



Prof. Dr. Annette Guckelberger ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität des Saarlandes.

Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?

Prof. Dr. Annette Guckelberger

Immer wieder müssen sich die Gerichte mit Rechtsbehelfen gegen Elternbeiträge für den Kindergartenbesuch befassen. Bei gestaffelten Kindergartenbeiträgen stellt sich u. a. die interessante Frage, ob gewährte Geschwisterermäßigungen auf andere Elternteile umlegbar oder von der öffentlichen Hand zu tragen sind. Da Ende 2008 durch das Kinderförderungsgesetz § 90 Abs. 1 S. 2, 3 SGB VIII beinahe unbemerkt modifiziert wurde, bietet sich die Gelegenheit, auf die aktuellen Vorgaben zum sog. Geschwisterrabatt einzugehen.

I. Einführung

In der vergangenen Legislaturperiode wurden mit dem Gesetz zur Einführung des Elterngeldes¹ sowie dem Kinderförderungsgesetz² wichtige Schritte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Aufwachsen der Kinder sowie der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben unternommen. Da Deutschland nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes mit einer durchschnittlichen Kinderzahl je Frau im Jahr 2007 von 1,37 und im Jahr 2008 von 1,38³ im Vergleich zu anderen Staaten deutlich zurückliegt⁴, wird in der Politik vermehrt die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Erleichterung etwaiger Kinderwünsche betont. Mit einer nachhaltigen Familienpolitik möchte man der Tatsache entgegenwirken, dass sich in Deutschland Männer und Frauen immer später und seltener für Kinder entscheiden⁵. Diesem Anliegen entspricht es, wenn die Eltern bei einem oder mehreren Geschwisterkindern nicht mehr in voller Höhe für den Kindergartenbesuch aufkommen müssen. Beispielsweise ist nach § 13 Abs. 2 S. 3 KTagStG RP der Elternbeitrag für Familien mit zwei und drei Kindern nach der Zahl der Kinder zu ermäßigen. Für Familien mit vier und mehr Kindern wird in der Regel kein Elternbeitrag erhoben. Im Saarland verringert sich der Beitragssatz für das zweite und jedes weitere Kind um 25%⁶. Da Kindergärten kostenintensive Einrichtungen sind, drängt sich wegen der Knappheit der öffentlichen Finanzmittel die Frage auf, wer für den mit der Geschwisterermäßigung einhergehenden Ausfall aufzukommen hat. Nach einem Überblick zur Funktion der Kindergartenbetreuung sowie den generellen Möglichkeiten zur Finanzierung dieser Betreuungsangebote werden nachfolgend derartig gestaffelte Gebühren ausgehend von den bundesrechtlichen Vorgaben behandelt.

II. Funktion der Kindergärten

Der Besuch einer Kindertageseinrichtung vor dem Schulbesuch ist nach dem nationalen Bildungsbericht 2008 für nahezu alle Kinder inzwischen zu einem selbstverständlichen Bestandteil ihrer Bildungsbiographie geworden⁷. Herkömmlich versteht man unter

einem Kindergarten eine Einrichtung für Kinder, die das dritte Lebensjahr vollendet haben, aber noch nicht zur Schule gehen⁸. Während derartige Einrichtungen im 19. Jahrhundert eher als „Kinderbewahranstalten“ aufgefasst wurden⁹, kommt Kindergärten heute eine wichtige Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsfunktion zu¹⁰. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass viele Kinder zur Gewährleistung der Chancengleichheit bereits vorschulisch einer pädagogischen Förderung bedürfen. Im Kindergarten können Kinder elementare Kenntnisse und Fähigkeiten erlernen, wie den Gebrauch der Sprache oder den Umgang mit anderen¹¹. Vorschulische Betreuungseinrichtungen tragen zur sozialen und kulturellen Integrationsfähigkeit bei, die sich Kinder früherer Generationen in der Geschwistergruppe, in der Nachbarschaft oder auf der Straße erschließen konnten¹². Seit geraumer Zeit rückt vermehrt die Bildungsfunktion der Kindergarteneinrichtungen ins Blickfeld. Bei den PISA-Studien über die Kompetenzen 15-jähriger Jugendlicher aus einer großen Zahl von OECD-Staaten sowie den Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchungen (IGLU) in den Jahren 2001 und 2006 verfügten Kinder, die länger als ein Jahr eine vorschulische Einrichtung besucht hatten, in den meisten beteiligten Ländern über eine höhere Lesekompetenz als Kinder mit einer kürzeren bzw. keiner Inanspruchnahme eines solchen Angebots. Außerdem erzielten 15-Jährige mit längerem Kindergartenbesuch bei der PISA-Studie 2003 durchschnittlich in allen drei Kompetenzbereichen – Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften – bessere Ergebnisse¹³.

Auch wenn heute der Bildungsauftrag vorschulischer Betreuungsangebote deutlich an Gewicht und Bedeutung gewonnen hat, werden Kindergarteneinrichtungen in Deutschland dem Sozialbereich zugeordnet. Nach einer nicht unumstrittenen Entscheidung des BVerfG steht dem Bund für diesen Bereich eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz unter dem Aspekt der *öffentlichen Fürsorge* zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG i. V. m. Art. 72

⁸ S. den Artikel „Kindergarten“ von Wikipedia, abgerufen am 6. 10. 2009.

⁹ Lohmar/Eckhardt, Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2007, KMK 2008, S. 77; s. zur Historie auch Bock-Pünder, Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 19 ff.

¹⁰ Lohmar/Eckhardt, Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland 2007, KMK 2008, S. 79.

¹¹ § 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII sowie BVerfG, Beschluss v. 10. 3. 1998 – 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128 (2130).

¹² Bock-Pünder, Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 24; Entwurf zum Saarländ. Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz, LT-Drucks. 13/1813, S. 1.

¹³ Nationaler Bildungsbericht 2008, S. 57.

¹ BGBl. 2006 I, S. 2748 zuletzt geändert durch BGBl. 2009 I, S. 61.

² BGBl. 2008 I, S. 2403.

³ Homepage des Statistischen Bundesamtes, abgerufen am 19. 10. 2009.

⁴ Nach BT-Drucks. 16/1889, S. 15 hat Deutschland eine der niedrigsten Geburtenraten der Welt.

⁵ BT-Drucks. 16/1889, S. 15.

⁶ § 14 Abs. 3 S. 3 der Verordnung zur Ausführung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetzes.

⁷ Nationaler Bildungsbericht 2008, S. 47.

Abs. 2 GG). Unter diesen weit auszulegenden Begriff wird nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die Jugendpflege subsumiert, die das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern will, ohne dass eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Weil die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben der Kindergarteneinrichtungen untrennbar miteinander verwoben sind, ist bei der Ermittlung der Gesetzgebungskompetenz der Schwerpunkt des Kindergartenwesens ausschlaggebend. Dieser soll aber nach wie vor bei der fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit bei der präventiven Konfliktvermeidung liegen¹⁴.

Wie man gut an der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des § 1 Abs. 1, Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII sehen kann, wonach jeder Mensch ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit hat, dient der Kindergartenbesuch zunächst der Verwirklichung des Persönlichkeitsrechts des einzelnen Kindes¹⁵. Indem Kindergarteneinrichtungen die Sorgeberechtigten bei der Kinderbetreuung und -erziehung unterstützen (§ 1 Abs. 2, Abs. 3 Nr. 2 SGB VIII), tragen sie außerdem zur Erfüllung der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerten staatlichen Schutzpflicht von Ehe und Familie bei¹⁶. Gute Betreuungsangebote können Frauen darin bestärken, vom Abbruch ungewollter Schwangerschaften abzusehen. Sie dienen insoweit dem Schutz des ungeborenen Lebens, welcher dem Staat durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG aufgegeben ist¹⁷. Außerdem fördern Kindergarteneinrichtungen die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung (Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG). Sie ermöglichen es insbesondere Müttern, Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung besser miteinander vereinbaren zu können¹⁸. Seit Januar 1996 haben alle Kinder von drei Jahren bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einem Kindergarten¹⁹.

III. Finanzierungsmöglichkeiten staatlicher Leistungen

Wenn die Betreuung der Kinder in Kindergärten nicht nur den Interessen der Eltern entgegenkommt, sondern die Verbesserung der Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben eine „große gesellschaftliche Aufgabe“ darstellt²⁰ sowie für die „Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft grundlegend“²¹ ist, muss man sich Gedanken über die Finanzierung dieser Einrichtungen machen.

1. Steuern und Gebühren

Obwohl die Begriffe „Steuerstaat“ oder „Steuerstaatsprinzip“ in der Verfassung selbst nicht verwendet werden, wird der Staat des Grundgesetzes als *Steuerstaat* bezeichnet²². Betrachtet man die Normierungsdichte der Art. 105 ff. GG, liegt der Finanzverfassung die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in erster Linie aus den dort geregelten Einnahmequellen, den Steuern, erfolgt²³. Das Grundgesetz selbst enthält keine Legaldefinition der „Steuer“. Nach der Rechtsprechung des BVerfG wurde mit diesem Begriff im Wesentlichen an die Definition in der (Reichs-)Abgabenordnung angeknüpft²⁴. Danach ist für Steuern ihre *fehlende Abhängigkeit von einer Gegenleistung* konstitutiv²⁵. In anderen Entscheidungen werden die Steuern als *voraussetzungslos geschuldete Abgaben* charakterisiert²⁶, die *Gemeinlasten* sind²⁷. Bei den Steuern handelt es sich also um öffentlich-rechtliche Abgaben, denen keine Pflicht des Gemeinwesens zur Gegenleistung und keine Zweckbindung gegenüberstehen und die zwecks Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs ohne Ansehen der Person all jene zahlen müssen, die den Tatbestand der Steuerpflicht erfüllen. Diese Gegenleistungsunabhängigkeit der Steuern bildet zugleich eine der Grundvoraussetzungen für einen umverteilenden Sozialstaat. Denn durch sie wird Starken eine Zahlungspflicht auferlegt, ohne dass sie dafür eine besondere Leistung des Gemeinwesens erwarten dürfen²⁸. Das so erzielte Aufkommen kann daher auch solchen Personen zugute kommen, die weniger dazu beigetragen haben als andere²⁹. Als Maßstab für eine gerechte Verteilung der Steuerlast fungiert das sog. Leistungsfähigkeitsprinzip, wonach die Besteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Einzelnen ausgerichtet wird³⁰.

Das Grundgesetz enthält keinen abschließenden Kanon zulässiger Abgabetypen³¹. Wie man an Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und Art. 80 Abs. 2 S. 1 GG sehen kann, steht es der Erhebung von Gebühren nicht per se entgegen. Bei einer *Gebühr* handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Gegenleistung, die einer Person *aus Anlass einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung* auferlegt wird und jedenfalls auch dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung ihre Kosten zu decken³². Da die Finanzverfassung aber ihren Sinn verlöre, wenn unter Rückgriff auf die Sach-

14 BVerfG, Beschluss v. 10.3.1998 – 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128 (2129 f.); BVerwG, Urteil v. 15.9.1998 – 8 C 25/97, NVwZ 1999, 994; zustimmend Bock-Pünder, Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 184; Oeter in von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum GG, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rdnr. 67; s. auch BT-Drucks. 16/9299, S. 11; a. A. Schoch/Wieland, Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung, 2004, S. 55 ff. sowie vormals BayVerfGH, Entscheidung v. 4.11.1976 – Vf.-VII-73, BayVBl 1977, 81 (83).

15 S. dazu näher Bock-Pünder, Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 104 ff.

16 BVerfG, Beschluss v. 10.3.1998 – 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128 (2130 f.); eingehend Bock-Pünder, Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 83 ff., S. 87 ff. zu Art. 6 Abs. 2 GG.

17 BVerfG, Beschluss v. 10.3.1998 – 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128 (2130).

18 BVerfG, Beschluss v. 10.3.1998 – 1 BvR 178/97, NJW 1998, 2128 (2131); s. auch Bock-Pünder, Rechtsanspruch auf den Besuch eines Kindergartens, 1998, S. 149 ff.

19 § 24 SGB VIII, s. BGBl. 1995 I 1775 f.

20 So der Gesetzentwurf zum KiföG, BT-Drucks. 16/9299, S. 1.

21 So die Begründung zum Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetz, LT-Drucks. 13/1813, S. 9.

22 BVerfGE 78, 249 (266 f.); BVerfGE 93, 319 (342); P. Kirchhof, Die Finanzierung des Leistungsstaats, Jura 1983, 505 (506); Musil, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Gebühren im Steuerstaat, in Staat im Wort, FS für Isensee, 2007, S. 929 (930); eher kritisch Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, 2000, S. 129.

23 BVerfGE 93, 319 (342).

24 BVerfGE 67, 356 (382); BVerfGE 93, 319 (346); s. auch Schumacher, Rechtsfragen der sozialen Bemessung von kommunalen Gebühren, 2003, S. 46 ff.

25 BVerfGE 93, 319 (346); s. auch die Definition in § 3 Abs. 1 AO.

26 BVerfG, Urteil v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98, NVwZ 2003, 715.

27 BVerfG, Beschluss v. 15.5.2009 – 2 BvR 743/01, NVwZ 2009, 1030.

28 Musil, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Gebühren im Steuerstaat, in Staat im Wort, FS für Isensee, 2007, S. 930.

29 Musil, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Gebühren im Steuerstaat, in Staat im Wort, FS für Isensee, 2007, S. 930; s. auch Kube, Staatsaufgaben und Solidargemeinschaften, DStJG 29 (2006), S. 11 (16 ff.).

30 BVerfGE 66, 214 (223); BVerfGE 93, 121 (135); BVerfGE 107, 27 (46); s. dazu näher Musil, Verfassungsrechtliche Vorgaben für Gebühren im Steuerstaat, in Staat im Wort, FS für Isensee, 2007, S. 936 ff.; Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 261 ff.

31 BVerfG, Beschl. v. 12.5.2009, 2 BvR 743/01 bei Rdnr. 55; BVerfG, Urteil v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98, NVwZ 2003, 715 (716).

32 BVerfGE 50, 217 (226); BVerfG, Urteil v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98, NVwZ 2003, 715; s. auch Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 105; s. zur Frage des formellen oder materiellen Gebührenbegriffs nur Schumacher, Rechtsfragen der sozialen Bemessung von kommunalen Gebühren, 2003, S. 48 ff.