletzung des Konnexitätsprinzips in den von ihnen wahrgenommenen Angelegenheiten geltend zu machen. Die abweichende, zu den Verwaltungsgemeinschaften ergangene Rechtsprechung (vgl. LVerfG, Urt. v. 14.09.2004 – LVG 7/03 –, LVerfGE 15, 359 [371]) ist auf die Verbandsgemeinden mit ihrer rechtlich anderen Natur nicht übertragbar (s. o. 1.2.).

1.3.5. Soweit die Beschwerdeführerinnen Art. 87 Abs. 3 LVerf durch die Erhöhung der Standards für von ihnen betriebene Kindertagesstätten ohne die Schaffung einer eigenen Kostendeckungsregelung verletzt sehen, erscheint nach ihrem Vortrag eine Verletzung des Konnexitätsprinzips möglich. Dies reicht für die Bejahung der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde aus.

1.4. Gemäß § 51 Abs. 2 LVerfGG finden auf kommunale Verfassungsbeschwerden außerdem die Vorschriften der §§ 48 bis 50 LVerfGG entsprechende Anwendung. Die sich daraus ergebenden formellen Anforderungen sind eingehalten; insbesondere ist die Jahresfrist des § 48 LVerfGG gewahrt.

2. Die kommunale Verfassungsbeschwerde ist teilweise begründet.

§ 12b KiFöG 2013 ist mit Art. 87 Abs. 3 LVerf insoweit unvereinbar, als durch ihn für in öffentlicher Trägerschaft stehende Kindertageseinrichtungen zulasten der Beschwerdeführerinnen eine Finanzierungspflicht von 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs verpflichtend geschaffen wird und durch die Erhöhung der Standards in den §§ 5 Abs. 3 S. 2, 24 Abs. 2 KiFöG 2013 und den Wegfall des Eigenanteils der freien Träger (§ 11 Abs. 4 KiFöG a. F.) die gegenüber den freien Trägern bestehende Finanzierungspflicht ausgeweitet wird, ohne dass zugunsten der Beschwerdeführerinnen Kostendeckungsregelungen vorgesehen sind. Dies greift in unzulässiger Weise in ihre Finanzhoheit ein (2.1.). Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet (2.2.).

2.1. Sowohl bei der Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung als auch bei der Übertragung von neuen staatlichen Aufgaben verpflichtet Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf den Landesgesetzgeber, gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen (Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf). Ob eine neue Aufgabe übertragen wurde, ist durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach der Übertragung durch Bildung einer Aufgabendifferenz festzustellen.

2.1.1. Dies zugrunde gelegt, stellen die Einführung einer Finanzierungspflicht in Höhe von mindestens 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs für Kindertagesstätten in öffentlicher Trä-

gerschaft und die Ausweitung der bestehenden Finanzierungspflicht für Kindertagesstätten in freier Trägerschaft konnexitätsrelevante Sachverhalte dar. Soweit das Landesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 08.12.1998 (LVG 19/97, LVerfGE 9, 390 [404 f.]) die Auffassung vertreten hat, der Anwendungsbereich des Konnexitätsprinzips des Art. 87 Abs. 3 LVerf sei auf die landesgesetzliche Begründung materieller Handlungspflichten für Gemeinden (bzw. Verbandsgemeinden) beschränkt, während die Begründung von „reinen“ Finanzierungspflichten ohne Handlungsverpflichtung keine konnexitätsrelevanten Sachverhalte begründe, hält das Gericht an dieser Auffassung nicht weiter fest.

Sinn und Zweck des Konnexitätsprinzips ist der Schutz der Finanzkraft der Kommunen als Kernstück der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (vgl. LVerfG MV, Urt. v. 26.11.2009 – LVerfG 9/08 –, LVerfGE 20, 271 [281] m.w.N.). Das Konnexitätsprinzip soll verhindern, dass der Staat beliebig Aufgaben zulasten der Kommunen verschiebt, ohne für deren Finanzierung zu sorgen. Für die Kommunen soll die Übertragung von Pflichtaufgaben nicht dazu führen, dass der Spielraum für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben unangemessen verengt und damit die Eigenverantwortlichkeit von der finanziellen Seite her ausgehöhlt wird (vgl. Sächs. VerfGH, Urt. v. 23.11.2001 – Vf. 53-II-97, SächsVBl. 2001, 61 [62]). Hinzu kommt eine Warn- und Präventivfunktion, die das Land zwingen soll abzuwägen, ob politisch Wünschenswertes auch finanziell leistbar ist (vgl. LVerfG MV, a.a.O., m.w.N.).

Dies bedeutet, dass jedenfalls dort, wo die Finanzierungspflicht einen integralen Bestandteil einer neu begründeten – lediglich Dritten übertragenen – Aufgabe darstellt, die Finanzierungspflicht als Teil der Aufgabe selbst angesehen werden muss und damit denselben Konnexitätsregeln unterworfen ist wie die Aufgabenübertragung selbst.

Dass die Finanzierungspflicht eine Aufgabe darstellt, legt auch Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf nahe. Er beinhaltet in seinem Wortlaut die Befugnis des Landesgesetzgebers, den Kommunen Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zuzuweisen und staatliche Aufgaben zu übertragen. Schließt man reine Finanzierungspflichten aus dem Begriff der „Aufgabe“ im Sinne des Art. 87 Abs. 3 LVerf aus, müsste dies auch die Aufgabenübertragungsbefugnis nach S. 1 entsprechend begrenzen. In der Folge wäre es dem Landesgesetzgeber von vorneherein nicht erlaubt, den Kommunen Finanzierungspflichten ohne eine materielle Handlungspflicht zu übertragen. Eine solche Begrenzung des Gesetzgebers schösse aber über den dargelegten Sinn und Zweck der Vorschrift hinaus; sie ist von der Verfassung nicht gewollt.

Die Unterstellung der Übertragung von Finanzierungspflichten unter das Konnexitätsprinzip wird nicht etwa dadurch sinnlos, dass die Pflicht des Landesgesetzgebers zum Mehrbelastungsausgleich jede Finanzierungspflicht der Kommunen wirkungslos machen würde. Der Landesgesetzgeber hat mehrere Möglichkeiten, um insgesamt für einen angemessenen Ausgleich zu sorgen. Statt einen Ausgleich in Geld aus dem Landshaushalt vorzusehen, kann er den Kommunen auch anderweitige Refinanzierungsquellen zugänglich machen, beispielsweise durch eine Befugnis zur Gebührenerhebung.

Die Einbeziehung von reinen Finanzierungspflichten in die dem Konnexitätsprinzip unterfallenden Aufgaben entspricht auch dem systematischen Verhältnis zwischen Art. 87 Abs. 3 S. 2 und S. 3 LVerf einerseits und Art. 88 LVerf andererseits. Art. 88 LVerf gewährleistet den

Kommunen eine insgesamt aufgabengerechte Finanzausstattung. Art. 87 Abs. 3 S. 2 und S. 3 LVerf schützt sie hingegen vor bestimmten Mehrbelastungen, die der Landesgesetzgeber ihnen im Interesse der Erfüllung öffentlicher Aufgaben auferlegt. Wenn der Landesgesetzgeber die Kommunen zur Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben heranzieht, gestaltet er weniger ihre allgemeine Finanzausstattung im Sinne des Art. 88 LVerf als die Erfüllung der betreffenden öffentlichen Aufgabe im Sinne des Art. 87 Abs. 3 LVerf. Gerade daran knüpft das Konnexitätsprinzip an.

2.1.2. Durch § 12b KiFöG 2013 ist den (Verbands-)Gemeinden eine Finanzierungspflicht des verbleibenden Finanzbedarfs für in öffentlicher Trägerschaft stehende Einrichtungen pflichtig auferlegt und nur zu 50 % eine Refinanzierungsmöglichkeit geschaffen worden. Insofern fehlt für die weiteren 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs die erforderliche Kostendeckungsregelung. Zwar waren die (Verbands-)Gemeinden auch schon vorher an der Finanzierung der öffentlichen Kindertagesstätten beteiligt. Der Betrieb und damit auch die Finanzierung von Einrichtungen in eigener Trägerschaft oblagen ihnen bisher jedoch als freiwillige Aufgabe. Die nunmehrige Pflichtigstellung der Finanzierung von mindestens 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs für in öffentlicher Trägerschaft stehende Einrichtungen stellt damit eine neue pflichtige Aufgabe dar, für die nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 und S. 3 LVerf eine angemessene Kostendeckungsregelung vorgesehen werden muss. Eine solche besteht nicht.

2.1.3. Auch für in freier Trägerschaft stehende Kindertagesstätten ist mit der Erweiterung der bestehenden Finanzierungspflicht ein Verstoß gegen das Konnexitätsprinzip gegeben. Eine zu einem Mehrbelastungsausgleich verpflichtende Aufgabendifferenz und damit eine neue Aufgabe liegt nämlich auch dann vor, wenn für staatliche Aufgaben oder für pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt werden oder eine bereits durch Gesetz übertragene Aufgabe durch ein weiteres Gesetz neu ausgeformt wird und dadurch eine neue finanzielle Belastung entsteht (LVerfG, Urt. v. 09.10.2012 – LVG 57/10 –, LVerfGE 23, 315 [341]). Dies ist vorliegend gegeben.

2.1.3.1. Die grundsätzliche Finanzierungspflicht ist den Gemeinden bereits mit der Regelung des § 17 Abs. 5 des Gesetzes zur Förderung und Betreuung von Kindern in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen vom 18.07.1996 (GVBl. S. 224), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17.12.1996 (GVBl. S. 416, 418) – KiBeG – auferlegt worden, die das Landesverfassungsgericht seinerzeit als verfassungsgemäß angesehen hat (LVerfG, Urt. v. 08.12.1998 – LVG 19/97 –, LVerfGE 9, 390). Diese Finanzierungspflicht wurde durch § 11 Abs. 4 KiFöG 2003 fortgeführt. Sie wird durch die Regelung des § 12b KiFöG 2013 neu ausgeformt, zudem werden durch das KiFöG 2013 neue verbindliche Standards (auch für die freien Träger von Kindertageseinrichtungen) festgelegt, wodurch auf die Gemeinden über die Finanzierungspflicht neue finanzielle Belastungen zukommen. Dies betrifft den Wegfall des Eigenanteils der freien Träger (§ 11 Abs. 4 KiFöG a. F.) sowie die Anhebung der Standards durch Pflichtigstellung des Bildungsprogramms und der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems.

Zwar ist noch für die Zeit der Übergangsvorschrift des § 25 Abs. 1 KiFöG 2013 weiterhin ein gewisser Eigenanteil der freien Träger in Anschlag zu bringen. Dieser entfällt aber mit dem Abschluss der Vereinbarungen nach § 11b KiFöG 2013, welche nach Angaben der Beteilig-

ten zwischenzeitlich größtenteils verhandelt werden. Dies bedeutet zumindest nach Ablauf der Übergangsfrist eine mögliche Ausweitung der bestehenden Finanzierungspflicht.

2.1.3.2. Weiterhin haben die Beschwerdeführerinnen zu Mehrbelastungen vorgetragen, die auf sie wegen der Einführung des Bildungsprogramms „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ und der Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (§ 5 Abs. 3 S. 3 KiFöG 2013) zukommen.

Durch die Verbindlichstellung des Bildungsprogramms, das bisher freigestellt war, kommen auf die Beschwerdeführerinnen auch möglicherweise signifikante Mehrbelastungen bei der Finanzierung der freien Träger zu. Sie haben hierzu plausibel vorgetragen, dass in den Kindertagesstätten – neben einer Veränderung des Personalschlüssels (der wegen der dort vorhandenen Kostendeckungsregelung des § 12 Abs. 3 KiFöG 2013 gesondert zu prüfen ist) – die materiellen Anforderungen an das Personal steigen. Dies verursache Kosten für Schulungen und weitere Qualifizierungsmaßnahmen. Hierdurch sei eine fundierte Fort- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte erforderlich, was einerseits Kosten für die Teilnahme an den Fortbildungsmaßnahmen selbst und andererseits auch Kosten der Vertretung des weiterzubildenden Personals nach sich ziehe. Zugleich ergäben sich zusätzliche Anforderungen an Räumlichkeiten, Außenflächen und Materialien, die nicht durch das vorhandene Personal oder den vorhandenen Gebäude- und Materialbestand abgedeckt werden könnten. Dies seien beispielsweise die Lernfeldumgestaltung der Gruppenräume, die Einrichtung von Funktionsecken und -räumen, die Schaffung von Freiräumen und Eigenveranstaltungen der Kinder auf Spielplätzen. Ferner ergäben sich höhere Anforderungen im Hinblick auf die Dokumentation der Entwicklungsstadien der Kinder, was zu vermehrten Elterngesprächen führe und höhere Kosten für die EDV-Ausstattung indiziere.

Soweit die Landesregierung in ihren Ausführungen bestreitet, dass den freien Trägern von Kindertageseinrichtungen Mehrkosten durch die Verbindlichstellung des Bildungsprogramms entstünden, vermag dieser Vortrag, der nicht weiter begründet worden ist, nicht darzutun, dass keine oder allenfalls völlig zu vernachlässigende Kosten entstehen. Es hätte dem Gesetzgeber im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 LVerf obliegen aufzuzeigen, warum hier eine Kostendeckungsregelung mangels fehlenden höheren Aufwands für die Kommunen nicht erforderlich ist. Dies hat er nicht getan, und er hat auch keine Regelung zur Deckung der Mehrkosten vorgesehen. Die mit der Hebung der Standards verbundene höhere Finanzierungspflicht der Gemeinden (über § 12b KiFöG 2013) für in freier Trägerschaft stehende Kindertageseinrichtungen ohne Kostendeckungsregelung verstößt gegen Art. 87 Abs. 3 S. 2 und S. 3 LVerf.

2.1.3.3. § 5 Abs. 3 S. 3 KiFöG 2013 begründet auch für die in freier Trägerschaft stehenden Kindertageseinrichtungen die Pflicht zur Einführung eines Qualitätsmanagementsystems. Davor waren die Qualitätsentwicklung und das Qualitätsmanagement in § 20a KiFöG a. F. geregelt. Gemäß dieser Regelung wurde das Landesjugendamt verpflichtet, im Einvernehmen mit dem für Kinder- und Jugendhilfe zuständigen Ministerium, den kommunalen Spitzenverbänden und den Spitzenverbänden der Träger von Tageseinrichtungen Empfehlungen zur Qualitätsentwicklung und zum Qualitätsmanagement zu entwickeln. Für die Träger von Kindertageseinrichtungen ergab sich aus dieser Bestimmung keine konkrete Handlungsverpflichtung. Eine solche ergab sich auch nicht unmittelbar aus § 22a Abs. 1 SGB VIII. Erst mit der Neuregelung des § 5 Abs. 3 S. 3 KiFöG 2013 haben die Träger von Kindertageseinrichtungen nach einem

Qualitätsmanagementsystem zu arbeiten und werden so unmittelbar zum Einsatz dieses Systems verpflichtet. Hierdurch kommen auf die Beschwerdeführerinnen, wie sie ausreichend dargelegt haben, möglicherweise signifikante Mehrbelastungen in Gestalt erhöhter Betriebskosten zu. Soweit die Landesregierung in ihren Ausführungen bestreitet, dass den Trägern von Kindertageseinrichtungen Mehrkosten durch die Einführung des Qualitätsmanagementsystems entstehen, und behauptet, dessen Einführung trage sich langfristig selbst, sind diese pauschal gehaltenen Behauptungen nicht geeignet darzutun, dass den Beschwerdeführerinnen keine oder allenfalls völlig zu vernachlässigende Kosten entstehen. Die Annahmen der Landesregierung sind durch nichts unterlegt. Es hätte dem Gesetzgeber im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 LVerf obliegen aufzuzeigen, warum hier eine Kostendeckungsregelung mangels fehlenden höheren Aufwands nicht erforderlich ist, beziehungsweise näher darzulegen, welche Kosteneinsparungen durch die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems überhaupt und in welchem Zeitraum zu erwarten sind. Dies hat er nicht getan und auch insoweit keine Kostendeckungsregelung vorgesehen.

Die mit der Hebung der Standards verbundene höhere Finanzierungspflicht der Gemeinden (über § 12b KiFöG 2013) für in freier Trägerschaft stehende Kindertageseinrichtungen ohne Kostendeckungsregelung führt zu deren Verfassungswidrigkeit.

2.2. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde unbegründet.

2.2.1. Soweit die Beschwerdeführerinnen rügen, durch die Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels in § 21 Abs. 2 KiFöG 2013 würden die Standards bei den freien Trägern so angehoben, dass hierdurch die diesen gegenüber bestehende Finanzierungspflicht erheblich ausgeweitet werde, ist dieser Einwand unbegründet.

Die Berechnung des Personalschlüssels ist grundsätzlich geändert worden. Der Personalschlüssel gemäß § 21 Abs. 2 KiFöG 2003 war in Ansehung des Betreuungsanspruchs pauschal an einer sechs- bzw. neunstündigen Betreuungszeit orientiert. Dabei war es ohne Bedeutung, wie lang die Betreuungszeit tatsächlich war. Lediglich der abstrakte Anspruch auf Betreuung war Berechnungsgrundlage für den Personalschlüssel. Demgegenüber sind gemäß § 21 Abs. 2 KiFöG 2013 Bezugsgrößen die jährliche Summe der tatsächlich vereinbarten Betreuungsstunden sowie die vergüteten Jahresarbeitsstunden der pädagogischen Fachkräfte. Die Erhöhung des Mindestpersonalschlüssels führt in Verbindung mit der Änderung des Berechnungsmodus nicht zwingend dazu, dass es zu tatsächlichen Mehrbelastungen kommt.

Im Rahmen der Kalkulation der Landeszuweisungen (LT-Drs. 6/1258 vom 04.07.2012) wird die Anzahl der Kinder der jeweiligen Altersstufen und die auf diese Kinder entfallende durchschnittliche Betreuungsdauer prognostiziert. Diese Betreuungsdauer liegt im Hinblick auf den neuen Anspruch auf Ganztagsbetreuung über der bisherigen Betreuungsdauer. Weiterhin hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die Altersstruktur der Mitarbeiter berücksichtigt, dass ältere – und damit teurere – Mitarbeiter altersbedingt ausscheiden und jüngere Mitarbeiter eintreten. Die von den Veränderungen des Personalschlüssels zu erwartenden möglichen Mehrkosten sind damit ausreichend transparent dargelegt und genügen den Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf (so auch Koehler/Koehler, LKV 2013, 337 [341]).

Den Beschwerdeführerinnen mag zuzugeben sein, dass eine Mehrbeanspruchung der Einrichtungen über das von der Landesregierung prognostizierte Maß „nicht ausgeschlossen“ erscheint. Dies ist jedoch das Wesen einer Prognose. Aus diesem Grunde sieht § 15 Abs. 2 KiFöG 2013 die Evaluation der Finanzierungsregelungen bis Ende 2016 vor, so dass auf eine eventuelle fehlerhafte Prognose reagiert werden kann. Es ist zurzeit nicht erkennbar, dass die dem Gesetz zugrunde liegende Prognose zulasten der Beschwerdeführerinnen unrichtig oder unvollständig ist. Dies ergibt sich insbesondere nicht aus § 22 Abs. 1 KiFöG 2013. Zwar ist hiernach die Leitungsperson der Kindereinrichtung in angemessenem Umfang vom Träger der Tageseinrichtung von der Betreuung freizustellen. Allerdings deckt sich dies mit der bisherigen Regelung des § 21 Abs. 4 KiFöG 2003. Auch hiernach war die Leitungsperson in angemessenem Umfang von der Betreuung freizustellen. Insoweit ist eine Auswirkung auf den Personalschlüssel nicht nachvollziehbar. Auch einer gegenüber der früheren Rechtslage höheren Personalreserve für den Fall von Erkrankungen bedarf es nicht. § 21 Abs. 2 S. 2 KiFöG 2013 legt als Maßstab die vergüteten Jahresarbeitsstunden an. Vergütet werden aufgrund der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall aber auch Zeiten von Erkrankungen. Fehlzeiten durch Krankheit haben mithin keinerlei Auswirkungen auf den Personalschlüssel. Eine Ausnahme kommt nur dort in Betracht, wo die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall beendet ist und Krankengeld gezahlt wird. Das Krankengeld wird aber nicht vom Einrichtungsträger getragen, so dass insoweit eine Mehrbelastung nicht eintritt. Zwar wird bei Langzeiterkrankten im Einzelfall eine Ersatzkraft beschäftigt werden müssen; diese kann jedoch aus den frei werdenden Mitteln für den langzeiterkrankten Mitarbeiter vergütet werden. Im Übrigen stellt § 21 Abs. 2 S. 2 KiFöG 2013 auf die jährliche Arbeitszeit ab. Dies führt dazu, dass nicht zu jeder Zeit des Jahres der Personalschlüssel eingehalten werden muss. Soweit die Beschwerdeführerinnen meinen, der tatsächliche Personalschlüssel für Schulkinder liege tatsächlich deshalb höher als vom Gesetzgeber zugrunde gelegt, weil während der schulfreien Zeit für insgesamt jährlich 13 Wochen 50 Stunden zu berechnen seien, überzeugt dies nicht. Zwar mag eine theoretische Betreuungszeit von 50 Stunden in den Ferienzeiten gegeben sein. Wenn der Landesgesetzgeber jedoch annimmt, dass eine solche Betreuungszeit im Schnitt tatsächlich wohl nicht erreicht werden wird, liegt dies in seinem Einschätzungsspielraum. Bei seiner Prognose nach Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVVerf ist der Gesetzgeber nicht gehalten, von theoretischen Werten auszugehen. Vielmehr ist er berechtigt, wahrscheinliche Werte seiner Prognose zugrunde zu legen.

2.2.2. Soweit die Beschwerdeführerinnen rügen, durch die Einführung des § 14 i.V.m. § 8 KiFöG 2013 würden die Qualitätsstandards für die freien Träger so angehoben, dass hierdurch die diesen gegenüber bestehende Finanzierungspflicht erheblich ausgeweitet würde, ist auch dieser Einwand unbegründet.

Durch die Einführung des Inklusionsanspruchs werden zwar die Standards in den Einrichtungen der freien Träger angehoben, es stehen jedoch Regelungen zum Ausgleich der hierdurch verursachten Kosten zur Verfügung.

2.2.2.1. Durch die Einführung des § 14 KiFöG 2013 werden keine neuen Standards geschaffen, durch die die bestehende Finanzierungspflicht für Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft wesentlich ausgeweitet wird. Bereits § 49 Abs. 2 der Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt – BauO LSA – in der Fassung der Bekanntmachung vom 10.09.2013 (GVBl.

S. 440), zuletzt geändert durch Art. 13 KommunalrechtsreformG vom 17.06.2014 (GVBl. S. 288), schreibt vor, dass bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, in den dem allgemeinen Besuchsverkehr dienenden Teilen von Menschen mit Behinderungen barrierefrei erreicht und ohne fremde Hilfe zweckentsprechend genutzt werden können. Dementsprechend geht der Gesetzgeber in seiner Begründung zu § 14 KiFöG 2013 davon aus, dass dessen Verabschiedung lediglich der Rechtsklarheit dienen sollte (vgl. LT-Drs. 6/1258, S. 29). Neue substantielle Veränderungen, die insoweit zu einer Ausweitung der Finanzierungspflicht der (Verbands-)gemeinden führen würden, sind nicht ersichtlich.

2.2.2.2. Soweit durch die Regelung des § 8 KiFöG 2013 zur Inklusion von Kindern mit Behinderungen neue höhere Standards geschaffen wurden, geht der Gesetzgeber selbst von einem erhöhten Bedarf aus (vgl. LT-Drs. 6/1258, S. 17). Die Inklusion gehe in ihren Folgen weiter als die bisher schon bestehende Integrationsverpflichtung (vgl. LT-Drs. 6/1258, S. 17). Zwar sei bereits in § 22a Abs. 4 SGB VIII der Auftrag zu gemeinsamer Förderung in Gruppen mit Kindern ohne Behinderung festgeschrieben gewesen. Mit der Neuformulierung des § 5 Abs. 1 S. 3 und § 8 KiFöG 2013 solle diese Verpflichtung eindringlicher beschrieben und untersetzt werden (vgl. LT-Drs. 6/1258, S. 22 f.). Der für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen erforderliche Mehraufwand soll durch die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und §§ 53, 54 SGB XII abgedeckt werden (vgl. LT-Drs. 6/1258, S. 23 f.), die von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe (§ 3 Abs. 2 SGB VIII für § 35a SGB VIII) oder von den Trägern der Sozialhilfe (§ 3 SGB XII für die Leistungen nach §§ 53, 54 SGB XII) zu erbringen sind. Dies stellt eine ausreichende Regelung zum Ausgleich der Mehrkosten dar, sodass keine Ausweitung der Finanzierungspflicht der (Verbands-)Gemeinden zu erwarten ist. Die Beschwerdeführerinnen haben jedenfalls nicht dargelegt, welche weiteren Kosten durch den Inklusionsanspruch entstehen, die durch die vorgesehene Erweiterung der Eingliederungshilfen nicht abgedeckt werden.

2.2.3. Soweit die Beschwerdeführerinnen im Weiteren rügen, durch die weiteren Anhebungen der Qualitätsanforderungen für eigene Einrichtungen ohne entsprechende Kostendeckungsregelungen sei das Konnexitätsprinzip des Art. 87 Abs. 3 S. 1 LVerf verletzt (Anträge zu 6. und 11. bis 13.), ist dieser Einwand unbegründet. Sowohl bei der Übertragung von Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung als auch bei der Übertragung von neuen staatlichen Aufgaben verpflichtet Art. 87 Abs. 3 S. 2 LVerf den Landesgesetzgeber, gleichzeitig die Deckung der Kosten zu regeln. Führt die Aufgabenwahrnehmung zu einer Mehrbelastung der Kommunen, ist ein angemessener Ausgleich zu schaffen (Art. 87 Abs. 3 S. 3 LVerf). Ob eine neue Aufgabe übertragen wurde, ist durch einen Vergleich der Rechtslage vor und nach der Übertragung durch Bildung einer Aufgabendifferenz festzustellen. Eine zu einem Mehrbelastungsausgleich verpflichtende Aufgabendifferenz und damit eine neue Aufgabe liegt auch dann vor, wenn für staatliche Aufgaben oder für pflichtige Aufgaben des eigenen Wirkungskreises verbindliche Standards festgelegt werden oder eine bereits durch Gesetz übertragene Aufgabe durch ein weiteres Gesetz neu ausgeformt wird und dadurch eine neue finanzielle Belastung entsteht (s. o. 2.1.3.).

Im Fall bloß freiwillig ausgeübter Aufgaben löst die Festlegung allgemein verbindlicher Standards über das Konnexitätsprinzip keine Einstandspflicht des Landes aus. Die Freiwilligkeit der Aufgabenwahrnehmung ist auch eine Freiwilligkeit der Kostentragung. „Entscheidend [für

die Annahme der Konnexität] ist, dass sie [d. h.: die Kommunen] in Zukunft gesetzlich verpflichtet sind, die Aufgabe wahrzunehmen“ (Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip der Landesverfassungen – Überblick über Rechtssetzung und Rechtsprechung, LKV 2009, 337 [340]). Dies ist hier nicht der Fall, da eine Pflicht zum Betrieb von Kindertageseinrichtungen für die (Verbands-)Gemeinden nicht besteht. Es handelt sich vielmehr um eine freiwillige Aufgabe. Hieran ändert auch Art. 24 Abs. 2 S. 2 LVerf nichts. Nach dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe sind das Land und die Kommunen gemeinschaftlich verpflichtet, darauf hinzuwirken, dass für die Kinder angemessene Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stehen. Diese – inhaltlich nicht auf einen Erfolg, sondern auf ein bloßes Hinwirken gerichtete (Art. 3 Abs. 3 LVerf) – Pflicht der Kommunen verlangt von diesen jedoch nicht zwingend die Einrichtung und den Betrieb eigener Kindertageseinrichtungen. Möglich ist auch die hinreichende Unterstützung von freien Trägern, die den gesamten Bedarf abdecken können. Mangels Zuweisung einer neuen Aufgabe ist das Konnexitätsprinzip bei der Anhebung der Qualitätsstandards von Einrichtungen in eigener Trägerschaft nicht verletzt. Die Gemeinden können insoweit nur eine mangelnde Ausstattung mit Finanzmitteln nach Art. 88 Abs. 1 LVerf rügen. Eine solche fehlende Ausstattung ist vorliegend jedoch weder ersichtlich noch hinreichend dargelegt. Hierfür hätten sämtliche Einnahmen und Ausgaben der Beschwerdeführerinnen vorgebracht werden müssen und nicht lediglich die mit der Änderung des KiFöG 2013 eventuell verbundenen Mehrbelastungen.

Im Übrigen werden sämtliche etwa entstehende Mehrbelastungen in den Kindertagesstätten durch die Finanzierungspflicht des § 12b KiFöG 2013 (siehe oben 2.1.) abgedeckt.

2.2.4. Ebenfalls unbegründet ist die Rüge der Beschwerdeführerinnen, die Neuregelung des § 13 KiFöG 2013 verstoße gegen das Konnexitätsprinzip. Zwar weist § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013 den (Verbands-)Gemeinden neu die Aufgabe der Pflicht zur Erhebung und Festsetzung von Kostenbeiträgen sowohl für den Besuch gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragener als auch für den Besuch anderer Kindertageseinrichtungen zu. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen sind jedoch keine signifikanten Mehrbelastungen für sie zu erwarten.

Die (Verbands-)Gemeinden sind berechtigt, die Erhebung der Kosten auf die jeweiligen Träger zu übertragen. Dies stellt eine Regelung zum Ausgleich entstehender Mehrkosten dar. Dass die Übertragung der Erhebung von der Zustimmung des Einrichtungsträgers abhängig wäre, ergibt sich weder aus dem Gesetz noch aus anderen Regelungen. Von der Übertragung der Erhebung sind keine Mehrkosten zu erwarten, da auf die Einrichtungsträger keine neuen Kosten zukommen. Nach der bisherigen Rechtslage haben die (Träger-)Gemeinden für eigene Einrichtungen und die freien Träger für ihre Einrichtungen die Elternbeiträge selbst erhoben. Insoweit ist eine Ausweitung der Kosten nicht zu erwarten, da die Aufgabe der Kostenerhebung ihnen nach dem bisherigen Recht bereits oblag. Gleiches gilt für das Ausfallrisiko der Beibringung von Elternbeiträgen.

Damit verbleiben bei den (Verbands-)Gemeinden lediglich die möglichen Kosten der Festlegung der Elternbeiträge. Nach § 13 Abs. 2 KiFöG 2013 erfolgt die Festlegung durch hoheitlichen Akt, nämlich durch Satzung. Für die Erstellung der Satzung bedarf es keines gesteiger-

ten Aufwands. In diesem Zusammenhang mag die Aussage der Beschwerdeführerinnen zutreffen, dass sie keine weitergehenden Kenntnisse der Kosten der nichtgemeindlichen Einrichtungen haben. Dies führt jedoch nicht zu einem weiteren Aufwand. Die von der (Verbands-)Gemeinde zu tragenden Kosten ergeben sich nämlich aus der Vereinbarung gemäß § 11a KiFöG 2013. § 11a Abs. 4 KiFöG 2013 verpflichtet die Träger, Einnahmen und Ausgaben des zuletzt abgerechneten Haushaltsjahres nachvollziehbar und transparent darzulegen. Im Übrigen dürfte auch die Vereinbarung selbst die Kosten für den jeweiligen Platz beinhalten. Damit können die (Verbands-)Gemeinden unter Zugrundelegung dieser Kosten und nach Abzug der Zuweisungen des Landes und des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe den auf sie entfallenden verbleibenden Finanzbedarf errechnen und hiervon den auf die Eltern entfallenden Beitrag festlegen. Es ist nicht erkennbar, inwieweit hierdurch eine signifikante Mehrbelastung entstehen sollte, die nach dem Konnexitätsprinzip ausgeglichen werden müsste.

2.2.5. Unbegründet ist auch die Rüge der Beschwerdeführerinnen, § 13 Abs. 1 KiFöG 2013 verstoße gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LVerf, soweit den Beschwerdeführerinnen hierin eine Rechtspflicht zur Erhebung von Kostenbeiträgen für die Inanspruchnahme von gemeindlich bzw. verbandsgemeindlich getragenen Kindertageseinrichtungen oder Tagespflegestellen vorgeschrieben wird.

Die kommunale Selbstverwaltung in Form der Finanzhoheit aus Art. 2 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1 LVerf beinhaltet die Befugnis der Gemeinden zur eigenverantwortlichen Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft im Rahmen eines gesetzlich geordneten Haushaltswesens (vgl. LVerfG, Ur. v. 15.01.2002 – LVG 3/01 und 5/01 –, LVerfGE 13, 343 [352 ff.]). In dieses Recht greift § 13 Abs. 1 KiFöG 2013 ein, indem das bisher bestehende Ermessen der Gemeinden, auf Beiträge für die Inanspruchnahme von Plätzen für Kindertageseinrichtungen zu verzichten, beschränkt wird. Dieser Eingriff betrifft zwar nicht den Kernbereich der Finanzhoheit. Aber auch eine Einschränkung im Randbereich der kommunalen Selbstverwaltung ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie auf Gründen des Gemeinwohls beruht und nur so weit in das Recht der Gemeinden eingreift, wie es notwendig ist, um dem überörtlichen Gemeinwohlbelang gerecht zu werden und zur Durchsetzung zu verhelfen (Thür. VerFGH, Ur. v. 23.04.2009 – 32/05 –, LVerfGE 20, 479 [501]; BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127 [151 ff.]). Hier ist der Eingriff jedoch gerechtfertigt. Der Gesetzgeber hat mit der Änderung der Finanzierungsregelungen das Ziel verfolgt, die Finanzierung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen auf vier Säulen zu stellen (Land, Landkreis, Wohnsitzgemeinde und Eltern, vgl. LT-Drs. 6/1258, S. 23). Die Regelung, nach der zwingend von den Eltern ein zumindest symbolischer Kostenbeitrag zu fordern ist, um den Eltern den Wert der Kinderbetreuung zu verdeutlichen, überschreitet nicht den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum und ist daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

2.2.6. Die Beschwerdeführerinnen dringen mit ihrer Verfassungsbeschwerde auch insoweit nicht durch, als sie die Auffassung vertreten, § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013 verstoße gegen die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung, indem die Regelung ihnen die Pflicht zur Festlegung und Erhebung des Kostenbeitrags auch für nicht gemeindlich getragene Einrichtungen auferlege und sie ihnen gleichzeitig die autonome Befugnis zur Festsetzung der Höhe der Kostenbeiträge in eigenen Kindertageseinrichtungen nehme, in-

dem für Kinder, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in einer anderen Gemeinde bzw. Verbandsgemeinde haben, die Höhe des Kostenbeitrags durch die (Aufenthalts-)Gemeinde beziehungsweise (Aufenthalts-)Verbandsgemeinde festgelegt wird.

Die Regelung in § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013 steht nicht im Widerspruch zum Kommunalabgabengesetz Sachsen-Anhalt (KAG). Die Festsetzung der Elternbeiträge ist weder unter § 5 noch unter § 6 KAG zu fassen. Aus § 1 Abs. 2 KAG ergibt sich ausdrücklich, dass Steuern, Gebühren und Beiträge auch aufgrund anderer Gesetze erhoben werden können. Um ein solches Gesetz handelt es sich bei § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013. Insoweit ist die Regelung des Kinderförderungsgesetzes die gegenüber dem Kommunalabgabengesetz speziellere Norm.

Auch § 90 SGB VIII steht § 13 Abs. 2 und Abs. 3 KiFöG 2013 nicht entgegen. Maßstab für die Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde ist allein das Landesverfassungsrecht. Dementsprechend hat das Gericht nicht zu prüfen, ob durch § 13 KiFöG 2013 gegen eine durch Bundesgesetz geregelte Gesetzgebungskompetenz verstoßen wurde. Die Regelung zur Festsetzung und Erhebung des Elternbeitrags steht aber auch nicht im Widerspruch zu § 90 SGB VIII. Dort ist lediglich festgelegt, dass für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege Kostenbeiträge festgesetzt werden können. Keine Regelung ist darüber enthalten, wer diese Kostenbeiträge festsetzt. Diese weite Fassung des § 90 Abs. 1 SGB VIII zeigt, dass der Bundesgesetzgeber einen weiten Spielraum für die Festsetzung der Kostenbeiträge lassen wollte. Die von den Beschwerdeführerinnen vorgetragene Bedenken gegen die Gesetzgebungskompetenz des Landes bestehen deshalb nicht. Da § 90 Abs. 1 SGB VIII nicht vorschreibt, wer die Festsetzung der Gebühren für die Inanspruchnahme der Tageseinrichtungen durchführen darf, ist die Regelung nicht abschließend und kann noch durch Landesrecht ausgefüllt werden.

Dem steht nicht das von den Beschwerdeführerinnen zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25.04.1997 (– 5 C 6/96 –, DVBl. 1997, 1438 [1440]) entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in dieser Entscheidung festgestellt, dass § 90 Abs. 1 S. 1 SGB VIII keine Rechtsgrundlage für den Träger der öffentlichen Jugendhilfe darstellt, Kostenbeiträge festzusetzen, sondern dies dem Einrichtungsträger vorbehalten sei. Diese Entscheidung zwingt nicht zu der Schlussfolgerung, dass ein Widerspruch zwischen § 13 KiFöG 2013 und § 90 Abs. 1 SGB VIII bestünde. § 90 Abs. 1 SGB VIII stellt hiernach lediglich keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung von Kosten durch die (Verbands-)Gemeinden dar. Diese werden nunmehr durch § 13 KiFöG 2013 zur Festsetzung ermächtigt.

Soweit die Beschwerdeführerinnen in diesem Zusammenhang die Auffassung vertreten, eine Berechtigung zur Beitragsfestlegung und -erhebung für fremde Träger einer Einrichtung bestehe nicht, weil keine Leistung erbracht werde, geht auch dieser Einwand fehl. Zutreffend ist zwar, dass die Festlegung und Erhebung auch für Einrichtungen erfolgt, bei denen die Aufenthaltsgemeinde nicht der Träger ist. Allerdings ist die Aufenthaltsgemeinde im Rahmen der Residualhaftung verpflichtet, zunächst einmal 50 % des verbleibenden Finanzbedarfs zu tragen. Diese Finanzierung stellt eine Leistung der Aufenthaltsgemeinde beziehungsweise -verbandsgemeinde dar, die auch zur Festlegung und Erhebung von Beiträgen berechtigt. Sie steht auch, wie von § 90 Abs. 1 SGB VIII gefordert, in Zusammenhang mit der Benutzung der Kindertageseinrichtungen. Durch die Regelung des § 13 KiFöG 2013, auch für den Be-

sich von Kindertageseinrichtungen in den Nachbargemeinden Beiträge zu erheben, wird nicht in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen. Der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie der Trägergemeinde ist dadurch genüge getan, dass die Trägergemeinde im Rahmen des § 11a KiFöG 2013 eine Vereinbarung schließt, die zur Deckung sämtlicher Kosten der Einrichtung führt. Ein weitergehendes Interesse, auch den Elternbeitrag für Kinder der Aufenthaltsgemeinde festzulegen, ist unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nicht erkennbar.

Doch selbst wenn es sich um einen Eingriff handeln würde, wäre er gerechtfertigt. Zutreffend weist die Landesregierung darauf hin, dass nur zwei Möglichkeiten zur Festlegung der Elternbeiträge bestanden. Die Alternative wäre gewesen, die Zuständigkeit für die Festlegung des Beitrages der Trägergemeinde zu übertragen. Dies hätte zur Folge, dass die Trägergemeinde festlegt, welchen Anteil des verbleibenden Finanzbedarfs die Aufenthaltsgemeinde zu tragen hat. Dieses Ergebnis würde erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken hinsichtlich der Finanzhoheit der Aufenthaltsgemeinde begegnen. Diese wäre nämlich verpflichtet, sich der Entscheidung einer anderen Gemeinde darüber zu unterwerfen, zu welchem Teil die Eltern zur Refinanzierung beitragen. Demgegenüber wahrt die Regelung des § 13 KiFöG 2013 die Finanzhoheit der Aufenthaltsgemeinde. Die Kosten der Trägergemeinde – wie auch die eines freien Trägers – werden durch die Vereinbarung gemäß § 11a KiFöG 2013 gedeckt, sodass irgendwelche Beeinträchtigungen nicht bestehen. Im Übrigen ist die Festlegung des Beitrags durch die Aufenthaltsgemeinde auch deshalb sachgerecht, da diese dafür Sorge tragen kann, sämtliche Gemeindeangehörige (für die sie den verbleibenden Finanzbedarf zunächst übernimmt), in gleicher Weise angemessen an den Betreuungskosten zu beteiligen.

2.2.7. Soweit die Beschwerdeführerinnen in der Verlagerung der Planungs- und Koordinierungsaufgabe auf die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch § 3 Abs. 4 KiFöG 2013 eine unzulässige Hochzoning örtlicher Aufgaben von den kreisangehörigen Gemeinden auf die Kreise sehen (Antrag zu 1.), ist auch diese Rüge unbegründet.

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen fehlt es an einem verfassungsrechtlichen Eingriff. Nach Art. 87 Abs. 1 LVerf haben die drei kommunalen Ebenen, definiert als Kommunen (Gemeinden und Landkreise) und die Gemeindeverbände, gemeinsam gegenüber der staatlichen Ebene den Vorrang. Ein Vorrangverhältnis untereinander, welches sie vor einer Verlagerung von Zuständigkeiten untereinander schützt und nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG zugunsten der Gemeinden besteht, existiert in der sachsen-anhaltischen Landesverfassung grundsätzlich nicht. Im Verfassungsrecht des Landes existiert ein Dualismus des Selbstverwaltungsrechts von Kreis und Gemeinde. Nach dem Modell der Landesverfassung ist die gemeindliche Selbstverwaltung also nur eine Form kommunaler Selbstverwaltung neben der verfassungsrechtlich gleichbedeutenden und gleichrangigen kommunalen Selbstverwaltung der Landkreise (so auch Thorsten Franz/Angela Kolb, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Landesrecht Sachsen-Anhalt, 2. Auflage 2010, § 2 RdNr. 55). Dieser Grundsatz setzt sich in der einfachgesetzlichen Regelung des § 3 Abs. 2 KVG fort. Hiernach ist der Landkreis in seinem Gebiet Träger öffentlicher Aufgaben von überörtlicher Bedeutung und der Aufgaben, deren zweckmäßige Erfüllung die Verwaltungs- oder Finanzkraft der ihnen angehörigen Gemeinden und Verbandsgemeinden übersteigt. Insofern ist nach den landesverfassungsrechtlichen Vorgaben eine Verlagerung der Aufgaben von Gemeinde- auf Kreisebene grundsätzlich kein

Eingriff. Ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 87 Abs. 1 LVerf wäre allenfalls dann anzunehmen, wenn durch die Übertragung von Kompetenzen eine der beiden kommunalen Ebenen so ausgehöhlt würde, dass nur eine „leere Hülle“ zurückbliebe. Dies würde die sowohl für die Gemeinden als auch für die Landkreise bestehende institutionelle Bestandsgarantie in Frage stellen. Ein solcher Fall ist vorliegend aber nicht anzunehmen, da auf der Ebene der (Verbands-)Gemeinden auch nach Übertragung der Planungs- und Koordinierungsaufgabe noch hinreichende Aufgaben verbleiben, sodass die institutionelle Bestandsgarantie gewahrt ist.

Diese Auslegung der Norm des Art. 87 Abs. 1 LVerf wird auch durch seine Entstehungsgeschichte gestützt. In den Stellungnahmen der gesellschaftlichen Organisationen zum Entwurf des Art. 86 Abs. 1 der Landesverfassung (heute wortgleich Art. 87 Abs. 1 LVerf) hat die sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Sachsen-Anhalt genau diese Problemstellung angesprochen und sich im Hinblick auf die Rastede-Entscheidung (BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988 – 2 BvR 1619, 1628/83 –, BVerfGE 79, 127) für ein Vorrangverhältnis der Gemeinden (wie in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG vorgesehen) ausgesprochen. Begründet wurde dies damit, dass anderenfalls entgegen der Rastede-Rechtsprechung des BVerfG eine Verlagerung von Zuständigkeiten innerhalb der Kommunen auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung erfolgen könne (vgl. LT Drs. 1/1334 v. 01.04.1992, S. 111). Aus der Tatsache, dass diese Kritik am Entwurf nicht aufgegriffen worden ist, folgt, dass ein Vorrang der Gemeindeebene vor der Landkreisebene in der sachsen-anhaltischen Verfassung nicht gewollt ist.

Allerdings gewährt Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG einen Mindestschutz, den das Landesrecht nicht unterschreiten darf. Der Landesgesetzgeber ist gehalten, die Vorgaben des Bundesrechts einzuhalten. Dieses Gebot richtet sich jedoch nur an das Landesrecht insgesamt. Es schreibt dem Landesgesetzgeber nicht das Schutzniveau seiner Landesverfassung vor. Die bundesrechtlichen Vorgaben sind dementsprechend irrelevant gegenüber dem Normenrang, in dem sie landesrechtlich umgesetzt werden. Eine grundgesetzliche weitergehende Regelung kann deshalb keinen umfassenderen Schutzzumfang nach dem Landesverfassungsrecht bewirken. In der Abweichung zwischen bundes- und landesverfassungsrechtlicher Gewährleistung liegt kein „geltungsvernichtender Widerspruch“, wie die Beschwerdeführerinnen meinen, sondern eine strukturbedingte Normalität in einer bundesstaatlichen Ordnung mit getrennten und eigenständigen Verfassungsräumen. Maßstab für die Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgericht ist allein das Landesverfassungsrecht und nicht Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

Soweit die Beschwerdeführerinnen die Übertragung der zu Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ergangenen Rechtsprechung auf Art. 87 Abs. 1 LVerf mit ansonsten entstehenden Rechtsschutzlücken begründen, überzeugt diese Argumentation nicht. Das Grundgesetz verpflichtet das Landesrecht nicht dazu, das landesverfassungsgerichtliche Verfahren an bundesverfassungsrechtliche Maßstäbe zu binden. Eine Prüfung des Art. 28 Abs. 2 GG ist dem Landesverfassungsgericht verwehrt; sie steht allein dem Bundesverfassungsgericht zu (LVerfG, Urt. v. 13.06.2006 – LVG 21/05 –, LVerfGE 17, 451 [465 f.]).

Im Übrigen erscheint dem Gericht der mit der angefochtenen Regelung verbundene Eingriff in das grundgesetzliche Aufgabenverteilungsprinzip selbst im Lichte des hier nicht maßgeblichen Prüfungsmaßstabes des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gerechtfertigt. Die Einschätzung des Gesetzgebers über die Gründe für die Rückübertragung der erst 2003 auf die Gemeinden verlagerten Aufgabe bei der Erfüllung des Leistungsanspruches auf den Träger der öffentlichen Jugendhilfe dürfte ausreichen, um sie zu rechtfertigen.

2.2.8. Ebenfalls unbegründet ist die Verfassungsbeschwerde, soweit sie sich gegen § 11a KiFöG 2013 richtet (Antrag zu 2.). Nach Abs. 2 der genannten Vorschrift kann für den Fall, dass eine Vereinbarung nicht zustande kommt, die Schiedsstelle nach § 78b SGB VIII entscheiden. Diese Vorschrift lässt sich verfassungskonform auslegen.

2.2.8.1. Legt man § 11a KiFöG 2013 dahin aus, dass nur die Vereinbarung selbst (im engeren Sinne) und nicht das Einvernehmen ersetzt werden kann, kommt ein Eingriff in das kommunale Selbstverwaltungsrecht nicht in Betracht. Nach dieser Auslegung bezieht sich § 11a Abs. 2 KiFöG 2013 schon von seinem Wortlaut nach nur auf die Vereinbarung (an sich) und nicht auf das gemeindliche Einvernehmen. Absatz 2 nimmt von zwei Elementen des § 11a Abs. 1 KiFöG 2013 – der „Vereinbarung“ und dem „Einvernehmen“ – nur die Vereinbarung selbst in Bezug. Hiernach kann die Schiedsstelle das fehlende Einvernehmen der Gemeinde nicht durch einen Schiedsspruch ersetzen, wodurch der Gemeinde gleichsam eine Veto-Position zukommt.

2.2.8.2. Legt man § 11a KiFöG 2013 stattdessen dahin aus, dass die Ersetzungsbefugnis sich auch auf den Fall erstreckt, dass das Zustandekommen einer Vereinbarung (im weiteren Sinne) an dem fehlenden Einvernehmen der Gemeinde scheitert, so kann die Schiedsstelle das gemeindliche Einvernehmen inzident ersetzen. In dieser Auslegung greift § 11a KiFöG 2013 zwar in die kommunale Selbstverwaltung ein. Die Vorschrift ist dann aber dahin verfassungskonform auszulegen, dass die Schiedsstelle die von der Gemeinde zur Verweigerung der Erteilung des Einvernehmens mitgeteilten Gründe angemessen bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen hat, soweit sie im Selbstverwaltungsrecht begründet sind. Verletzungen des Selbstverwaltungsrechts durch die Entscheidung der Schiedsstelle können auf dem Verwaltungsrechtsweg angegriffen und behoben werden.

2.2.8.3. Gleiches hat für Vereinbarungen mit (Verbands-)Gemeinden, die Träger einer Kindertageseinrichtung sind, zu gelten. Auch insoweit hat die Schiedsstelle die mitgeteilten Verweigerungsgründe angemessen bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Zudem ist in diesem Fall auch eine Ersetzung gerechtfertigt. Die Ersetzung der Vereinbarung ist ein Weg zur Auflösung von Konfliktlagen und verfolgt damit einen legitimen Zweck. Es geht um potentiell auftretende Konflikte zwischen den Autonomieansprüchen der (Verbands-)Gemeinden als Träger von Kindertagesstätten einerseits und den Landkreisen als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe andererseits. Zum Ausgleich dieser Ansprüche stellt die Einschaltung einer externen, relativ neutralen Stelle einen geeigneten Lösungsweg dar. Dieser steht auch nicht außer Verhältnis zu der durch die Ersetzung erlittenen Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltung. So wird eine Ersetzung voraussichtlich nur in wenigen Ausnahmefällen in Betracht kommen, wenn die Berücksichtigung der Selbstverwaltungsinteressen eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung in dem betreffenden Sachverhalt unmöglich macht. Entgegen den Befürchtungen der Beschwerdeführerinnen ist hierdurch ein „Hereinregieren“ des

Trägers der öffentlichen Jugendhilfe über die Schiedsstellen nicht möglich. So kann die Schiedsstelle nicht auf die gemeindliche Personalhoheit zugreifen, sondern den (Verbands-)Gemeinden lediglich einzelne Sachentscheidungen abnehmen.

2.2.9. Weiterhin unbegründet ist die Verfassungsbeschwerde, soweit die Verbindlichstellung des Bildungsprogramms: „Bildung: elementar – Bildung von Anfang an“ durch § 5 Abs. 3 KiFöG 2013 angegriffen wird (teilweise Antrag zu 5.). Es kann hierbei dahinstehen, ob überhaupt ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung vorliegt. Ein solcher ist jedenfalls gerechtfertigt. Die Verbindlichkeit des Programms verfolgt einen legitimen Zweck, indem der Gesetzgeber im öffentlichen Interesse Standards für die Bildung im Kindesalter setzen will. Es ist nicht ersichtlich, dass der mögliche Eingriff in schutzwürdige Interessen der Gemeinden zu diesem Ziel außer Verhältnis steht.

3. Das Landesverfassungsgericht stellt gemäß den §§ 51 Abs. 2, 50, 41 S. 1 LVerfGG die Unvereinbarkeit des § 12b KiFöG 2013 in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang mit der Landesverfassung fest und sieht davon ab, die Nichtigkeit der Regelung auszusprechen. Der Landesgesetzgeber kann dem gesetzgeberischen Defizit auf verschiedene Weise begegnen, da ihm hinsichtlich der erforderlichen Kostendeckungsregelung ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht. Der Landesgesetzgeber ist gehalten, spätestens bis 31.12.2017 eine angemessene Kostendeckungsregelung zu schaffen.

4. Die Gerichtskostenfreiheit folgt aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen zu einem Drittel folgt aus § 32 Abs. 3 LVerfGG.

Schubert

Dr. Eckert

Gemmer

Franzkowiak

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann