



Ausarbeitung

**Gestaffelte Beteiligung der Eltern an den Kosten der
Kindergartenbetreuung**

Kompetenz des Bundesgesetzgebers und Vereinbarkeit mit
den Grundrechten

Gestaffelte Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kindergartenbetreuung
Kompetenz des Bundesgesetzgebers und Vereinbarkeit mit den Grundrechten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 164/16
Abschluss der Arbeit: 24. Juni 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Bestehende Regelungen des Bundes zur Staffelung der Kostenbeiträge	4
3.	Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung des § 90 Abs. 1 SGB VIII	4
3.1.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	4
3.2.	Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Kommentierung	6
4.	Schaffung einer neuen Bundesregelung zur sozialen Beitragsstaffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder	6
4.1.	Erforderlichkeit der derzeitigen bundesgesetzlichen Regelung in § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII	7
4.2.	Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder	8
4.2.1.	Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG	8
4.2.2.	Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers nach Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG	9
5.	Vereinbarkeit einer sozialen Beitragsstaffelung mit den Grundrechten	10
5.1.	Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	11
5.1.1.	Gebote des allgemeinen Gleichheitssatzes	11
5.1.2.	Allgemein zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen durch unterschiedliche Einkommensverhältnisse	11
5.1.3.	Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung der Eltern bei der Heranziehung zu den Kosten der Kindergartenbetreuung	13
5.2.	Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG	13

1. Fragestellung

Gefragt wird nach der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung einer gestaffelten Beteiligung der Eltern an den Kosten der Kindergartenbetreuung sowie deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten.

2. Bestehende Regelungen des Bundes zur Staffelung der Kostenbeiträge

Gemäß § 90 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) können für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach §§ 22-24 SGB VIII Kostenbeiträge festgesetzt werden. An der Kann-Formulierung wird deutlich, dass der Bundesgesetzgeber damit den Landesgesetzgebern bzw. den einzelnen örtlichen Trägern die Entscheidung für die grundsätzliche Frage überlässt, ob für die Inanspruchnahme derartiger Betreuungsangebote Kostenbeiträge erheben werden sollen oder nicht.¹

In **§ 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII** hat der Bundesgesetzgeber geregelt, dass Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege **zu staffeln sind, soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt**. Damit gibt der Bundesgesetzgeber den kommunalen Gebietskörperschaften vor, dass die Kostenbeiträge grundsätzlich zu staffeln sind.² Mit dem Vorbehalt abweichenden Landesrechts lässt der Bundesgesetzgeber jedoch Raum für den Landesgesetzgeber, von dieser grundsätzlichen Vorgabe abzuweichen und einen vollständigen oder teilweisen Verzicht einer Staffelung vorzusehen.³ Als **Kriterien** für eine Staffelung können nach § 90 Abs. 1 S. 3 SGB VIII **insbesondere das Einkommen**, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Von § 90 Abs. 1 SGB VIII als Grundlage für die Erhebung pauschalierter Kostenbeiträge zu unterscheiden ist die Regelung in § 90 Abs. 3 SGB VIII, die die Verringerung von Elternbeiträgen bei unzumutbaren Belastungen im Einzelfall betrifft.

3. Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung des § 90 Abs. 1 SGB VIII

3.1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung aus 1998 bezüglich einer früheren Fassung des § 90 Abs. 1 SGB VIII – die jedoch in den für den vorliegenden Fall maßgeblichen Punkten mit der heutigen Regelung identisch ist – eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Form einer

1 Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGB 2010, S. 1 (3).

2 Mit der Einführung der Vorgängerregelung in § 82 Abs. 2 S. 2 SGB VIII wollte der Gesetzgeber den damaligen Meinungsstreit, ob die Elternbeiträge als Entgelt für die Inanspruchnahme von öffentlichen Einrichtungen und damit als Gebühren anzusehen seien oder ob sie dem Einkommen entsprechend gestaffelt werden könnten, ausräumen und den Ländern und Gemeinden die Schaffung von Regelungen zur Staffelung ermöglichen, siehe BT-Drs. 11/5948, S. 109 f.

3 Stähr, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB VIII, Kommentar, Stand: August 2015, § 90 Rn. 10.

konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 72 Abs. 1 Grundgesetz (GG) bejaht.⁴

Das Bundesverfassungsgericht führt in Bezug auf **Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG** aus:

„Die Vorschrift betrifft eine Angelegenheit, die schwerpunktmäßig dem Sachgebiet der **öffentlichen Fürsorge** zuzuordnen ist, für dessen Regelung dem Bund die Befugnis zur Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und Art. 72 Abs. 1 GG zusteht. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist **nicht eng auszulegen** [...]. Dazu gehört nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die **Jugendpflege**, die das körperliche, geistige und sittliche Wohl aller Jugendlichen fördern will, ohne daß eine Gefährdung im Einzelfall vorzuliegen braucht. Durch Maßnahmen der Jugendpflege soll Entwicklungsschwierigkeiten der Jugendlichen begegnet und damit auch Gefährdungen vorgebeugt werden [...]. Denselben Zielen dient auch die Kindergartenbetreuung. Sie hilft den Eltern bei der Erziehung, fördert und schützt die Kinder und trägt dazu bei, positive Lebensbedingungen für Familien mit Kindern zu schaffen (vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 1-4 SGB VIII). Für das spätere Sozialverhalten der Kinder ist diese zumeist erste Betreuung außerhalb des Elternhauses in hohem Maße prägend. Dem Ziel der Jugendpflege, der **präventiven Konfliktverhütung**, wird dadurch auf wirksame Weise gedient.“⁵

Bezüglich der **Abgrenzung zu Landeskompetenzen** stellt das Gericht fest:

„Allerdings ist der Kindergarten **zugleich Bildungseinrichtung** im elementaren Bereich. Der Bildungsauftrag hat in den einschlägigen Gesetzen seinen Niederschlag gefunden. In § 22 Abs. 2 SGB VIII wird ebenso wie in § 1 KiGaG auch Erziehung und Bildung von Kindern als Aufgabe des Kindergartens genannt. [...] Insofern berührt § 90 SGB VIII auch eine Gesetzgebungskompetenz der Länder. [...] Dieser **Bildungsbezug entzieht** die Regelung aber **nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes**. Die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens sind untrennbar miteinander verbunden. Eine **Aufspaltung** der Gesetzgebungskompetenz anhand dieser Aspekte **kommt aus sachlichen Gründen nicht in Betracht**. Das **gilt auch für die Kostenregelungen**, ohne die eine effektive Gewährleistung von Fürsorgeleistungen nicht möglich wäre. Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens, von dem in einem solchen Fall die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz abhängt [...], ist nach wie vor eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung. Der vorschulische Bildungsauftrag steht hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück. Eine einheitliche Zuordnung zum Bereich der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist daher zu bejahen [...].“⁶

4 BVerfGE 97, 332 (341); siehe auch BVerwG, Urteil vom 15. September 1998 – 8 C 25/97, NVwZ 1999, S. 993 (994).

5 BVerfGE 97, 332 (341 f.), Hervorhebungen nicht im Original.

6 BVerfGE 97, 332 (342), Hervorhebungen nicht im Original.

Ferner weist das Gericht darauf hin, dass die Kindergartengebühr in dem konkreten Fall auch nicht wegen ihrer Staffelung nach dem Einkommen als Steuer anzusehen sei.⁷ Sie bleibe an die individuelle Inanspruchnahme einer staatlichen Infrastruktureinrichtung geknüpft und sei insoweit nicht, wie eine Steuer, voraussetzungslos geschuldet.

Zu den Vorgaben des **Art. 72 Abs. 2 GG a.F.**, nach denen der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nur eine Gesetzgebungskompetenz besitzt, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, finden sich in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine Aussagen.⁸

3.2. Diskussion in der rechtswissenschaftlichen Kommentierung

In der Kommentarliteratur zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wird teilweise die Auffassung vertreten, dass **Kindergärten** bzw. -tagesstätten jedenfalls nach dem **heute** von ihnen gebotenen tatsächlichen **Bild kaum mehr als Fürsorgeeinrichtungen angesehen** werden könnten und daher als Bildungseinrichtungen angesprochen werden sollten.⁹ Dabei wird auch die Frage aufgeworfen, wie sich der extensiv interpretierte Bereich der unter Nr. 7 fallenden „Jugendpflege“ noch von der bisher **allgemein abgelehnten „allgemeinen Bildungskompetenz“ des Bundes** abgegrenzt werden könne; es ließe sich mit nahezu identischer Begründung doch auch der Bereich der Schulerziehung unter die „Jugendpflege“ im Sinne der Nr. 7 bringen.¹⁰

4. Schaffung einer neuen Bundesregelung zur sozialen Beitragsstaffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder

Ist eine Neufassung des § 90 Abs. 1 SGB VIII mit dem Ziel der Vorgabe einer sozialen Beitragsstaffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder beabsichtigt und geht man davon aus, dass der Kompetenztitel des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG insoweit greift (siehe oben unter 3.1.), stellt sich die Frage, ob auch die **Voraussetzungen für eine bundesgesetzliche Regelung** nach **Art. 72 Abs. 2 GG** gegeben sind. Zunächst soll dabei die Erforderlichkeit der derzeitigen bundesgesetzlichen Regelung in § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII erörtert werden. In einem zweiten Schritt wird dann auf die Erforderlichkeit einer neu zu schaffenden Bundesregelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder eingegangen.

7 BVerfGE 97, 332 (343).

8 Siehe zur Frage der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung und zur Fortgeltung eines Bundesgesetzes, für das die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht gegeben sind, nach Art. 125 Abs. 2 S. 1 GG Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGB 2010, S. 1 (6 f.).

9 Siehe etwa Kunig, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 30; Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 63.

10 Oeter, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 74 Rn. 63.

4.1. Erforderlichkeit der derzeitigen bundesgesetzlichen Regelung in § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII

Nach Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund auf bestimmten Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungskompetenz nur dann, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Auch für den hier betroffenen Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gelten diese Anforderungen.

Für das **Kinderförderungsgesetz**, mit dem die Regelung des § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII seine heutige Fassung erhalten hat, hat der Bundesgesetzgeber die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung insbesondere mit einem erheblichen Gefälle in der Angebotsstruktur zwischen den westlichen und den östlichen Bundesländern, das auf eine jeweils unterschiedliche gesellschaftspolitische Bewertung der Tagesbetreuung für Kinder zurückzuführen sei, begründet.¹¹ Die aus der Vielfalt der unterschiedlichen Regelungen resultierende **Rechtszersplitterung** könne sowohl im Interesse des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden. Eltern, die eine Erwerbstätigkeit mit Pflichten in der Familie vereinbaren wollten und angesichts der Anforderungen der Wirtschaft ein hohes Maß an Mobilität aufbringen müssten, könnten nicht darauf vertrauen, in allen Ländern ein im Wesentlichen gleiches Angebot an qualitätsorientierter Tagesbetreuung vorzufinden. Darüber hinaus würden die unterschiedlichen Landesvorschriften Hindernisse für den **Wirtschaftsverkehr** im Bundesgebiet schaffen, weil sie die **Verteilung des wirtschaftlichen, personellen und sachlichen Potentials verzerren** würden.¹²

Diese Argumentation überzeugt in Bezug auf die gesetzlichen Vorgaben des Kinderförderungsgesetzes zur Ausweitung der Betreuungsangebote, jedoch erscheint **fraglich**, ob dies auch **für die Regelung des § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII zur Beitragsstaffelung** gilt.¹³ Schließlich lässt der Bundesgesetzgeber mit dem Vorbehalt abweichenden Landesrechts Raum für den Landesgesetzgeber von der grundsätzlichen Vorgabe der Staffelung abzuweichen (siehe oben unter 2.). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung bezüglich der Fehlbelegungsabgabe das Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung nicht bereits deshalb verneint, weil die Regelung den Bundesländern die Entscheidung über die Einführung einer Fehlbelegungsabgabe überlässt.¹⁴ In Anbetracht des **großen Spielraums**, den die **Länder** im vorliegenden Fall sowohl hinsichtlich der Entscheidung, **ob** überhaupt eine **Staffelung stattfindet**, als auch in Bezug auf die **einzelnen Kriterien einer Staffelung** besitzen, besteht für die Annahme der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung besonderer Begründungsbedarf.

11 BT-Drs. 16/9299, S. 11 f. Siehe auch die Gesetzesmaterialien zum Kinder- und Jugendhilfegesetz, in dessen Rahmen erstmals eine Regelung zur Beitragsstaffelung für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen oder Tagespflege vorgesehen war, in BT-Drs. 11/5948, S. 46.

12 BT-Drs. 16/9299, S. 12.

13 Siehe zum Folgenden Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGB 2010, S. 1 (7).

14 BVerfGE 78, 249 (271).

Teilweise wird in der Literatur jedoch eine **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für die Regelung des § 90 Abs. 1 S. 2 SGB VIII **gemäß** der Regelung in **Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG** angenommen.¹⁵ Nach Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG gilt Recht, das aufgrund der Erforderlichkeitsregelung des Art. 72 Abs. 2 GG in der bis zum 15. November 1994 geltenden Fassung erlassen worden ist, aber wegen Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort. Die Auffassung in der Literatur verweist dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der ein **Bundesgesetz**, das **gemäß Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG** fortgilt, von Seiten des Bundes weiterhin **geändert werden darf**, soweit dadurch die **wesentlichen Elemente** der in dem bisherigen Bundesgesetz enthaltenen Regelung **beibehalten** werden und **keine grundlegende Neukonzeption** vorgenommen wird.¹⁶ Diese Voraussetzungen seien bei der jetzigen Regelung in § 90 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB VIII gegeben, da mit diesen die Staffelregelung von 1990 nicht grundlegend umgestaltet worden sei und die Regelungen – insbesondere in Anbetracht des Beurteilungsspielraums des Gesetzgebers in Bezug auf Art. 72 Abs. 2 GG a.F. – damals kompetenzgemäß erlassen worden seien.

4.2. Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder

4.2.1. Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG

Zu prüfen ist, ob eine bundesgesetzliche Vorgabe der Staffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder gemäß Art. 72 Abs. 2 GG im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, zur Wahrung der Rechtseinheit oder zur Wahrung der Wirtschaftseinheit.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine bundesgesetzliche Regelung erst dann zur **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** erforderlich, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“¹⁷

In Bezug auf die Tatbestandsvariante der **Wahrung der Rechtseinheit** betont das Bundesverfassungsgericht, dass die bloße Unterschiedlichkeit von Landesrecht eine Regelung durch den Bund nicht erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG machen kann.¹⁸ Vielmehr erfüllt „Gesetzesvielfalt auf Länderebene [...] die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann. Gerade die Unterschiedlichkeit des Gesetzesrechts oder der Umstand, dass die Länder eine regelungsbedürftige Materie nicht regeln, müssen

15 Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGB 2010, S. 1 (7), dort zum Folgenden.

16 BVerfGE 111, 10 (30 f.); BVerfGE 112, 226 (250); siehe auch Uhle, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz, Kommentar, Stand der Kommentierung: 46. EL (März 2006), Art. 125a Rn. 40 ff.

17 BVerfGE 106, 62 (144).

18 BVerfGE 106, 62 (145).

das gesamtstaatliche Rechtsgut der Rechtseinheit, verstanden als Erhaltung einer funktionsfähigen Rechtsgemeinschaft, bedrohen.“¹⁹

Der Erlass von Bundesgesetzen zur **Wahrung der Wirtschaftseinheit** gemäß Art. 72 Abs. 2 GG steht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann im gesamtstaatlichen, also im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich brächten.²⁰

Ob im vorliegenden Fall eine bundesgesetzliche Regelung zur Staffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder erforderlich nach einer der dargestellten Tatbestandsvarianten des Art. 72 Abs. 2 GG ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Das Bundesverfassungsgericht legt dem Bundesgesetzgeber hierfür die Darlegungslast auf.²¹ Danach obliegt es dem Bundesgesetzgeber, das für die Einschätzung dieser Lagen **erforderliche Tatsachenmaterial sorgfältig zu ermitteln**. Erst wenn das Material **fundierte Einschätzungen der gegenwärtigen Situation und der künftigen Entwicklung** zulässt, darf der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen.

Jedenfalls kann festgestellt werden, dass bei einer Vorgabe der Staffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder der Bundesgesetzgeber sich in Hinblick auf die Voraussetzung der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG konsequenter verhält, als dies nach der derzeitigen Rechtslage der Fall ist.

4.2.2. Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers nach Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG

Geht man davon aus, dass eine bundesgesetzliche Vorgabe der Staffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder nicht erforderlich im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG ist, stellt sich die Frage, ob der Bund nicht in Hinblick auf Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG befugt ist, entsprechende Regelungen zur Staffelung zu erlassen. Voraussetzung für eine solche Änderungskompetenz des Bundesgesetzgebers nach Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG ist erstens, dass ein Gesetz vorliegt, das **gemäß Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG als Bundesrecht fortgilt**, zweitens, dass die Änderungen den **Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG a.F.** genügen und drittens, dass der Bundesgesetzgeber **nur Modifikationen einzelner Regelungen** vornimmt.²² Änderungen sind danach nur zulässig, soweit dadurch die wesentlichen Elemente der in dem bisherigen Bundesgesetz enthaltenen Regelung beibehalten werden und keine grundlegende Neukonzeption vorgenommen wird (siehe hierzu oben unter 4.1.).

Zu prüfen ist, ob diese Voraussetzungen der Änderungskompetenz im vorliegenden Fall gegeben sind. Wie oben dargestellt, geht eine Ansicht in der Literatur bezüglich der derzeitigen Regelung in § 90 Abs. 1 S. 2 und 3 SGB VIII davon aus, dass es sich bei der Regelung um **fortgeltendes**

19 BVerfGE 106, 62 (145).

20 BVerfGE 106, 62 (146).

21 Siehe BVerfGE 106, 62 (146).

22 Siehe hierzu Wolff, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2010, Art. 125a Rn. 35.

Bundesrecht im Sinne des Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG handelt.²³ Aufgrund des weiten Beurteilungsspielraum, der dem Gesetzgeber in Bezug auf Art. 72 Abs. 2 GG a.F. zugestanden wurde²⁴, erscheint auch die Annahme einer Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG a.F. vertretbar. Fraglich erscheint jedoch, ob die hier zur Diskussion stehende Vorgabe einer Staffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder auch lediglich eine Modifikation einer bestehenden Regelung darstellt. Hiergegen könnte sprechen, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung betont, dass die Änderungskompetenz des Bundes im Rahmen des Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG eng auszulegen ist.²⁵ Zudem stellt die Vorgabe einer Staffelung ohne Abweichungsbefugnis der Länder eine vollständige Abkehr von der bisherigen Rechtslage dar, nach der den Landesgesetzgebern ausdrücklich ein Spielraum bezüglich der Frage der Staffelung eingeräumt wird. Andererseits könnte argumentiert werden, dass bereits nach derzeitiger Rechtslage der Bundesgesetzgeber grundsätzlich von einer Staffelung ausgeht („Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, [...]“).

Auch die bisherige **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts** zum Art. 125a GG liefert für den vorliegenden Fall kein eindeutiges Ergebnis. So hat das Gericht eine strafrechtliche Sanktionierung der Züchtung und des Handels mit sog. **Kampfhunden** im Strafgesetzbuch als materielle Neuregelung und damit als unzulässig angesehen.²⁶ Auch die Einfügung der **Juniorprofessur** in das Hochschulrechtsrahmengesetz hat das Gericht als qualitative Neuregelung qualifiziert.²⁷ Die Änderungen zum **Ladenschlussrecht** hat das Bundesverfassungsgericht hingegen als zulässige einzelne Fortschreibungen gewertet.²⁸ Der Bund habe mit der Gesetzesnovelle das gesetzgeberische Konzept unberührt gelassen und nur einzelne Regelungen verändert. Die Ladenschlusszeiten seien verringert und die Ausnahmereiche ausgeweitet worden. Die gesetzgeberischen Ziele und die Art der Zielverwirklichung seien dabei unberührt geblieben. Vor diesem Hintergrund erscheint im vorliegenden Fall die Annahme einer zulässigen Modifikation im Sinne des Art. 125a Abs. 2 S. 1 GG jedenfalls nicht unvertretbar.

5. Vereinbarkeit einer sozialen Beitragsstaffelung mit den Grundrechten

In der Vergangenheit wurde häufiger die Auffassung vertreten, dass gestaffelte Kindergartenbeiträge unzulässig und nicht mit Art. 3 und Art. 6 GG vereinbar seien, da Beiträge ein Äquivalent für die Inanspruchnahme einer bestimmten staatlichen Leistung seien; die Leistungen des Kindergartens

23 Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGb 2010, S. 1 (7).

24 Siehe Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGb 2010, S. 1 (7).

25 BVerfGE 111, 226 (269).

26 BVerfGE 110, 141 (175).

27 BVerfGE 111, 226 (269).

28 BVerfGE 111, 10 (31 ff.).

jedoch für alle Benutzer unabhängig von ihrer wirtschaftlichen Situation und/oder der Geschwisterzahl gleich seien.²⁹ Das **Bundesverfassungsgericht** hat jedoch in seiner oben angesprochenen Entscheidung aus 1998 eine **Staffelung von Kindergartenentgelten gebilligt**.³⁰ Der verfassungsrechtliche Rahmen für eine soziale Beitragsstaffelung ergibt sich dabei insbesondere aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG³¹ und dem Schutz der Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG.³²

Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass im Folgenden nur beurteilt werden kann, ob eine soziale Beitragsstaffelung, die sich beispielsweise an den Einkommensverhältnissen der Eltern orientiert, **im Grundsatz** mit den Grundrechten vereinbar ist. Eine andere Frage ist die Verfassungsmäßigkeit einer Beitragsstaffelung jeweils in ihrer konkreten Ausgestaltung.³³

5.1. Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

5.1.1. Gebote des allgemeinen Gleichheitssatzes

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt der allgemeine Gleichheitssatz, **wesentlich Gleiches gleich** und **wesentlich Ungleiches ungleich** zu behandeln. Bei einer Ungleichbehandlung von Personengruppen ist danach Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, wenn eine Gruppe anders behandelt wird als andere, obwohl zwischen ihnen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die Ungleichbehandlung rechtfertigen können.³⁴

5.1.2. Allgemein zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen durch unterschiedliche Einkommensverhältnisse

In seiner Entscheidung aus 1998 verweist das Bundesverfassungsgericht darauf, dass in vielen Bereichen anerkannt sei, dass auch **unterschiedliche Einkommensverhältnisse** eine **Ungleichbehandlung rechtfertigen** können.³⁵ Eine einkommensbezogene Ungleichbehandlung von Gebührenschuldern

29 Siehe die Nachweise bei Guckelberger, Kindergärten als kostenintensive Einrichtungen – Wer zahlt?, SGB 2010, S. 1 (4), auf Vogel, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 87 Rn. 100, und Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band IV, 1990, § 88 Rn. 203. Siehe aber auch Menger, Zur Zulässigkeit der Staffelung von Gebühren für die Benutzung kommunaler Kindergärten nach dem Elterneinkommen, VerwArch 68 (1977), S. 389 ff.

30 Siehe BVerfGE 97, 332 (344 ff.). Kritisch hierzu Jestaedt, Staffelgebühren im Steuerstaat, DVBl 2000, S. 1820 (1824 ff.); siehe für weitere Nachweise zur Rezeption der Entscheidung in der Literatur ebenda, Fn. 30.

31 Ausführlich hierzu auch Helbig, Soziale Staffelung von Gebühren, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 2000, S. 85 ff.

32 Vgl. Stähr, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB VIII, Kommentar, Stand: August 2015, § 90 Rn. 10b.

33 Siehe Stähr, in: Hauck/Noftz (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB VIII, Kommentar, Stand: August 2015, § 90 Rn. 14 ff.

34 BVerfGE 97, 332 (344), m.w.N. aus der Rechtsprechung des Gerichts.

35 BVerfGE 97, 332 (344).

sei nicht schon durch allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze des Gebührenrechts ausgeschlossen.

Einen eigenständigen Gebührenbegriff, aus dem sich unmittelbar Kriterien für die Verfassungsmäßigkeit von Gebührenmaßstäben, Gebührensätzen oder Gebührenhöhen ableiten ließen, enthalte das Grundgesetz nicht.³⁶ Aus der Zweckbestimmung der Gebühren, die Kosten einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken, folge, dass Gebühren für staatliche Leistungen **nicht völlig unabhängig von den tatsächlichen Kosten** der gebührenpflichtigen Staatsleistung festgesetzt werden dürften; die Verknüpfung zwischen Kosten und Gebührenhöhe müsse sachgerecht sein. Eine an **sozialen Gesichtspunkten** orientierte Staffelung sei **dadurch** aber **nicht ausgeschlossen**. Aus der Zweckbindung der Gebühr ergebe sich keine verfassungsrechtlich begründete Begrenzung der Gebührenhöhe durch die tatsächlichen Kosten einer staatlichen Leistung. Da das **Kostendeckungsprinzip und ähnliche** gebührenrechtliche Prinzipien **keine Grundsätze mit verfassungsrechtlichem Rang** seien, dürften mit einer Gebührenregelung neben der Kostendeckung auch andere Zwecke verfolgt werden.

Der **Gebührengesetzgeber** besitze innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen einen **weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum**, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausgehende Zwecke er mit einer Gebührenregelung anstreben wolle.³⁷

Weiter geht das Bundesverfassungsgericht auf die **Grundsätze der Abgabengerechtigkeit** ein.³⁸ Einkommensbezogene Gebührenstaffeln seien unter dem spezifischen Blickwinkel der Abgabengerechtigkeit jedenfalls unbedenklich, solange selbst die **Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckten** und in einem **angemessenen Verhältnis** zu der damit abgegoltenen **Verwaltungsleistung** stehe. Unter diesen Voraussetzungen werde allen Benutzern im Ergebnis ein vermögenswerter Vorteil zugewendet. So würden auch die Nutzer, die die volle Gebühr bezahlten, nicht zusätzlich und voraussetzungslos zur Finanzierung allgemeiner Lasten und vor allem nicht zur Entlastung sozial schwächerer Nutzer herangezogen.

Bezüglich der Frage, **wann** eine **Gebührenstaffelung sachgerecht** ist, trifft das Gericht angesichts der Vielgestaltigkeit der Gebührentatbestände keine allgemeine Entscheidung.³⁹ Es stellt aber fest, dass eine Staffelung jedenfalls dann in Betracht komme, wenn auch die **Höchstgebühr die anteilmäßigen rechnerischen Kosten der Einrichtung nicht übersteige** und eine Leistung betreffe, mit der der Staat sowohl dem **Sozialstaatsgrundsatz** als auch gewichtigen **grundrechtlichen Schutzgebieten** Rechnung trage und die **aus verfassungsrechtlichen Gründen jedem zugänglich** sein müsse, der auf die Leistung angewiesen sei. In solchen Fällen könne der Staat schon bei der Bemessung

36 BVerfGE 97, 332 (344 f.).

37 BVerfGE 97, 332 (345).

38 BVerfGE 97, 332 (346).

39 BVerfGE 97, 332 (346 f.).

des Entgelts auf soziale Gesichtspunkte Rücksicht nehmen und die Gebührenbelastung nach der Leistungsfähigkeit abstufen, sofern nicht andere verfassungsrechtliche Gründe entgegenstünden.

5.1.3. Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung der Eltern bei der Heranziehung zu den Kosten der Kindergartenbetreuung

In Hinblick auf die Frage, ob konkret auch Eltern bei der Heranziehung zu den Kosten der Kindergartenbetreuung ungleich behandelt werden dürfen, prüft das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus 1998 gemäß den von ihm für eine sachgerechte Gebührenstaffelung aufgestellten Maßstäben (siehe oben unter 5.1.2.) zunächst, **welche Ziele der Staat mit der Leistung** – hier der Einrichtung von Kindergärten – **verfolgt**, für die eine gestaffelte Abgabepflicht vorgesehen ist.⁴⁰ Hierzu zählt das Gericht die Herstellung der **Chancengleichheit** in Bezug auf die **Lebens- und Bildungsmöglichkeiten** von Kindern als sozialstaatlichen Belang im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG. Zugleich würden mit der Schaffung von Kindergärten grundrechtliche Schutz- und Förderpflichten erfüllt. So könnten Kindergartenplätze Frauen darin bestärken, eine **ungewollte Schwangerschaft nicht abzubrechen**, so dass ungeborenes Leben gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützt werde. Mittels der durch die Kindergärten bewirkten **Unterstützung der Familien bei der Kinderbetreuung und -erziehung** würde auch zur Erfüllung der in Art. 6 Abs. 1 GG verankerten Pflicht zur Familienförderung beigetragen. Außerdem unterstütze der Staat mit der Schaffung von Kindergärten auch die **Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben** gemäß dem verfassungsrechtlichen Handlungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG zur Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Männern und Frauen.

Weiter stellt das Gericht fest, dass angesichts dieser Ziele Kindergartenplätze auch Kindern einkommensschwächerer Eltern nicht vorenthalten werden dürften.⁴¹ Dieser Anforderung könne durch sozial gestaffelte Tarife genügt werden. Eine umfassende Bezuschussung der Kindergärten, die allen Eltern ungeachtet ihrer Einkommensverhältnisse zugute komme, sei jedoch zur Sicherung ihrer Allgemeinzugänglichkeit nicht erforderlich.

5.2. Schutz der Familie, Art. 6 Abs. 1 GG

In Bezug auf die staatliche **Pflicht zur Förderung von Familien aus Art. 6 Abs. 1 GG** führt das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus 1998 aus, dass der Staat nicht gehalten sei, jegliche die Familie treffende Belastung auszugleichen oder die Familie ohne Rücksicht auf andere öffentliche Belange zu fördern.⁴² Eine Pflicht zur **gleichmäßigen Förderung aller Familien ohne Rücksicht auf ihre Bedürftigkeit** lasse sich Art. 6 Abs. 1 GG **nicht entnehmen**.

Ende der Bearbeitung

40 BVerfGE 97, 332 (347 f.).

41 BVerfGE 97, 332 (348).

42 BVerfGE 97, 332 (349).