

# Was freie Träger wissen sollten, wenn sie kommunale Satzungen anwenden

**Umgang mit fehlerhaften Beitragserhebungen** ■ Die Finanzierung von Kindertagesstätten ist in vielen Fällen so unübersichtlich, dass Eltern die Berechnung von Kitabeiträgen nicht mehr durchschauen und sich vermehrt gegen die aus ihrer Sicht zu hohen Elternbeiträge wehren. In der Folge werden freie Träger von Kindertagesstätten zunehmend mit Rückzahlungsansprüchen von Eltern konfrontiert. Ob Eltern, deren Kinder eine solche Kita besuchen, gegen eine gemeindliche Kita-Satzung und deren Staffe- lung von Elternbeiträgen gerichtlich vorgehen können, haben Gerichte zuletzt unterschiedlich beurteilt. Der vorliegende Beitrag ordnet diese Entscheidungen ein.



**Dr. Beate Schulte zu Sodingen**

Rechtsanwältin in der auf öf- fentliches Recht spezialisierten Kanzlei DOMBERT Rechtsanwälte in Potsdam



**Prof. Dr. Klaus Herrmann**

Partner bei DOMBERT Rechts- anwälte und Honorarprofessor an der BTU Cottbus Senftenberg

Die Finanzierung von Kindertages- stätten ist eine unübersichtliche Angelegenheit. Hinzu kommen Unstim- migkeiten und unterschiedliche Ausle- gungen zwischen Land und Kommune, sowie verschiedene Zuständigkeiten zwi- schen Jugendamt und privaten Trägern. vielerorts scheinen Eltern die Berechnung von Kitabeiträgen nicht mehr zu durchschauen und wehren sich vermehrt gegen die aus ihrer Sicht zu hohen El- ternbeiträge. Elternbeitragsordnungen und Gebührensatzungen kommunaler als auch freier Träger werden gericht- lich überprüft. Jedoch steht nicht jedem Elternteil das Recht zu, eine derartige Überprüfung bei Gericht zu beantragen. Dies zeigen die nachfolgenden Entschei- dungen:

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg erklärte den Nor- menkontrollantrag, mit dem die Eltern gegen die kommunale Gebührensatz- ung der Stadt Cottbus vorgehen woll- ten, für un zulässig (Az.: 6 A 9.17 vom 28.03.2019). Dagegen ging das Bundes-

verwaltungsgericht in einem zeitgleich ergangenen Urteil davon aus, dass der Antrag der Eltern, die sich gerichtlich gegen die Änderung einer kommunalen Gebührensatzung in Niedersachsen wehrten, zulässig sei (Az.: 5 CN 1.18 vom 28.03.2019).

Diesen – auf den ersten Blick schein- bar unterschiedlichen Rechtsauffassun- gen – lagen unterschiedliche Sachver- halte zugrunde. Für die Beurteilung der Zulässigkeit der Antragsbefugnis der Eltern waren für die Gerichte jeweils zwei Fragen von Bedeutung: Ist der freie Kita- träger verpflichtet, die kommunale Ge- bührensatzung für Kitas anzuwenden? Muss der Träger die kommunalen Vor- gaben, insbesondere zur Beitragshöhe, beachten?

*» Elternbeitragsordnungen und Ge- bührensatzungen kommunaler als auch freier Träger werden gericht- lich überprüft.«*

## **Empfehlungen sind keine verbindli- chen Vorgaben**

In dem vom OVG Berlin-Brandenburg entschiedenen Fall hatten sich insge- samt sieben Familien im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens gegen die Gebührensatzung der Stadt Cottbus ge- wandt. Das Gericht gab aber nur dem Antrag der Familie statt, deren Kind den Hort der Stadt Cottbus besuchte. Die anderen Anträge wies es als unzulässig zurück. Denn in diesen Fällen wurden die Kinder in Einrichtungen freier Trä- ger betreut, für die die Satzung der Stadt

weder unmittelbar noch mittelbar galt. Daher fehlte eine entsprechende An- tragsbefugnis der Eltern, so die Entschei- dung der Richter.

Zur Begründung führte das Gericht an, dass private Kitaträger bei ihrer eigenen Beitragsordnung nicht an die Festsetzungen der angegriffenen kom- munalen Kitasatzung gebunden waren. Notwendig wäre hierfür jedenfalls eine rechtliche Verklammerung zwischen der angegriffenen Satzung und der streitigen Beitragserhebung gewesen. Eine solche notwendige Verbindung liegt vor, wenn dem freien Einrichtungsträger bei der Festlegung der Elternbeiträge keine an- dere Wahl bleibt, als die Vorgaben der Gebührensatzung zu beachten. Eine der- artige Verbindlichkeit konnten die Rich- ter in diesem Fall nicht erkennen.

Zwar hatte der Jugendhilfeausschuss der kreisfreien Stadt als Jugendhilfeträger eine sog. »Empfehlung zum Einvernehmen zu den Elternbeiträgen« erlassen, diese ent- hielt nach Auffassung des Gerichts jedoch keine verbindlichen Vorgaben für die privaten Kita-Träger. Der Träger musste die Beitragstabellen, die der Empfehlung beigelegt waren, nicht inhaltsgleich über- nehmen; abweichende Regelungen waren ausdrücklich möglich. Auch für das erfor- derliche Einvernehmen mit dem Jugend- hilfeträger war die Befolgung der Emp- fehlung keine Voraussetzung.

Eltern können kommunale Kitasat- zungen also nur gerichtlich überprüfen lassen, wenn sich die Beitragserhebung des freien Einrichtungsträgers verbind- lich nach den Vorgaben der kommunalen Satzung richtet.



Diese Verbindlichkeit ergibt sich der Rechtsprechung zufolge aufgrund von

- gesetzlichen Vorgaben, wonach die Träger ihre Entgelte an den in der Kitasatzung festgelegten Beiträgen ausrichten müssen,
- Vereinbarungen zwischen dem freien Träger und dem kommunalen Satzungsgeber, etwa durch einen öffentlich-rechtlichen Betriebsführungsvertrag oder
- Verwaltungsrichtlinien, z.B. Kitafinanzierungsrichtlinien zur entsprechenden Anwendung der Regelungen der kommunalen Benutzungsgebühren.

» Eltern können kommunale Kitasatzungen also nur gerichtlich überprüfen lassen, wenn sich die Beitragserhebung [...] verbindlich nach den Vorgaben der kommunalen Satzung richtet.«

Im Ergebnis erklärte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg die Gebührensatzung der Stadt Cottbus für teilweise unwirksam. In dem Fall ging es um die Gebührentabelle für die Betreuung in Horten, die von der Stadt Cottbus betrieben werden. Die Richter kritisierten, dass die Stadt nicht beachtet habe, dass die Zuschüsse der örtlichen Jugendhilfe zu den Kosten des notwendigen pädagogischen Personals bei der Gebührenkalkulation abzuziehen seien. So schreibt es das Brandenburgische Kitagesetz (KitaG) vor. Danach müssen die Landkreise und kreisfreien Städte die Träger bezuschussen. Für Kitas liegt dieser Beitrag bei 86,4%. Eine entsprechende Klarstellung hat der Brandenburgische Landesgesetzgeber in die bis zum Ablauf des Kita-Jahres 2019/2020 umzusetzende Neufassung der Regelung über die Bemessung der Elternbeiträge nach dem KitaG eingefügt.

#### Kommunale Tarife müssen für freie Träger verbindlich sein

Anders als das OVG Berlin-Brandenburg geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass sich auch Eltern von Kindern, die eine Kindertagesstätte in kirchlicher Trägerschaft besuchen, gegen die Änderung einer kommunalen Gebührensatzung im Rahmen eines Nor-

menkontrollverfahrens wehren dürfen. Allerdings stützte es sich dabei auf die insofern unterschiedliche Ausgestaltung des niedersächsischen Kitarechts.

In einer Gemeinde in Niedersachsen hatten sich die Eltern eines Sohnes, der einen evangelischen Kindergarten besucht, gegen die kommunale Gebührensatzung geklagt. Auch in diesem Verfahren ging es um die Frage, ob die Eltern überhaupt antragsbefugt sind, weil das Kind in einer freien und nicht in einer kommunalen Kita betreut wurde.

In dem entschiedenen Fall wurde der kirchliche Träger aber durch einen öffentlich-rechtlichen Betriebsführungsvertrag von der Kommune dazu verpflichtet, die kommunale Gebührensatzung anzuwenden. Hierdurch sollten einheitliche Benutzungsentgelte für die Betreuung in den kommunalen und kirchlichen Kindertagesstätten im Gemeindegebiet gewährleistet werden. Die monatlichen Elternbeiträge, die der kirchliche Träger mit den Eltern vereinbart hatte, richteten sich in ihrer Höhe nach der Beitragsstaffel, die von der Kommune festgesetzt wurde. Jede Änderung der kommunalen Gebührensatzung schlug sich folglich auch in denen der Kita des kirchlichen Trägers nieder. Mit ihrem Normenkontrollantrag wollten die Eltern deshalb die Änderungssatzung der Kommune für unwirksam erklären lassen.

Das Bundesverwaltungsgericht hielt den Antrag offensichtlich für zulässig. Es wies jedenfalls die Revision zurück,

mit der die Gemeinde den Antrag der Eltern ablehnen wollte. Die Vorinstanz, das OVG Lüneburg, hatte mit einem Zwischenurteil die Zulässigkeit des Antrags festgestellt (AZ: 9 KN 161/17 vom 20.06.2018). Es begründete die Antragsbefugnis damit, dass die Eltern in den Schutzbereich der Gebührensatzung einbezogen waren, weil diese angewandt werden musste. Ebenso wie das OVG Berlin-Brandenburg stellte auch das OVG Lüneburg auf die erforderliche rechtliche Verklammerung zwischen der kommunalen Satzung und der Beitragserhebung durch den freien Träger ab. Diese Verbindung wurde mit dem Betreibervertrag zwischen Kommune und Träger geknüpft. Ein dergartiger Vertrag lag in dem vom OVG Berlin-Brandenburg entschiedenen Fall nicht vor.

» Anders als in Cottbus arbeiten viele Kommunen in Brandenburg mit Betreiberverträgen, in denen die kommunale Elternbeitragstabelle verbindlich vorgegeben wird.«

#### Einigung auf freiwillige Rückabwicklung in Potsdam

Anders als in Cottbus arbeiten viele Kommunen in Brandenburg mit Betreiberverträgen, in denen die kommunale Elternbeitragstabelle verbindlich vorgegeben wird. Abwandlungen bestehen etwa bei Gemeinden, die Finanzierungs-



Abb. 1: Nach dem Brandenburgischen Kitagesetz müssen die Landkreise und kreisfreien Städte die Träger bezuschussen.

zuschüsse von der Übernahme der kommunalen Elternbeitragstabelle abhängig machen.

So waren bis zum 31.07.2018 auch die ausschließlich freien Träger von Kindertageseinrichtungen in Potsdam dazu gezwungen, die Gebührensatzung zu übernehmen, ohne dass die Kommune nur einen einzigen Kitaplatz selbst zur Verfügung stellte. Die Landeshauptstadt regulierte insoweit die Höhe der Finanzierungszuschüsse zu den Betriebskosten der freien Träger, die nicht durch Elternbeiträge gedeckt waren. Seit 01.08.2018 gelten nunmehr auch in Potsdam »Empfehlungen für eine Elternbeitragsordnung für die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuungsangeboten (Kita)« – die freilich auch rechtlichen Bedenken ausgesetzt und Gegenstand kommunalpolitischer Diskussionen sind.

Nach der Rechtsprechung wäre es auch in Potsdam theoretisch möglich gewesen, dass Eltern, deren Kinder Kitas in freier Trägerschaft besuchen, eine gerichtliche Überprüfung der kommunalen Kitasatzung durch ein Normenkontrollverfahren beantragten. Die Landeshauptstadt hat jedoch einen anderen Umgang mit fehlerhaften Beitragserhebungen auf Grundlage ihrer Beitragssatzung gefunden:

Schon 2017 erkannte die Stadt, dass die Vorgabe der Elternbeiträge durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht mit dem Brandenburgischen KitaG und dem SGB VIII vereinbar war. Zudem stellte sich heraus, dass die Elternbeitragstabelle der Stadt mehrere Kalkulationsfehler enthielt. Das führte dazu, dass die freien Kitaträger zu hohe, nicht durch die Betriebskosten der Einrichtungen gedeckte Elternbeiträge erhoben haben. Im Jahr 2018 verhandelten Vertreter der Verwaltung, der freien Träger sowie der Eltern Bedingungen für eine Rückzahlung.

---

» Durch den verantwortungsbewusst geführten Verhandlungsprozess wurde erreicht, dass praktisch alle betroffenen Eltern eine Ausgleichszahlung erhalten.«

Die Kommunalpolitiker der Stadtverordnetenversammlung beschlossen, den Streitigkeiten durch eine freiwillige Rückzahlung aus dem Weg zu gehen. Am 08.05.2019 beschloss die Landeshauptstadt, durch einen Nachtragshaushalt bis zu 45 Millionen Euro zurückzahlen, die in den Jahren 2015 bis 2018

an Elternbeiträgen zu viel erhoben wurden.

Gemeinsam mit allen Beteiligten wurde auf Augenhöhe eine Erstattungsvereinbarung ausgehandelt, nach der die Träger den Aufwand für die (Teil-)Rückzahlung von Elternbeiträgen ersetzt bekommen. Hierdurch konnten die Kosten durch die Beauftragung einer Anwaltskanzlei für die Mehrzahl der freien Träger niedrig gehalten werden. Damit ist allen Parteien gedient: Durch den verantwortungsbewusst geführten Verhandlungsprozess wurde erreicht, dass praktisch alle betroffenen Eltern eine Ausgleichszahlung erhalten. Bei langjährigen Rückforderungsstreitigkeiten vor den Gerichten hätten die Eltern letztlich die Gerichts- und Anwaltskosten als Betriebskosten der Kitas refinanzieren müssen.

### Fazit

Das Beispiel aus Potsdam mit der freiwilligen Rückzahlung der Elternbeiträge zeigt, dass es durchaus möglich ist, auch ohne langwierige Auseinandersetzungen vor Gerichten Beitragsstreitigkeiten und ihre finanziellen Folgen für die Träger, die Eltern, aber auch für die Kommunen einer für alle Seiten zufriedenstellenden Lösung zuzuführen. ■