PROF. DR. JOHANNES HELLERMANN

HARDENBERGSTRASSE 12A
33615 BIELEFELD

Telefon: 0521 / 305 43 40 (p)
0521 / 106 - 4422 (d)
Telefax: 0521 / 106-6048 (d)
johannes.hellermann@t-online.de

An den
Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
Deinhardpassage 1
56068 Koblenz

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Stadt Neustadt an der Weinstraße, vertreten durch den Oberbürgermeister Hans Georg Löffler, Marktplatz 1, 67433 Neustadt an der Weinstraße,

bin ich kraft beigefügter Vollmacht als Verfahrensbevollmächtigter bestellt. In ihrem Auftrag und Namen beantrage ich,

> festzustellen, dass die Landesregierung und der Landtag es verfassungswidrig unterlassen haben, einen entsprechenden finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung zu schaffen, zu der die Erfüllung der landesgesetzlich übertragenen Aufgaben im Bereich der Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege nach Maßgabe des „Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz - KiföG)“ des Bundes vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2403) bei der Antragstellerin geführt haben, und dadurch die Antragstellerin in ihrem Recht aus Art. 49 Abs. 5 LV verletzt haben.

Zur **Begründung** trage ich vor:

A. Sachverhalt

Gegenstand des vorliegenden Antrags ist der unzureichende Mehrbelastungsausgleich, den Landesregierung und Landesgesetzgeber den Kommunen in Rheinland-Pfalz im allgemeinen und der Antragstellerin im besonderen mit Blick auf die finan-

ziellen Lasten gewährt haben, die durch die landesgesetzlich auferlegten Verpflichtungen zum Ausbau der Betreuung für Kinder unter 3 Jahren (U-3-Kita-Ausbau) in Folge des „Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG)“ vom 10. Dezember 2008,

BGBL. I S. 2403.

begründet worden sind.

I. Rechtliche Grundlagen

Die Verpflichtung zum Ausbau der U 3-Kindertagesstättenversorgung und die daraus folgende finanzielle Belastung der Antragstellerin beruhen auf einem Zusammenspiel der maßgeblichen landesrechtlichen Regelungen mit bundesgesetzlichen Vorgaben.

1. Die gesetzliche Aufgabenumschreibung

a. Gesetzliche Aufgabenumschreibung bis zum KiföG

Bis zu der hier interessierenden Begründung bzw. Ausweitung bezüglich des U 3-Kita-Ausbaus ist die gesetzliche Umschreibung der Aufgabe der Kindertagesstättenversorgung für Rheinland-Pfalz seit den frühen 1990er Jahren teils durch Landesgesetz, teils durch Bundesgesetz erfolgt.

Durch § 5 Abs. 1 i.V.m. § 17 Abs. 1 S. 2 Kindertagesstättengesetz (KitaG RhPf) vom 15. März 1991 - GVBl. RhPf S. 79- wurde erstmals im Bundesgebiet mit Wirkung ab 1. August 1993 ein gesetzlicher Anspruch auf den Besuch einer Kindertagesstätte für Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr geschaffen. Die nachfolgende Landesverordnung zur Ausführung des Kindertagesstättengesetzes Rheinland-Pfalz (KitaLVO RhPf) vom 31. März 1998 - GVBl. RhPf. S. 124 -, hat dann noch weitere, ergänzende Vorgaben für die Bedarfsplanung für die Tagesbetreuung von Kleinkindern gemacht (vgl. § 4 Abs. 1 Kita LVO RhPf).

Der Bund, der bis dahin in seinem Kinder- und Jugendhilfegesetz einen Kindergartenanspruch nur nach Maßgabe des jeweiligen Landesrecht vorgesehen und damit auf dieses verwiesen hatte, schuf mit Art. 5 des Schwangeren- und Familienhilfegesetzes vom 27. Juli 1992 -BGBl. I S. 1398 - erstmals mit Wirkung vom 1. Januar 1996 an einen bundesgesetzlichen Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens vom vollendeten dritten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt (§ 24 Abs. 1 SGB VIII). Darüber hinaus verlangte § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 SGB VIII von den zuständigen Stellen darauf hinzuwirken, dass u.a. für Kinder unter drei Jahren das Betreuungsan-

gebot bedarfsgerecht ausgebaut und ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen vorgehalten wird. Durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004 - BGBl. I S. 3852 -.in Kraft getreten zum 1. Januar 2005, hat der Bundesgesetzgeber u.a. die Vorgaben für den weiteren, bedarfsgerechten Ausbau der U-3-Betreuung weiter konkretisiert, indem § 24 Abs. 3 SGB VIII die Bereitstellung von Tageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren unter bestimmten tatbestandlichen Voraussetzungen verlangte.

Dies ergänzend und darüber hinausgehend hat das Land Rheinland-Pfalz weitergehendes, bis heute geltendes Landesrecht geschaffen. Durch Art. 4 Nr. 3 des Gesetzes vom 16. Dezember 2005 - GVBl. RhPf S. 502 -.wurde Kindern vom vollendeten zweiten Lebensjahr an bis zum Schuleintritt mit Wirkung vom 1. August 2010 an ein Anspruch auf Erziehung, Bildung und Betreuung im Kindergarten gewährt (§ 5 Abs. 1 S. 1 KitaG RhPf).

b. Ausweitung der Aufgabe durch das KiföG

Die hier näher interessierende – bundesgesetzliche – Ausweitung der staatlichen Aufgabe, Kindertagestätten vorzuhalten, erfolgte durch das Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 10. Dezember 2008 -BGBl. I. S. 2403 -.

Dadurch wurde eine zeitlich gestufte Aufgabenausweitung vorgegeben.

Art. 1 Nr. 6 Buchst. b KiföG, der gemäß Art. 10 Abs. 1 KiföG am 16. Dezember 2008 in Kraft getreten ist, erweiterte zunächst § 24 Abs. 3 SGB VIII um eine Fallgruppe: Gemäß § 24 Abs. 3 Nr. 2 lit. a 3. Alt SGB VIII 2008 sind Kinder unter drei Jahren nunmehr auch dann in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn ihre Erziehungsberechtigten Arbeit suchend sind.

Ebenfalls mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 an sah die zugleich geänderte Übergangsregelung in § 24a SGB VIII 2008 vor, dass ein Träger der öffentlichen Jugendhilfe zum stufenweisen Ausbau des Förderangebots für Kinder unter drei Jahren verpflichtet ist, wenn er das nach § 24 Abs. 3 SGB VIII erforderliche Angebot nicht vorhalten kann. Gemäß § 24a Abs. 3 SGB VIII 2008 sind die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet gewesen, ab dem 1. Oktober 2010 ein bestimmtes Mindestangebot vorzuhalten.

Diese Regelungen der §§ 24, 24a SGB VIII 2008 sind gemäß Art. 10 Abs. 3 KiföG am 1. August 2013 außer Kraft getreten und gemäß Art. 1 Nr. 7 i.V.m. Art. 10 Abs. 3 KiföG ersetzt worden durch § 24 SGB VIII 2013. Diese Bestimmung lautet wie folgt:

> (1) Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn

1. diese Leistung für seine Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder
2. die Erziehungsberechtigten
   a) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchend sind,
   b) sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder
   c) Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten.

Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.

(2) Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

(3) Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in Kindertagespflege gefördert werden.

(4) Für Kinder im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten. Absatz 1 Satz 3 und Absatz 3 Satz 3 gelten entsprechend.

(5) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die von ihnen beauftragten Stellen sind verpflichtet, Eltern oder Elternteile, die Leistungen nach den Absätzen 1 bis 4 in Anspruch nehmen wollen, über das Platzangebot im örtlichen Einzugsbereich und die pädagogische Konzeption der Einrichtungen zu informieren und sie bei der Auswahl zu beraten. Landesrecht kann bestimmen, dass die erziehungsberechtigten Personen den zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die beauftragte Stelle innerhalb einer bestimmten Frist vor der beabsichtigten Inanspruchnahme der Leistung in Kenntnis setzen.

(6) Weitergehendes Landesrecht bleibt unberührt."

In dieser Bestimmung liegt die im Folgenden maßgebliche inhaltliche Ausweitung der Aufgabe des U 3-Kita-Ausbaus. Von zentraler Bedeutung ist § 24 Abs. 2 S. 1 SGB VIII 2013. Durch die dort getroffene Regelung ist über die bis dahin geltende Vorgabe des § 24 SGB VIII 2008 hinaus mit Wirkung ab dem 1. August 2013 ein tatbestandlich nicht mehr eingeschränkter Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr begründet worden.

2. Gesetzliche Aufgabenübertragung auf die Kommunen

a. Bundesrechtliche Entwicklung

Bis zum Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008 hatte der Bund in Bezug auf die Aufgabe der Kindertagesstättenversorgung in § 69 Abs. 1 und 2 KJHG a.F. eine Zuständigkeitsregelung getroffen. Danach waren insoweit als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte, nach Maßgabe landesgesetzlicher Regelung u.U. auch kreisangehörige Gemeinden zuständig.

Durch Art. 1 Nr. 13 KiföG wurde diese Zuständigkeit für die Bestimmung der örtlichen Träger geändert. Nach der seither geltenden Rechtslage bestimmt § 3 Abs. 2 SGB VIII:

> „(2) Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Leistungsverpflichtungen, die durch dieses Buch begründet werden, richten sich an die Träger der öffentlichen Jugendhilfe.“

Zur Bestimmung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe wiederum ordnet § 69 Abs. 1 SGB VIII mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 an:

> „(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch Landesrecht bestimmt.“

Das Bundesrecht überlässt es damit mit Wirkung vom 16. Dezember 2008 an dem Landesrecht, die im Lande zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, denen die staatlichen Aufgaben im Bereich der Kindertagesstättenversorgung obliegen, zu bestimmen. Der Bundesgesetzgeber hat diese Änderung mit der „Anpassung des SGB VIII an die Vorgaben der Föderalismusreform I durch Streichung der Bestimmung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch Eröffnung und Stärkung der Landeskompetenz in diesem Bereich“ begründet: vgl. BT-Drs. 16/9299, S. 2 und dazu näher ausgeführt: „Die Vorschrift nimmt den bundesgesetzlichen Durchgriff auf die kommunale Ebene, wie er in der Bestimmung der örtlichen Träger zum Ausdruck kam (§ 69 Abs. 1 Satz 2 a. F.), zurück. Damit wird ein zentrales Anliegen der Föderalismusreform umgesetzt. Die Bestimmung der örtlichen wie der überörtlichen Träger ist damit Aufgabe der Länder. Weisen die Länder die Aufgaben den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu, so entscheidet das jeweilige Landesverfassungsrecht darüber, welche Kostendeckungspflichten ggf. im Verhältnis zwischen Land und Kommune entstehen.“

> Vgl. BT-Drs. 16/9299, S. 17.

Die bundesgesetzliche Änderung diente somit geradezu der Eröffnung des Anwendungsbereichs ggf. einschlägiger landesverfassungsrechtlicher Konnexitätsregelungen.

b. Landesrecht

In Rheinland-Pfalz trifft zunächst das Landesgesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AGKJHG RhPf) vom 21. Dezember 1993

GVBl. S. 632.

einschlägige Regelungen. § 2 AGKJHG RhPf bestimmt:

> (1) Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und die kreisfreien Städte sowie die nach Absatz 2 Satz 1 und 2 zu örtlichen Trägern bestimmten großen kreisangehörigen Städte. Sie erfüllen die ihnen obliegenden Aufgaben als Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung.
>
> (2) Das Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit kann im Einvernehmen mit dem Ministerium des Innern und für Sport und nach Anhörung des Landkreises große kreisangehörige Städte auf Antrag zu örtlichen Trägern bestimmen, wenn ihre Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben gewährleistet ist. Soweit im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes große kreisangehörige Städte ein eigenes Jugendamt errichtet haben, gelten sie als örtliche Träger. Die Bestimmung zum örtlichen Träger ist zu widerrufen, wenn die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht mehr vorliegen; ein Widerruf erfolgt auch dann, wenn die große kreisangehörige Stadt dies beantragt.
>
> (3) Jeder örtliche Träger errichtet ein Jugendamt und stattet dieses mit den zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlichen personellen und sachlichen Mitteln aus.
>
> (4) Die Ministerin oder der Minister für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit kann im Einvernehmen mit der Ministerin oder dem Minister des Innern und für Sport durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe durch kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht örtliche Träger sind, treffen.

Speziell für den Bereich des Angebots von Kindertagesstätten trifft das Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz die maßgeblichen Regelungen. Sie lauten:

> § 1 Abs. 1 S. 3 KitaG RhPf: „ Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe gewährleisten die Erfüllung dieser Aufgabe als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen.“
>
> § 5 Abs. 1 S. 2 KitaG RhPf: „Das Jugendamt hat zu gewährleisten, daß für jedes Kind rechtzeitig ein Kindergartenplatz in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht.“
>
> § 9 Abs. 1 S. 1 KitaG RhPf: „Das Jugendamt gewährleistet, daß in seinem Bezirk die nach den Bestimmungen der §§ 5 bis 7 erforderlichen Kindertagesstätten zur Verfügung stehen.“
>
> § 10 KitaG RhPf: „(1) Das Jugendamt wirkt darauf hin, daß die im Bedarfsplan ausgewiesenen Kindertagesstätten durch anerkannte Träger der freien Jugendhilfe errichtet und betrieben werden. Elterninitiativen können im Bedarfsplan ausgewiesene Kindertagesstätten errichten und betreiben, wenn sie als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt sind. Auf eine bedarfsgerechte Vielfalt von Trägern ist hinzuwirken. Der Träger muß bereit und in der Lage

> sein, eine bedarfsgerechte und geeignete Einrichtung zu schaffen und die erforderliche Eigenleistung zu erbringen.
>
> (2) Findet sich kein Träger der freien Jugendhilfe für einen im Bedarfsplan vorgesehenen Kindergarten, ist die Übernahme der Trägerschaft Aufgabe der Gemeinde als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung. Bei anderen im Bedarfsplan vorgesehenen Kindertagesstätten soll in Landkreisen das Jugendamt die Gemeinde anregen, die Trägerschaft als freiwillige öffentliche Aufgabe zu übernehmen. Im Bedarfsfall kann die Trägerschaft von der Verbandsgemeinde oder einem Zweckverband übernommen werden."

Nach § 10 Abs. 2 S. 1 KitaG RhPf sind somit subsidiär, sofern sich kein Träger der freien Jugendhilfe findet, die Gemeinden zur Übernahme der Trägerschaft von Kindergärten verpflichtet. Mit Blick auf den verbandsgemeindlichen Raum ist spezialgesetzlich geregelt, dass die Übernahme der Trägerschaft im Bedarfsfall im Ermessen der Verbandsgemeinde steht; grundsätzlich sind also die Ortsgemeinden Träger der – nicht von Trägern der freien Jugendhilfe betriebenen – Kindergärten.

Mit Blick auf die Aufgabenverteilung im Verhältnis von Verbands- und Ortsgemeinden sind schließlich ergänzend die einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz zu beachten. Danach zählen die Errichtung und der Betrieb von Kindertagesstätten nicht zu den Aufgaben, die die Verbandsgemeinde gemäß § 67 Abs. 1 GO RhPf anstelle der Ortsgemeinden als Selbstverwaltungsaufgaben wahrnimmt. Allenfalls käme eine Übernahme dieser Selbstverwaltungsaufgaben der Ortsgemeinden durch die Verbandsgemeinde nach § 67 Abs. 4 GO RhPf in Betracht, was allerdings durch die Regelung des § 10 Abs. 2 S. 1 KitaG RhPf zumindest faktisch bedeutungslos sein dürfte. Außerdem könnten nach § 67 Abs. 5 GO RhPf einzelne Ortsgemeinden der Verbandsgemeinde mit deren Zustimmung diese Selbstverwaltungsaufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragen.

3. Regelungen zur kommunalen Kostentragung

Besondere bundesgesetzliche Regelungen zur Kostentragung in Bezug auf Errichtung und Betrieb von Kindertagesstätten gibt es nicht. Sie finden sich insbesondere nicht im SGB VIII. Vielmehr enthält das Landesrecht im Vierten Abschnitt des Kindertagesstättengesetzes einschlägige, zwischen einzelnen Kostenarten differenzierende Regelungen, aus denen sich u.a. auch die Kostenlast der Kommunen ergibt.

a. Personalkosten

Nach § 12 Abs. 2 KitaG RhPf sind Personalkosten der im Bedarfsplan ausgewiesenen Kindertagesstätten durch Elternbeiträge, Eigenleistungen des Trägers, Zuweisungen des Landes und Zuwendungen des Trägers des Jugendamtes (sog. Fehlbetragsausgleichspflicht) sowie der Gemeinden aufzubringen. Die u.a. auch von den kommunalen Trägern aufzubringenden Eigenleistungen sind in der Sollvorschrift des

§ 12 Abs. 3 KitaG RhPf in der Weise geregelt, dass sie je nach Typ und Größe der Kindertagesstätte differenziert (zwischen 0 und 15 %) festgelegt sind. Nach § 12 Abs. 6 KitaG RhPf sollen sich zudem die im Einzugsbereich der Kindertagesstätte liegenden Gemeinden im Rahmen ihrer Finanzkraft beteiligen und dadurch die zur Kostendeckung ansonsten anfallenden Zuwendung des Jugendamts mindern.

b. Laufende Sachkosten

Nach § 14 KitaG RhPf sind weiterhin die laufenden Sachkosten der Kindertagesstätte, d.h. alle Aufwendungen, die nicht Personalkosten nach § 12 Abs. 1 sind, vom Träger der Kindertagesstätte, ggf. also der Gemeinde, aufzubringen.

c. Investitionskosten

Hinsichtlich der Investitionskosten schreibt § 15 Abs. 2 KitaG RhPf vor, dass der Träger, ggf. also wiederum die Gemeinde, für die Aufbringung der Bau- und Ausstattungskosten einer Kindertagesstätte verantwortlich ist; der Träger des Jugendamts hat sich entsprechend seiner Verantwortung für die Sicherstellung ausreichender und bedarfsgerechter Kindertagesstätten an den notwendigen Kosten angemessen zu beteiligen. Bei Kindertagesstätten freier Träger sollen die im Einzugsbereich liegenden Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft zur Deckung der Kosten beitragen.

II. Tatsächliche Situation

Auf Grundlage und nach Maßgabe der dargestellten rechtlichen Vorgaben nehmen die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Jugendämter sowie die Gemeinden, so auch die Antragstellerin als kreisfreie Stadt, in Rheinland-Pfalz die Aufgabe der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege wahr, und zwar seit dem Kinderförderungsgesetz in dem durch dieses vorgegebenen, erweiterten Rahmen.

1. Mehrbelastung und finanzielle Ausgleichsleistungen für die rheinland-pfälzischen Kommunen

a. Allgemein zur Mehrbelastung durch das KiföG

Die Änderung des SGB VIII durch das KiföG verlangt einen erheblichen Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Rheinland-Pfalz. Bund und Länder sind davon ausgegangen, dass die Erfüllung des Rechtsanspruchs eine Versorgungsquote von 39 % erforden werde.

#####.

In Rheinland-Pfalz sind Land und Kommunale Spitzenverbände 2008 übereinstimmend davon ausgegangen, dass es zur Bedarfsdeckung bis 2010 bzw. 2013 landesweit ca. 14.000 zusätzliche Plätze in Kindertageseinrichtungen und ca. 5.300 zusätzliche Plätze in Kindertagespflege brauchen werde.

> Vgl. das sog. Eckpunktepapier (Anlage A #), auch abrufbar unter http://kita.rlp.de/fileadmin/downloads/PDF_s/Eckpunktepapier_VV.pdf .

Durch diese Ausbauerfordernisse ist den mit der Aufgabenwahrnehmung betrauten Körperschaften unstreitig ein erheblicher Mehraufwand entstanden. Dies ist auch vom Bund und von den Ländern grundsätzlich anerkannt. Der Bund geht von Mehrkosten von insgesamt 12 Mrd. Euro zum bedarfsgerechten Ausbau aus.

> Vgl. die Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrags, BT-Drs. 17/10976, S. 13: „Es müssen weiterhin große Anstrengungen unternommen werden, um das Ziel eines bedarfsgerechten Angebotes an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren zu erreichen. Bund, Länder und Kommunen hatten sich im Zuge des „Krippengipfels“ 2007 über den Ausbau der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren bis 2013 verständigt: Rund 750 000 Betreuungsplätze – das entspricht heute einem durchschnittlichen Versorgungsgrad von circa 38 Prozent – sollten bis 2013 geschaffen werden. Im Kinderförderungsgesetz, das in weiten Teilen 2008 in Kraft trat, wurde der stufenweise Ausbau und der Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege verankert. Die Vereinbarung des Krippengipfels sah vor, dass Bund, Länder und Kommunen die Kosten für den Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots von 12 Mrd. Euro jeweils zu einem Drittel tragen.“

Auch die Landesregierung Rheinland-Pfalz erkennt grundsätzlich an, dass die Erfüllung der Vorgaben des Kinderförderungsgesetzes beträchtliche Mehrkosten auslöst.

> Vgl. nur zuletzt die Antwort auf eine Kleine Anfrage, LT-Drs. 16/3015, wo – ungeachtet der aus Sicht der Antragstellerin strittigen Ausführungen zur Höhe und zur Tragung der Mehrkosten – jedenfalls grundsätzlich anerkannt ist, dass es zusätzlicher Investitions- und Betriebsaufwendungen bedarf.

b. Finanzieller Ausgleich allgemein

aa. Bereitstellung von Mitteln durch den Bund

Auf der Grundlage des sog. Krippengipfels im Jahr 2007 hat der Bund Mittel bereit gestellt, um sich an den Investitionskosten und auch an den erhöhten Betriebskosten in Folge des Kinderförderungsgesetzes zu beteiligen.

> Vgl. BT-Drs. 17/10976, S. 13: „Die Vereinbarung des Krippengipfels sah vor, dass Bund, Länder und Kommunen die Kosten für den Ausbau eines bedarfsgerechten Angebots von 12 Mrd. Euro jeweils zu einem Drittel tragen. Der Bund hat seinen Anteil von 4 Mrd. Euro unverzüglich auf den Weg ge-

> bracht: Für die Investitionskostenzuschüsse hat der Bund bereits 2007 das Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ im Umfang von 2,15 Mrd. Euro aufgelegt. Das Verfahren der Weiterleitung der Investitionskostenzuschüsse ist in einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt. Die Zuschüsse des Bundes zu den Betriebskosten in Höhe von insgesamt 1,85 Mrd. Euro bis 2013 und von 770 Mio. Euro, die ab 2014 dauerhaft jährlich fließen, werden den Ländern jedes Jahr verlässlich über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung im Finanzausgleichsgesetz zur Verfügung gestellt.“

Von der hier vorgesehenen Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten in Höhe von insgesamt 2,15 Mrd. Euro entfallen auf Rheinland-Pfalz 103 Mio. Euro. Von den – über erhöhte Umsatzsteueranteile gewährten – 1,85 Mrd. Euro für Betriebskosten in den Jahren 2009 bis 2013 fließen Rheinland-Pfalz ca. 88,8 Mio. Euro zu; von den ab 2014 vom gewährten 770 Mio. Euro p.a. für Betriebskosten stehen Rheinland-Pfalz ca. 37,0 Mio. Euro zu.

Im Zuge der Verhandlungen zur innerstaatlichen Umsetzung des EU-Fiskalpakts ist noch einmal eine Erhöhung erfolgt. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur zusätzlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege am 21. Februar 2013 - BGBl. I S. 250 - hat der Bund zusätzliche Mittel zur Errichtung weiterer 30.000 Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt (Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2013 - 2014); von den hier zusätzlich bereitgestellten 580,5 Mio. Euro für Investitionskosten erhält Rheinland-Pfalz in 2013 ca. 15,0 Mio. Euro und in 2014 ca. 12,2 Mio. Euro, insgesamt also ca. 27,2 Mio. Euro. Den dauerhaften Betrieb der neu geschaffenen Kitaplätze unterstützt der Bund über die Umsatzsteuerbeteiligung der Länder zusätzlich mit 18,75 Mio in 2013 (davon für Rheinland-Pfalz ca. 0,9 Mio. Euro), mit 37,5 Mio. Euro in 2014 (davon für Rheinland-Pfalz ca. 1,8 Mio Euro) und mit 75 Mio. Euro jährlich ab 2015 (davon für Rheinland-Pfalz ca. 3,5 Mio. Euro).

bb. Finanzielle Ausgleichsleistungen im Verhältnis des Landes zu den Kommunen

Da der Bund die Kommunen nicht unmittelbar finanziert, ist für die Kommunen in Rheinland-Pfalz allein bedeutsam, ob und inwieweit das Land Rheinland-Pfalz ihnen gegenüber finanzielle Ausgleichsleistungen für den entstehenden Mehraufwand im Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege erbringt.

(1) Investitionskosten

Mit Blick auf die zusätzlichen Investitionskosten haben das Land und die kommunalen Spitzenverbände sich im Jahr 2008 zunächst in einem gemeinsamen Eckpunktepapier

> Vgl. Anlage 3, auch abrufbar unter http://kita.rlp.de/fileadmin/downloads/PDF_s/Eckpunktepapier_VV.pdf .

über Grundsätze für die Förderung von Investitionen zum Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren und der Gewährleistung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Ein- und Zweijährige bis 2013 verständigt. In diesem Eckpunktepapier sind Ausbauziele, voraussichtliche Ausbaukosten in Höhe von 136,2 Mio. € und Eckpunkte für die Investitionsförderung des Landes vereinbart. Außerdem ist in einer Revisionsklausel vorgesehen, dass jährlich gemeinsame Auswertungsgespräche stattfinden und auf deren Grundlage ggf., wenn Nachsteuerungsbedarf besteht, einvernehmliche Änderungen der Vereinbarung angestrebt werden. Dieses Eckpunktepapier ist anschließend der Verwaltungsvorschrift vom 15. September 2008; Anlage 4. zugrunde gelegt worden. Zuletzt hat das Land im Dezember 2012 zusätzlich 27,2 Mio. Euro, die Rheinland-Pfalz aus zusätzlichen Bundesmitteln für diesen Zweck zustehen, an die Jugendämter des Landes zur Finanzierung von ab dem 1. Juli 2012 begonnenen Maßnahmen verteilt. Diese Verteilung erfolgte zunächst nur auf der Grundlage eines Schreibens der Ministerin an die Landräte und Oberbürgermeister, Vgl. Schreiben der Ministerin vom #, (Anlage A #), das keine näheren Vorgaben enthielt; in der Folge wurden die Budgets innerhalb der Jugendamtsbezirke nach völlig unterschiedlichen Kriterien verteilt. Inzwischen ist zum 1. Januar 2014 eine neue ergänzende – nun auch rückwirkend die Verteilung dieser 27,2 Mio. Euro regelnde – Verwaltungsvorschrift; vgl. Verwaltungsvorschrift vom # (Anlage A #) in Kraft getreten.

Darüber, ob damit das Land im Verhältnis zu den Kommunen einen angemessenen finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastungen, die bei den rheinland-pfälzischen Kommunen in Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zum Ausbau der U-3-Kita-Versorgung anfallen, vorgenommen hat, besteht Uneinigkeit zwischen dem Land und der kommunalen Seite. Die in dem Eckpunktepapier vorgesehenen Revisionsgespräche sind trotz wiederholter, nachweislicher Bemühungen der kommunalen Seite lange nicht zustande gekommen; erst ab Mitte 2012 konnten Gespräche mit Vertretern des zuständigen Ministeriums geführt werden. In den Gesprächen zwischen Ministerium und kommunaler Seite konnte bislang keine Übereinstimmung erzielt werden. Während das Ministerium annimmt, dass die im Rahmen des Eckpunktepapiers angenommenen Pauschalen für den Kita-Ausbau ausreichend kalkuliert gewesen seien, halten alle drei kommunalen Spitzenverbände die finanzielle Unterstützung des U 3-Kita-Ausbaus für insgesamt unzureichend; ihrer Auffassung nach ist die Mehrbelastung der Gemeinden durch den ihnen auferlegten U-3-Ausbau um ein Mehrfaches höher als im Eckpunktepapier angenommen und durch Landesmittel bei Weitem nicht abgedeckt.

(2) Zuweisungen des Landes nach §§ 12 Abs. 4 und 5, 12a KitaG RhPf

Abgesehen von dieser besonderen Investitionsförderung, insbesondere mit Blick auf die von ihnen zu tragenden Personalkosten erhalten die Träger der Jugendämter Zuweisungen des Landes nach § 12 Abs. 4 und 5 KitaG RhPf. Außerdem hat das Land einen sog. Betreuungsbonus eingeführt, dessen Gewährung und Höhe an bestimmte Betreuungsquoten geknüpft ist und der teilweise an den Träger des Jugendamts, die hiervon wiederum einen Teil an die Träger der Einrichtungen weiterleiten, gezahlt wird und teilweise auch bei ihm verbleibt (§ 12a KitaG RhPf).

2. Mehrbelastung und Ausgleichsleistungen für die Antragstellerin

Die Mehrbelastung durch den gebotenen Ausbau der U 3-Kita-Versorgung trifft namentlich auch die Antragstellerin, und zwar in zweifacher Funktion. Sie ist – erstens – als kreisfreie Stadt örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe und unterhält als solcher ein Jugendamt, das aktuell für 32 Kinderbetreuungseinrichtungen verantwortlich ist. Daraus folgen in mehrfacher Hinsicht finanzielle Verpflichtungen:

Als Träger des Jugendamtes hat sie sich entsprechend ihrer Verantwortung für die Sicherstellung ausreichender und bedarfsgerechter Kindertagesstätten an den notwendigen Investitionskosten, d.h. Bau- und Ausstattungskosten angemessen zu beteiligen (§ 15 Abs. 2 KitaG RhPf), und sie ist verpflichtet, Zuwendungen zu den Personalkosten der im Bedarfsplan ausgewiesenen Kindertagesstätten zu leisten (§ 12 Abs. 2 und 6 KitaG RhPf). Die Antragstellerin ist – zweitens – als Gemeinde selbst Träger von 17 Kindertagesstätten; als Einrichtungsträger hat sie allein deren Sachkosten (§ 14 KitaG RhPf), den Eigenanteil an den Personalkosten (§ 12 Abs. 2, 3 KitaG RhPf) und den weit überwiegenden Anteil der Investitionskosten (§ 15 Abs. 2 KitaG RhPf) zu tragen. Die finanziellen Verpflichtungen der Antragstellerin in ihrer doppelten Funktion als Jugendamtsträger und als Einrichtungsträger haben sich in Folge des § 24 SGB VIII 2013 in den Jahren 2008 bis 2013 wesentlich erhöht.

a. Der gebotene Ausbau der U-3-Kita-Versorgung

Die Stadt Neustadt an der Weinstraße hatte im Jahre 2008 ihren Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen im Ü 3-Bereich vollständig erfüllt. Der vom Jugendhilfeausschuss der Antragstellerin beschlossene Kindertagesstättenbedarfsplan für das Jahr 2008/2009 weist entsprechend eine Versorgungsquote von 99,94 % Prozent aus.

> Vgl. Kindertagesstättenbedarfsplan der Stadt Neustadt an der Weinstraße 2008/2009 vom # (Anlage A #).

2008 verfügte die Stadt Neustadt an der Weinstraße lt. Bedarfsplan über 112 U-3 Plätze. Bis zum 1. August 2013 war, orientiert an der von Bund und Land definierten Abdeckungsquote von 39 Prozent, ein Aufbau von mindestens 300 Plätzen zwingend

notwendig. Dabei war das Bestreben der Stadt Neustadt an der Weinstraße – in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben in § 80 SGB VIII und § 5, 9 KitaG sowie dem auch von der Landesregierung proklamierten Motto „kurze Beine, kurze Wege“ und auch im Sinne von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit – darauf gerichtet, in der Kernstadt und ihren neun Ortsbezirken wohnortnahe Kinderbetreuung anzubieten. Den jeweiligen Gegebenheiten entsprechend hat sie sich daher entschieden für

- die Umwandlung freiwerdender Ü 3-Plätze in bestehenden Einrichtungen durch Benutzung der unterschiedlichen vom Land Rheinland-Pfalz vorgegebenen, allseitig als pädagogisch sinnvoll anerkannten Gruppenstrukturen,

- die Schaffung neuer Plätze im Rahmen vorhandener Einrichtungen durch Umbau/Anbau unter Berücksichtigung des pädagogischen Profils der jeweiligen Einrichtung, der Nachfragesituation vor Ort und der räumlichen Gegebenheiten,

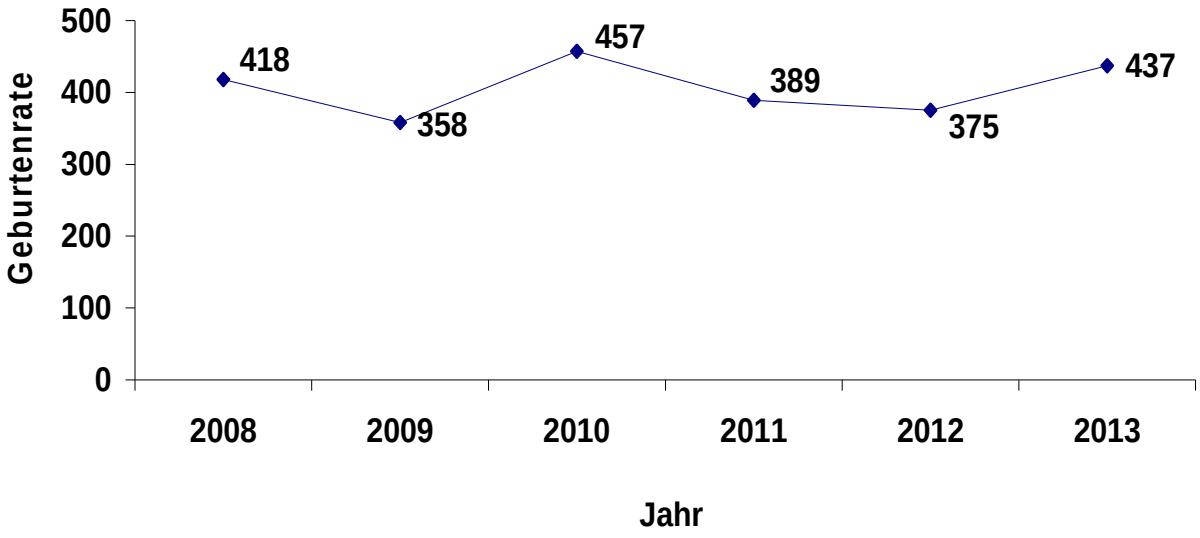
- die Schaffung neuer Plätze in neuerbauten Einrichtungen mit einem differenzierten Gruppenmix

- und die Schaffung neuer Plätze in neu erbauten Einrichtungen mit ausschließlichem Krippen-Charakter**.**

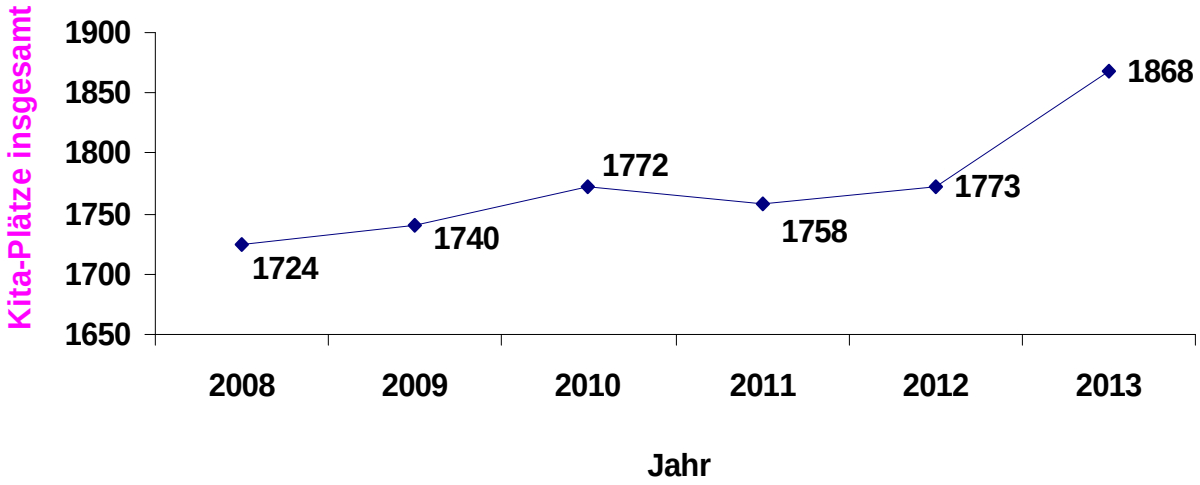
Im Interesse pädagogisch sinnvoller, auf die örtlichen Bedarfe abgestimmter Gruppen- und Altersmischungen in den jeweiligen Einrichtungen waren zunächst im vorhandenen Bestand Plätze für Kinder unter 3 Jahren im Wege der sog. „kleinen altersgemischten Gruppen“ oder der von Seiten der Landesregierung mit finanziellen Anreizen versehenen § 12 Abs. 3 S. 3 KitaG sog. „geöffneten Gruppen“ zu schaffen. Nach den erforderlichen baulichen Veränderungen konnten in bestehenden, mit Kindern über 3 Jahren belegten Einrichtungen auch Kinder unter 3 Jahren aufgenommen werden; als Ersatz für die hierdurch im Bestand entfallenen, jedoch weiter vorzuhaltenden Betreuungsplätze für Kinder über 3 Jahren mussten dann in neuen Gruppen, umgewandelten Gruppen oder auch in Neubauten wieder Plätze für Kinder über 3 Jahren geschaffen werden.

Auf Grund der Umsetzungsaktivitäten der Antragstellerin hat sich seit 2008 bis zum Stand vom 30. Dezember 2013 folgende Platzzahl-Entwicklung ergeben:

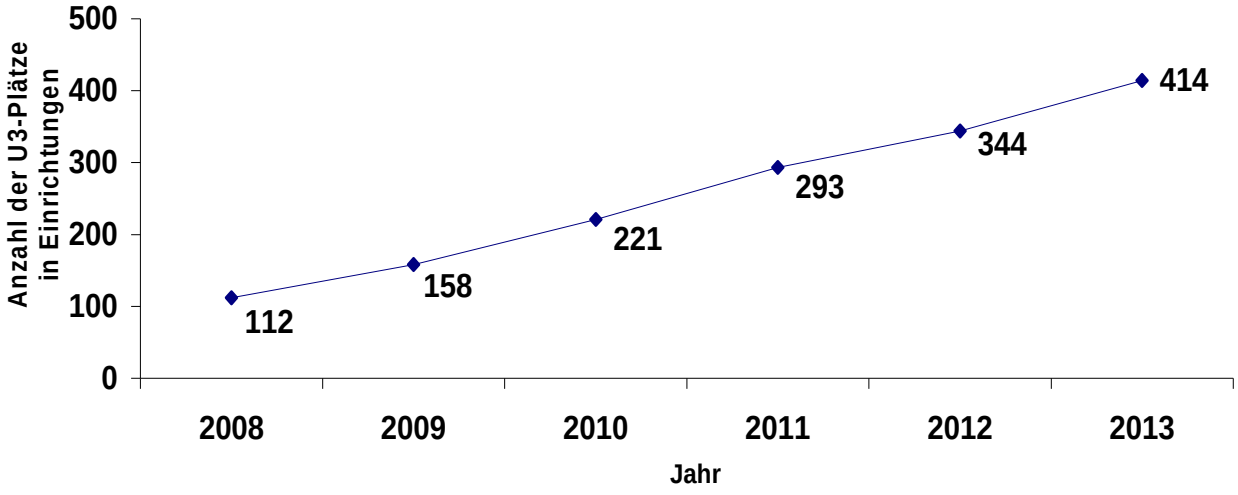
Geburtenentwicklung in Neustadt an der Weinstraße zwischen 2008 und 2013



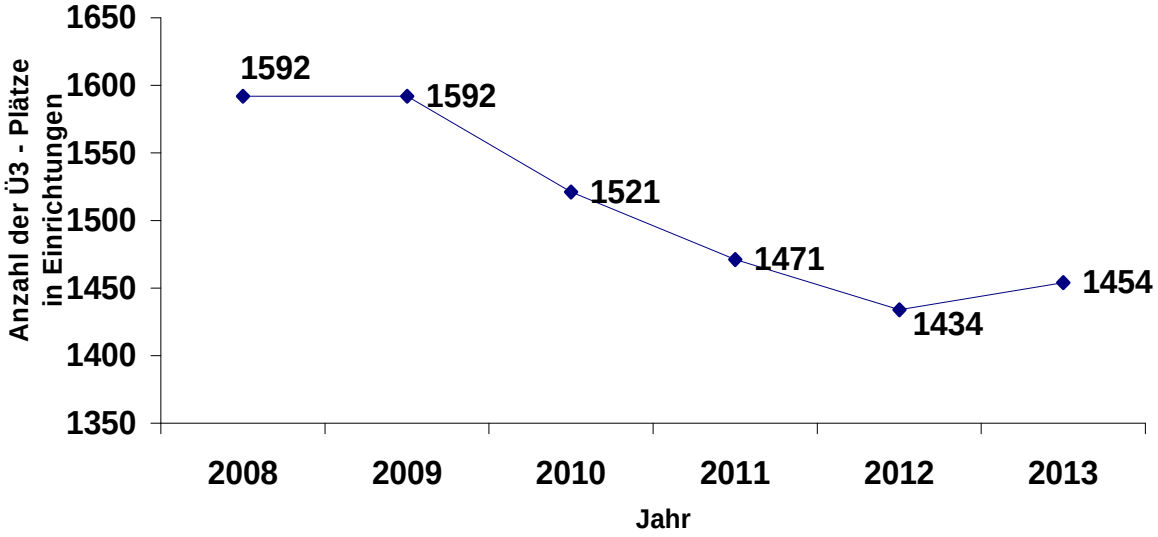
Entwicklung der Kita-Plätze (ohne Hortplätze) in Neustadt an der Weinstraße insgesamt



Entwicklung der Kita-Plätze in Neustadt an der Weinstraße im U 3-Bereich



Entwicklung der Kita-Plätze in Neustadt an der Weinstraße im Ü 3-Bereich



Der Kindertagesstättenbedarfsplan für das Jahr 2014/2015; Anlage A #

weist unter Berücksichtigung einer Versorgungsquote von 35 % für den Bereich zwischen 0 bis 2 Jahren und 100 % für den Altersbereich zwischen 2 bis 3 Jahren noch weitere erhebliche Platzbedarfe aus. Hinsichtlich der U 3-Plätze bewegt sich die Stadt Neustadt an der Weinstraße mit etwa 35 % (34,47 % in Kindertageseinrichtun-

gen, 35,97 unter Berücksichtigung der Kindertagespflege) aktuell unter der 39 %-Zielvorgabe von Bund und Ländern. In der Altersgruppe 2-3 Jahre ist die zu erwartende Vollversorgung des Jahrganges mittelbarer Ausdruck der in Rheinland-Pfalz seit 1. August 2010 bestehenden Beitragsfreiheit in Kindergärten ab zwei Jahren. Die Planungszahlen sind angemessen und dokumentieren die aktuell vorhandene Nachfrage-Situation. Die vorhandenen Plätze sind – sieht man davon ab, dass in einzelnen Versorgungsbereichen wegen noch unvollständiger Umwandlung von Betreuungsplätzen ein kleines strukturelles Überangebot im Ü 3-Bereich besteht, dem jedoch ein Nachfrageüberhang im U 3-Bereich korrespondiert – regelmäßig besetzt. Damit steht fest, dass der bisherige U 3-Ausbau in Neustadt an der Weinstraße bedarfsgerecht erfolgt ist und noch weitere Ausbaumaßnahmen, regelmäßig mit kostenintensiver Neubautätigkeit verknüpft, notwendig sein werden.

b. Finanzielle Belastung der Antragstellerin durch den U-3-Ausbau

Der in dem dargelegten Umfang gebotene Kita-Ausbau hat der Antragstellerin in den Jahren 2008 bis 2013 auf verschiedene Weise erhebliche finanzielle Belastungen verursacht.

aa. Eigene Bauinvestitionen

Zur Verwirklichung des Rechtsanspruches auf Kinderbetreuung ab dem vollendeten 1. Lebensjahr hat die Stadt Neustadt an der Weinstraße in Baumaßnahmen bei von ihr getragenen Kinderbetreuungseinrichtungen investiert. Insgesamt wurden im Zeitraum zwischen 2008 und 2013 für den U-3-Ausbau 1.082.858,97 Euro verausgabt.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 - 2013, Anlage A #

Davon sind die von dritter Seite, insbesondere vom Bund über das Land Rheinland-Pfalz an die Kommunen geflossenen Zuwendungen in Höhe von 594.704 Euro abzuziehen.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 - 2013, bb (Anlage A #).

Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aus eigener Bautätigkeit in Höhe von 488.154,97 Euro.

bb. Anmietung von Räumlichkeiten

Weiterhin hat die Antragstellerin zur Verwirklichung des am 1. August 2013 in Kraft getretenen Rechtsanspruches auf U-3-Kinderbetreuung geeignete Räumlichkeiten angemietet.

Bei dem Projekt Kindertagesstätte Robert-Stolz-Straße ist Vermieter die Wohnungsbaugesellschaft Neustadt an der Weinstraße mbH (WBG). Bei dem Objekt handelt es sich um einen Miet-Kaufvertrag, das bedeutet, nach einer Mietzeit von 30 Jahren geht das Bauwerk in das Eigentum der Stadt Neustadt an der Weinstraße über. Damit ist es dem Wesen des gewählten Finanzierungsmodells entsprechend möglich, den Mietzins über die Nutzungszeit zu einer Bausumme zu kumulieren. Der Mietzins der Einrichtung ist dabei marktüblich. So entsteht eine mit Mietzahlung gleichzusetzende Belastung der Stadt Neustadt an der Weinstraße in Höhe von 3.726.420 Millionen Euro. Hinzu kommen Investitionskosten der Stadt Neustadt an der Weinstraße unmittelbar, die insbesondere für die Ausstattung der vorgenannten Betreuungseinrichtung entstanden sind. Damit ergibt sich eine Gesamtsumme von 3.741.292,59 Euro.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 – 2013 (Anlage A #).

Von der vorgenannten Investitions-Gesamtsumme abgezogen werden die Zuwendungen, die von dritter Seite, insbesondere vom Bund, über das Land Rheinland-Pfalz an die Kommunen geflossen sind. Diese beziffern sich auf 439.000 Euro.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 - 2013, bb (Anlage A #).

Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aus der Anmietung und Ausstattung von Objekten in Höhe von 3.302.292,59 Euro.

Weiterhin hat die Klägerin mit der Firma Hornbach Immobilien AG, Hornbachstraße 11 in 76879 Bornheim, einen Vertrag zur Anmietung von Räumlichkeiten für den Betrieb einer Kinderkrippe im sogenannten Hornbach-Gelände geschlossen. Vorliegend werden die Mietbelastungen für die vereinbarte Laufzeit des Mietverhältnisses von 10 Jahren in Ansatz gebracht, mögliche und angesichts des Nachfragestatus wahrscheinliche Verlängerungen bleiben außer Acht. Gleiches gilt für die Kindertagesstätte Diedesfeld, die von der Wohnungsbaugesellschaft Neustadt an der Weinstraße mbH (WBG) für 30 Jahre angemietet wurde sowie eine Krippengruppe, die in der Fröbelstraße von der Firma Niederberger Immobilienverwaltung, Maximilianstraße 35-39 in 67433 Neustadt an der Weinstraße, angemietet wurde. Insgesamt entstehen so Mietzahlungen der Stadt Neustadt an der Weinstraße in Höhe von 3.029.255,85 Euro.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 – 2013 (Anlage A #).

Hinzu kommen Investitionskosten, die der Stadt Neustadt an der Weinstraße unmittelbar insbesondere für die Ausstattung der vorgenannten Betreuungseinrichtungen entstanden sind.

> Die Investitionskosten werden mit 210.000 € veranschlagt (siehe Antragsstellung auf Zuwendung). Eine Abrechnung ist noch nicht erfolgt.

Damit ergibt sich eine Gesamtsumme von 3.314.051,23 Euro.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 – 2013 (Anlage A #).

Von der vorgenannten Investitions-Gesamtsumme abgezogen werden die Zuwendungen für die oben genannten Einrichtungen, die von dritter Seite, insbesondere vom Bund, über das Land Rheinland-Pfalz an die Kommunen geflossen sind. Diese beziffern sich auf 537.315,84 Euro.

Die Zuwendung für die Kinderkrippe Le Quartier Hornbach ist in diesem Betrag mit 187.000 € veranschlagt (siehe Antragsstellung auf Zuwendung). Eine Abrechnung ist noch nicht erfolgt.

Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aus der Anmietung und Ausstattung von Objekten in Höhe von 2.776.735,39 Euro.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 - 2013, bb (Anlage A #).

cc. Unterstützung von Bautätigkeiten freier Träger

17 der insgesamt gegenwärtig 32 Kindertagesstätten innerhalb der Stadt Neustadt an der Weinstraße werden von den beiden großen Kirchen als freie Träger betrieben. Diese haben es – entsprechen den Vorgaben der Diözese Speyer bzw. der Evangelischen Landeskirche der Pfalz – abgelehnt, ohne massives finanzielles Engagement der Stadt Neustadt an der Weinstraße bei den Baukosten eine Öffnung ihrer Einrichtung für den Bereich U 3 mitzugestalten. Für die Stadt Neustadt an der Weinstraße bestand deshalb, da insbesondere eine Übernahme der Einrichtungen in eigene kommunale Trägerschaft unwirtschaftlicher gewesen wäre, die zwingende Notwendigkeit, der Aufforderung beider Kirchen nach einem stärkeren finanziellen Engagement bei den Baukosten zu folgen.

Um die katholischen Einrichtungen bzw. deren Träger zu einer Fortentwicklung der Kindertagesstätten-Landschaft in Neustadt an der Weinstraße zu gewinnen, war es unvermeidbar und dem Gebot der Wirtschaftlichkeit entsprechend, diesen einen massiven kommunalen Finanzbeitrag zur stellenweise dringend notwendigen Sanierung ihrer Einrichtungen vertraglich zuzusagen. Für diese wurde anhand eines Modell-Gutachtens (Stand Januar 2008) ein Betrag von mehreren Millionen Euro ermittelt. Zum Teil sind hier die Kosten für die aktuellen Brandschutzanforderungen noch nicht berücksichtigt.

> Vgl. Gutachten der Diözese Speyer zum baulichen Zustand der katholischen Kinderbetreuungseinrichtungen in Neustadt an der Weinstraße in Kopie (Anlage A #).

Die Stadt Neustadt an der Weinstraße hat sich infolge langwieriger, schwieriger Verhandlungsprozesse mit der katholischen Kirche schlussendlich durch Stadtratsbeschluss vom 22.01.2013 dazu entschieden, einen Gesamtbetrag von 2,5 Millionen Euro für den Zeitraum von 2012 bis 2021 der katholischen Kirche für Sanierungsprojekte aufgrund einer gemeinsamen Bauplanung zur Verfügung zu stellen.

> Vgl.: Vereinbarung mit dem bischöflichen Ordinariat, Speyer, und den Trägern der katholischen Kindertagesstätten in Neustadt an der Weinstraße (Anlage A #).

Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aus Zahlung an die katholische Kirche in Höhe bis zu 2.500.000,00 Euro.

Für bauliche Tätigkeit, insbesondere bei den beiden großen Kirchen, für den Kindertagesstätten-Bereich wurden zwischen 2008 und 2013 insgesamt 1.295.813,64 Euro verausgabt; da hiervon für Instandhaltungen, Sanierungen und insbesondere auch Brandschutzmaßnahmen verausgabte 168.032,61 Euro abzusetzen sind, bleiben Baukosten in Höhe von 1.127.781,03 Euro. Hiervon sind abzuziehen die Zuwendungen, die von dritter Seite, insbesondere vom Bund, über das Land Rheinland-Pfalz an die Kommunen geflossen sind; diese beziffern sich auf 670.482 Euro. Von den oben genannten Baukosten hat die Stadt Neustadt an der Weinstraße 466.416,38 Euro zwischen 2008 – 2013 übernommen.

> Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 – 2013 (Anlage A #).

Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aus fremder Bautätigkeit Freier Träger in Höhe von 466.416,38 Euro.

dd. Personalkostenmehrung

Bei der Stadt Neustadt an der Weinstraße waren zu Beginn des Jahres 2008 alle Ü 3-Plätze personalmäßig entsprechend der einschlägigen Bestimmungen des Landes sowie den Betriebserlaubnissen des Landesamtes für Jugend und Soziales im Stellenplan definiert.Aus dem Stellenplan 2007 ergeben sich 89,25 Stellen.

> Vgl. Stellenplan 2007 der Stadt Neustadt an der Weinstraße (Anlage A #).

Die nachfolgenden Stellenmehrungen zum Stellenplan 2014 sind ausschließlich durch den U 3-Ausbau veranlasst. Sie beziffern sich auf insgesamt 59 Stellen. Die so ermittelte Stellenmehrung wird jahresscharf mit Personalkosten pro Erzieherinnenstelle in Höhe von 43.000 Euro multipliziert.

In der nachfolgenden Tabelle werden die Personalkosten-Mehrungen zwischen 2008 bis 2013 dokumentiert und der ungedeckte kommunale Kostenanteil ausgewiesen.

Jahr	Fachkraftstellen (Stellenmehrung)	Personalkosten	ungedeckte Kosten (Träger- und Jugendamtsanteil)
2007	89,25		
2008	91,00 (1,5)	64.500 €	33.862,50 €
2009	97,75 (6,75)	354.750 €	186.243,75 €
2010	100,75 (3)	483.750 €	253.968,75 €
2011	101,25 (0,5)	505.250 €	263.681,25 €
2012	101,50 (0,25)	516.000 €	270.900,00 €
2013	148,25 (46,75)	2.526.250 €	1.326.281,25 €
Summe		**3.935.016 €**	**2.334.937,50 €**

Mithin verbleibt für die Antragstellerin eine Nettobelastung aus Personalmehrung im Kita-Bereich in Höhe von 2.334.937,50 Millionen Euro.

Aufgrund der Notwendigkeit des U 3-Ausbaus sowie einer Vielzahl von Projekten, die für die Stadt selbst und in Kooperation mit den Freien Trägern in den Jahren zwischen 2008 bis 2013 abgewickelt wurden, entstanden in einem erheblichen Umfange weitere Verwaltungsaufwendungen, insbesondere im Jugendamt, in der Personalabteilung, im Hochbaubereich und im zentralen Gebäudemanagement. Diese sind dem Grunde nach unbestreitbar, der Höhe nach naturgemäß nur schwer zu beziffern; auf Grund eigener Berechnungen geht die Antragstellerin davon aus, dass hier mindestens 332.658,59 Euro an zusätzlichen Aufwendungen entstanden sind. Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aus Personalkosten im nicht päd. Bereich in Höhe von 332.658,59 Euro.

Schließlich hat die Antragstellerin als Träger der Jugendhilfe Personalkosten der Freien Träger in ihrem Einzugsbereich bezuschussen müssen. Für das Mehrpersonal seit dem Beginn des Kindertagesstättenausbaus im Jahr 2008 wurden an die Freien Träger innerhalb des Stadtgebietes der Antragstellerin gemäß der Berechnung nach Punkt 7.1 853.650,00 Euro bezahlt.

Kindertagesstätte	Fachkraftstellen (Stellenmehrung)	ungedeckte Kosten (Jugendamtsanteil)
Kath. Kita St. Johannes	0,5 (seit 2008)	35.700,00 €
Kath. Kita St. Elisabeth	1,25 (seit 2007)	131.250,00 €
Kath. Kita St. Remigius		140.700,00 €
Kaht. Kita St. Pius	1 (seit 2011)	39.200,00 €
Kath. Kita St. Nikolaus	2 (seit 2012)	44.800,00 €
Kath. Kita St. Josef	1 (seit 2012)	19.600,00 €
Prot. Kita Louise-Scheppler	1 (seit 2010) 4 (seit 2011)	156.800,00 €
Prot. Kita Paulus	4 (seit 2009)	285.600,00 €
Summe		**853.650,00 €**

Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 – 2013 (Anlage A #).

ee. Sonstige Kosten für den U 3-Ausbau

Nicht vernachlässigt werden dürfen schließlich sonstige (Neben-)Kosten, die durch den U 3-Kita-Ausbau entstanden sind.

Kosten	**kommunale Einrichtungen**	**Freie Trä-ger**	**Erstattung**	**ungedeckte Kosten der Stadt Neustadt an der Weinstraße**
Verzinsung Darlehen	21.164,26 €	0,00 €	0,00 €	21.164,26 €
Versicherungen	480,33 €	0,00 €	0,00 €	480,33 €
Reinigungskosten	36.264,50 €	0,00 €	0,00 €	36.264,50 €
Sachkosten	0,00 €	34.775,00 €	0,00 €	34.775,00 €
Fortbildungskosten	7.892,99 €	0,00 €	0,00 €	7.892,99 €
Ausbau Tagespflege	86.811,25 €	0,00 €	0,00 €	86.811,25 €
Summe				**187.388,33 €**

Vgl. Projektauswertung der Stadt Neustadt an der Weinstraße, Kita Bau 2008 – 2013 (Anlage A #).

Mithin verbleibt für die Stadt Neustadt an der Weinstraße eine Nettobelastung aufgrund sonstiger Kosten in Höhe von 187.388,33 Euro.

ff. Zusammenfassung und Ausblick

(1) Nettomehrbelastung 2008 - 2013

Zusammenfassend ergibt sich für die Stadt Neustadt an der Weinstraße auf Grund des U 3-Ausbaus für die Jahre 2008 bis 2013 eine Netto-Belastung wie folgt:

Bautätigkeit bei eigenen Kinderbetreuungseinrichtungen	488.154,97 €
Anmietung aus der Anmietung und Ausstattung von Objekten (Mietkauf)	3.302.292,59 €
Anmietung aus der Anmietung und Ausstattung von Objekten (Miete)	2.776.735,39 €
Vereinbarung mit den Katholischen Trägern und der Diözese Speyer	2.500.000,00 €
Bautätigkeit bei fremden Kinderbetreuungseinrichtungen	466.416,38 €
Personalkostenmehrung im Kita-Bereich bei	2.334.937,50 €

eigenen Kinderbetreuungseinrichtungen	
Eigene Personalkosten im übrigen Verwaltungsbereich	332.658,59 €
Personalkostenzuschuss an freie Träger gem. § 12 Abs. 3 KitaG	853.650,00 €
Sonstige Kosten	187.388,33 €
SUMME	**13.242.233,75 €**

(2) Belastungen in den kommenden Jahren

In den folgenden Jahren wird die Nettobelastung aufgrund des U 3-Ausbaues für die Stadt Neustadt an der Weinstraße kontinuierlich weiter zunehmen. Einmal werden weitere bauliche Investitionen zur Erfüllung des Rechtsanspruches aufgrund der kontinuierlich steigenden Nachfragesituation bei den Eltern notwendig. Aufgrund der Deckungslücke bei den Personalkosten und den tariflichen Lohnsteigerungen wird die Belastung der Klägerin Jahr für Jahr kontinuierlich wachsen, ohne dass der künftige personelle Zusatzbedarf, der bei notwendiger Angebotsausweitung unvermeidbar ist, überhaupt heute prognostiziert werden könnte. Aufgrund des fehlenden Belastungsausgleiches wird die Antragstellerin also in absehbarer Zukunft mit Millionenbeträgen bei stetig ansteigender Tendenz des jeweiligen Jahresfehlbetrages, belastet sein.

B. Rechtliche Würdigung der Erfolgsaussicht des Antrags

Der auf den vorgetragenen Sachverhalt gestützte Antrag der Antragstellerin ist zulässig und begründet.

I. Zulässigkeit

Die Antragstellerin stellt ihren Antrag im Verfahren nach Art. 130 Abs. 1 LV, § 2 Nr. 1 lit. a) LGVerfGH. Dies ist die statthafte Verfahrensart. Eine Verfassungsbeschwerde nach Art. 130a LV, § 2 Nr. 2 LGVerfGH, die auf Grund des Begehrens der Antragstellerin auch in Erwägung zu ziehen sein könnte, scheidet nach Art. 135 Abs. 2 LV i.V.m. § 44 Abs. 4 VerfGHG aus. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Antrags nach Art. 130 Abs. 1 LV, § 2 Nr. 1 lit. a) LGVerfGH sind gegeben.

1. Parteifähigkeit

Die Antragstellerin ist gemäß Art. 130 Abs. 1 LV parteifähig. Parteifähig sind danach Körperschaften des öffentlichen Rechts und somit auch Kommunen.

2. Antragsgegenstand

Tauglicher Antragsgegenstand sind nach Art. 130 Abs. 1 LV Gesetze oder sonstige Handlungen eines Verfassungsorgans, soweit es sich nicht um eine Gesetzesvorlage handelt. Als Antragsgegenstand kommen danach insbesondere auch sonstige Handlungen des Landesparlaments und der Landesregierung oder auch einzelner Ministerien in Betracht.

> Vgl. Bier, in: Grimm (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 130 Rn. 28; Hensgen, Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz**,** 1986, S. 86.

Als sonstige Maßnahme i.S.v. Art. 130 Abs. 1 LV kann anerkanntermaßen auch ein Unterlassen angegriffen werden, wenn der Antragsteller geltend machen kann, die Landesverfassung verpflichte das Organ zu einem bestimmten Handeln.

> RhPfVerfGH, DVBl. 1971, 783 (784 f.); AS 26, 4 (8); Hensgen, Organisation, Zuständigkeiten und Verfahren des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz**,** 1986, S. 92 f.; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 30 Rn. 11; Bier, in: Grimm (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 130 Rn. 29.

Ein solches Unterlassen eines landesverfassungsrechtlich gebotenen Tuns von Landesregierung und Landtag greift die Antragstellerin zulässigerweise an.

Ein Handeln von Landesregierung oder Landtag kommt als Antragsgegenstand nicht in Betracht. Soweit Landtag oder Landesregierung einschlägig tätig geworden sind, d.h. finanzielle Ausgleichsleistungen für die durch die Aufgabenübertragung verursachten Mehrbelastungen gewährt haben, wendet sich die Antragstellerin dagegen nicht. Der Einwand, dass die gewährten Ausgleichsleistungen unzureichend gewesen sind, ist – da Art. 130 Abs. 1 LV ein Unterlassen als Antragsgegenstand zulässt – nicht gegen diese Gewährungen zu wenden, sondern als ein Unterlassen geltend zu machen. Dies gilt umso mehr, da auf Grund der zwischen dem Land und den Kommunalen Spitzenverbänden im sog. Eckpunktepapier geschlossenen Revisionsvereinbarung zwischen den Beteiligten klargestellt worden ist, dass die gewährten finanziellen Ausgleichsleistungen nicht als abschließend anzusehen sein sollten, sondern unter dem Vorbehalt einer späteren Revision und ggf. Nachgewährung stehen sollten.

Das mit dem Antrag angegriffene Unterlassen von Landesregierung und Landtag ist ein tauglicher Antragsgegenstand. Es handelt sich um eine sonstige Handlung in Gestalt eines Unterlassens eines Verfassungsorgans; Landesregierung und Landtag sind nach der Landesverfassung Verfassungsorgane. Die Antragstellerin kann auch geltend machen, dass Landesregierung und Landtag durch die Landesverfassung zur Vornahme der unterlassenen Handlung verpflichtet werden. Die Grundlage für diese landesverfassungsrechtliche Verpflichtung ist – wie im Rahmen der Ausführungen

zur Begründetheit näher darzulegen sein wird – Art. 49 Abs. 5 S. 2 LV, der zur Schaffung eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs verpflichtet, wenn eine landesgesetzliche Aufgabenübertragung zu einer Mehrbelastung von Kommunen führt. Das Fehlen einer Kostendeckungsregelung bzw. eines Mehrbelastungsausgleichs begründet in diesem Fall nach Art. 49 Abs. 5 LV – anders als z.B. nach Art. 78 Abs. 3 LV NRW, der ein striktes Junktim zwischen Aufgabenübertragung und gleichzeitiger Kostendeckungsregelung aufstellt –

> Vgl. VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (LS 1; 42), wo eine entsprechende Aufgabenübertragungsnorm des nordrhein-westfälischen Landesrechts wegen Verstoßes gegen Art. 78 Abs. 3 LV NRW für insoweit verfassungswidrig erklärt, als dabei nicht gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen worden sind.

nicht die Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragungsnorm, sondern (lediglich) entsprechende Regelungs- und Ausgleichspflichten des Landes.

> Vgl. BVerfGE 103, 332 (365), zu der Art. 49 Abs. 5 LV RhPf vergleichbaren Bestimmung des Art. 49 Abs. 2 LVerf Schleswig-Holstein. Vgl. auch HessStGH, Urt. v. 6. Juni 2012, P. St. 2292, Urteilsabdruck, S. 19 ff.

Die Unterlassung dieses verfassungsrechtlich gebotenen Mehrbelastungsausgleichs ist daher als sonstige Maßnahme nach Art. 130 Abs. 1 LV angreifbar. Eine Unterlassung welchen Verfassungsorgans insoweit zum Antragsgegenstand gemacht werden kann, hängt davon ab, welches Verfassungsorgan von Verfassungs wegen zum Mehrbelastungsausgleich verpflichtet ist. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat hierfür kein bestimmtes Regelungsinstrument vorgesehen, vielmehr dem Land ausdrücklich Gestaltungsmöglichkeiten nicht nur hinsichtlich der Modalitäten der Kostendeckungsregelung,

> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs.14/3016, S. 3.

sondern auch für den Ausgleich einer verbleibenden Mehrbelastung gelassen und insoweit keine nähere Vorgabe gemacht. Danach ist zumindest primär der Landesgesetzgeber als verpflichtet anzusehen.

> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 14/3016, S. 3, wo deutlich wird, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber jedenfalls bezüglich der Kostendeckungsregelung, folgerichtig dann aber auch bezüglich des Mehrbelastungsausgleichs primär den Gesetzgeber in der Pflicht gesehen hat.

Daneben kann aber auch der Landesregierung, die ebenfalls über eigene Möglichkeiten des finanziellen Ausgleichs verfügt, eine verfassungswidrige Unterlassung des Mehrbelastungsausgleichs vorgehalten werden. Es wird deshalb ein Unterlassen sowohl des Landtags wie auch der Landesregierung zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens gemacht.

3. Antragsbefugnis

Ein Antrag von Körperschaften des öffentlichen Rechts, hier von Kommunen, ist nach Art. 130 Abs. 1 S. 2 LV RhPf nur zulässig, wenn die Antragsteller geltend machen, durch das Gesetz oder den sonstigen Akt in eigenen Rechten verletzt zu sein. Diese Antragsbefugnis können die Kommunen hier auf die – möglich erscheinende – Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts gemäß Art. 49 LV RhPf in der besonderen Ausprägung des Konnexitätsprinzips (Art. 49 Abs. 5 LV RhPf) stützen.

a. Die mögliche Verletzung des Konnexitätsprinzips (Art. 49 Abs. 5 LV RhPf) als besonderer Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts

Das Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV begründet als besondere Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts ein eigenes verfassungsmäßiges Recht der Antragstellerin, auf das sie sich im Rahmen von Art. 130 Abs. 1 LV berufen kann. Entsprechend ist für die Konnexitätsprinzipien anderer Bundesländer durch die jeweiligen Landesverfassungsgerichte bereits festgestellt, dass eine Verletzung im Rahmen einer kommunalen Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann.

> Siehe nur: VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (42); VerfGBbg, Urt. v. 18.12.1997, AZ: 47/96 – juris Rn. 44; VerfGBbg, Urt. v. 14.02.2002, AZ. 17/01 – juris Rn. 37; VerfGBbg v. 15.06.2006, AZ: 58/04 – LKV 2006, 506 nur Leitsätze – nicht bei juris; VerfGH Bayern v. 06.02.2007, AZ: Vf. 14-VII-04 – juris Rn. 24; NdsStGH, Urt. v. 15.8.1995, AZ: 2/93, 3/93, 6/93 u.a. - juris Rn. 79; implizit: HessStGH, NVwZ-RR 2011, 265 (266).

Auch das Bundesverfassungsgericht (in seiner früheren Funktion als Landesverfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein) ist davon ausgegangen, dass das Konnexitätsprinzip gemäß Art. 49 Abs. 2 LVerf Schleswig-Holstein eine spezielle Ausprägung der Selbstverwaltungsgarantie für den Bereich der finanziellen Mindestausstattung darstellt und diese ergänzt. Es hat festgestellt, dass die Landesverfassung neben den „allgemeinen Bestimmungen zur Absicherung einer finanziellen Mindestausstattung durch die Garantie originärer kommunaler Einnahmen und den kommunalen Finanzausgleich (...) in Art. 49 Abs. 2 eine besondere, von der Finanzkraft unabhängige Ausgleichsregelung“ enthält; BVerfGE 103, 332 (360); ähnlich: BVerfGE 71, 28, 35.

Danach kann auch die Antragstellerin sich hier auf Art. 49 Abs. 5 LV als ein möglicherweise verletztes eigenes Recht berufen.

b. Unmittelbare, eigene und gegenwärtige Rechtsbetroffenheit

Die Antragsbefugnis setzt weiter eine unmittelbare, eigene und aktuelle Rechtsbetroffenheit voraus. Die hier insbesondere relevante Unmittelbarkeit bedeutet insbesondere, dass ein mit dem Normenkontrollantrag angegriffenes Gesetz ohne einen

weiteren vermittelnden Akt in den Rechtskreis des Betroffenen einwirken muss; an ihr fehlt es deshalb regelmäßig, wenn der angegriffene Rechtsakt den verfassungsrechtlichen Nachteil erst in Verbindung mit einem Vollzugsakt oder der Willensbetätigung eines anderen nach sich zieht, insbesondere wenn ein Gesetz rechtsnotwendig oder nach der tatsächlichen Verwaltungspraxis der Umsetzung durch einen besonderen Vollzugsakt bedarf; RhPfVerfGH, NVwZ-RR 1996, 458 (458).

Das hier angegriffene *Unterlassen* von Landesgesetzgeber und Landesregierung beeinträchtigt den Rechtskreis der Antragsteller jedoch ohne weitere Vollzugsakte.

4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Nach Art. 135 Abs. 2 S. 2 LV RhPf, § 23 Abs. 3 S. 1 VerfGHG RhPf können Körperschaften des öffentlichen Rechts, die geltend machen, durch die Handlung eines Verfassungsorgans in eigenen Rechten verletzt zu sein, die Anträge erst einreichen, wenn sie einen gegen die Beeinträchtigung zulässigen Rechtsweg erschöpft haben. Der Verfassungsgerichtshof versteht dieses Erfordernis nicht streng begrenzt auf ein fachgerichtliches Vorgehen gegen den eigentlichen Streitgegenstand des Normenkontrollantrags, sondern – im Sinne von Subsidiarität verfassungsgerichtlicher Kontrolle – weiter, auch auf sonstige Möglichkeiten fachgerichtlichen Rechtsschutzes erstreckt.

> Vgl. RhPfVerfGH, NVwZ-RR 1996, 458 (459), zur Geltung des Subsidiaritätsgrundsatzes auch bei von Kommunen erhobenen Verfassungsbeschwerden, sowie im Zusammenhang mit einem gegen §§ 85 Abs. 1 Nr. 3, 90 Abs. 2 Satz 3 Nr. 4 GO RhPf gerichteten Normenkontrollantrag RhPfVerfGH, Urt. v. 28.11.1998, VGH N 12/98, Tz. 14 (zit. nach juris): „Zwar hat sie nicht den ‚Rechtsweg erschöpft' (§ 23 Abs. 3 Satz 1 VerfGHG RhPf), weil sie fachgerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten, die gegen konkrete kommunalaufsichtliche Maßnahmen eröffnet wären, nicht genutzt hat."

Es ist jedoch sehr zweifelhaft, ob der Antragstellerin zur Verfolgung ihres auf einen zureichenden finanziellen Ausgleich für die Mehrbelastung aus dem Ausbau der U-3-Kindertagesstättenversorgung gerichteten Begehrens fachgerichtlicher, namentlich verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz zur Verfügung stünde. Der Verwaltungsrechtsweg dürfte nicht offen stehen, weil die Voraussetzungen des § 40 Abs. 1 VwGO nicht vorliegen. Gegenstand des Verfahrens ist eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit *verfassungsrechtlicher* Art. Landesverfassungsrechtlich handelt es sich sowohl bei Landtag und Landesregierung als auch bei der Antragstellerin als einer Kommune um am Verfassungsleben unmittelbar Beteiligte. Materiell geht es mit dem Selbstverwaltungsrecht und dem Konnexitätsprinzip um Rechte und Pflichten, die unmittelbar in der Verfassung, in Art. 49 LV, geregelt sind. Eine Verletzung des Konnexitätsprinzips kann auch deshalb nicht – etwa im Wege der Feststellungsklage

– vor dem Verwaltungsgericht geltend gemacht werden, weil sich unmittelbar auf Art. 49 Abs. 5 LV keine konkret-individuellen, auch der Höhe nach bestimmten Leistungsansprüche einzelner Gemeinden stützen lassen.

> Vgl. zur parallelen Vorschrift des Art. 49 Abs. 2 LV Schleswig-Holstein Groth, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, LVerf SH Kommentar, 2006, Art. 49 Rn. 20.

Der Mehrbelastungsausgleich ist vielmehr regelmäßig und primär durch Gesetz, eventuell durch eine andere Maßnahme der Regierung zu schaffen. Das Begehren einer verwaltungsgerichtlichen Feststellung einer Verletzung des Art. 49 Abs. 5 LVerf würde danach die Verpflichtung zur gesetzlichen Regelung eines Mehrbelastungsausgleichs oder zu einem bestimmten Regierungshandeln mit diesem Ziel beinhalten und damit die verwaltungsgerichtlichen Kompetenzen überschreiten.

> Zur Unzuständigkeit der Verwaltungsgerichte mit Blick auf Art. 49 Abs. 2 LV Schleswig-Holstein vgl. auch Badenhop, Das Konnexitätsprinzip in der schleswig-holsteinischen Landesverfassung, NordÖR 2010, 282 (285) m.w.N.

Im Übrigen kann der Verfassungsgerichtshof, sollte er die Zulässigkeit eines verwaltungsgerichtlichen Vorgehens nicht ausgeschlossen sehen, auch über einen vor Erschöpfung des Rechtsweges eingereichten Antrag entscheiden, wenn dieser von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn der antragsberechtigten Körperschaft ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls sie zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde (§ 23 Abs. 3 S. 2 VerfGHG RhPf). Angesichts der Vielzahl von Kommunen, die ansonsten auf fachgerichtlichen Rechtschutz verwiesen wären, und angesichts der fiskalischen Bedeutung der mit dem Antrag aufgeworfenen Frage für diese Vielzahl vom Kommunen sprechen aus Sicht der Antragstellerin sehr gute Gründe dafür, hier eine allgemeine Bedeutung des Antrags i.S.v. § 23 Abs. 3 S. 2 LGVErfGH anzunehmen. Sie ersucht deshalb das Gericht, jedenfalls aus diesem Grund unmittelbar über den Antrag zu entscheiden und damit Klarheit in der Frage der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Landes zum entsprechenden finanziellen Ausgleich gegenüber den Kommunen des Landes für die ihnen auferlegten Mehrbelastungen im Bereich der Kindertagesstättenversorgung zu schaffen.

5. Frist

Nach Art. 135 Abs. 2 S. 2 LV RhPf, § 23 Abs. 4 VerfGHG RhPf können Anträge von Körperschaften des öffentlichen Rechts nur binnen sechs Monaten eingereicht werden. Richten sie sich gegen die Gültigkeit eines Gesetzes, so beginnt die Frist mit der Verkündung des Gesetzes. Richten sie sich gegen die Gültigkeit einer sonstigen Rechts- oder Verwaltungsvorschrift, so beginnt die Frist mit der Veröffentlichung

der Vorschrift in dem hierfür bestimmten amtlichen Blatt. Im Übrigen beginnt die Frist mit dem Zeitpunkt, in dem der antragsberechtigten Stelle die Handlung, über deren Gültigkeit zu entscheiden ist, bekannt geworden ist. Wenn – wie hier - ein Unterlassen zum Gegenstand des Antrags gemacht wird, ist davon auszugehen, dass – wie das Bundesverfassungsgericht zum Verfahren der Verfassungsbeschwerde entschieden hat –

> Vgl. BVerfGE 10, 302 (308), 16, 119 (121); 58, 208 (218).

der Antrag zulässig ist, solange die Unterlassung dauert. Allerdings soll für den Fristbeginn ggf. auf eine eindeutige Erfüllungsverweigerung des Antragsgegners gegenüber dem Antragsteller abzustellen sein.

> Vgl. (zum bundesverfassungsgerichtlichen Organstreit) Umbach, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64 Rn. 151, unter Verweis auf BVerfGE 92, 80 (89); 103, 164 (176 ff.); 107, 286 (298 ff.).

Das führt zu der Frage, ob (und ggf. wann) hier eine solche eindeutige Erfüllungsverweigerung erfolgt sein könnte. Der Umstand, dass der Mehrbelastungsausgleich, solange die finanziell belastende Aufgabe von den Kommunen wahrgenommen wird, jährlich zu leisten ist,

> Vgl. dazu – auf der Ebene der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips – § 3 Abs. 2 S. 2 KonnexAG RhPf.

könnte zunächst dafür sprechen, eine eindeutige Erfüllungsverweigerung für das jeweilige Haushaltsjahr dann anzunehmen, wenn dieses Haushaltsjahr abgelaufen ist, ohne dass (etwa im Haushaltsgesetz) ein zureichender Mehrbelastungsausgleich vorgesehen worden ist. Dieser Überlegung steht in vorliegendem Zusammenhang jedoch die Revisionsvereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in dem Eckpunktepapier von 2008 entgegen, in der das Land sich gegenüber den kommunalen Spitzenverbänden und damit auch gegenüber den Kommunen insgesamt dazu verpflichtet hat, auf der Grundlage von Auswertungsgesprächen im Falle von Nachsteuerungsbedarf einvernehmliche Änderungen der Finanzierungsvereinbarung anzustreben; damit hat das Land gegenüber den Kommunen auch für Belastungen in zurückliegenden Jahren eine Nachfinanzierung gerade nicht ausgeschlossen, vielmehr ausdrücklich für möglich erklärt. In den – erst verspätet angelaufenen – Revisionsgesprächen ist bislang zwar keine Verständigung über einen angemessene finanziellen Ausgleich erzielt worden; eine eindeutige Erfüllungsverweigerung seitens der Verfassungsorgane des Landes aber liegt bislang nicht vor. Vielmehr hat die Landesregierung noch am 29. November 2013 ausdrücklich erklärt: „Die Gespräche zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden und der Landesregierung zu der Inves-

titionsförderung für die Bildung, Erziehung und Betreuung unter Dreijähriger sind derzeit noch nicht abgeschlossen."

> Vgl. die Antwort auf die Frage 2 im Rahmen einer Kleinen Anfrage, LT-Drs. 16/3015, S. 1.

Die Fristbestimmung des § 23 Abs. 4 VerfGHG RhPf steht deshalb der Geltendmachung einer Unterlassung eines angemessenen finanziellen Ausgleichs auch mit Blick auf die zurückliegenden Jahre seit 2009 nicht entgegen.

6. Bedürfnis nach verfassungsgerichtlichem Rechtsschutz

Ungeachtet der noch nicht abgeschlossenen Gespräche zwischen Kommunen und Landesregierung über den gebotenen finanziellen Ausgleich sieht die Antragstellerin sich genötigt, um verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen. Ihr entstehen bereits seit 2009 erhebliche Mehrbelastungen, die nach ihrer Überzeugung nicht durch verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Leistungen des Landes ausgeglichen werden. Die mit Blick auf die Investitionskosten in dem Eckpunktepapier vorgesehenen Revisionsgespräche sind zunächst nicht zustande gekommen und nehmen jetzt einen Verlauf, der nicht erkennen lässt, dass das Land, namentlich die Landesregierung, die aus Sicht der Antragstellerin bestehende verfassungsrechtliche Verpflichtung anerkennen und erfüllen will. Die Antragstellerin sieht deshalb keinen anderen erfolgversprechenden Weg zur Durchsetzung ihrer verfassungsrechtlichen Position als den Gang zum Verfassungsgerichtshof.

II. Begründetheit

Der Antrag nach Art. 130 Abs. 1 LV ist auch begründet. Landtag und Landesregierung haben durch das Unterlassen eines angemessenen finanziellen Ausgleichs für die Mehrbelastungen, die der Antragstellerin durch die Wahrnehmung der Aufgabe der Förderung von Kindern in Kindertagesstätten und Tagespflegestellen entstanden sind, gegen die Landesverfassung, namentlich gegen das Recht der Antragstellerin aus Art. 49 Abs. 5 LV verstoßen. Der Antragstellerin ist die Erfüllung dieser Aufgabe landesgesetzlich übertragen worden. Die Erfüllung dieser übertragenen Aufgabe führt zu einer Mehrbelastung der Antragstellerin, für die der verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Ausgleich durch Landtag und Landesregierung nicht geschaffen worden ist.

1. Landesgesetzliche Aufgabenübertragung

Das Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV RhPf setzt zunächst voraus, dass eine Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 49 Abs. 5 S. 1 Hs. 1 LV RhPf stattgefunden hat bzw. besondere Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben

gestellt werden. Dies erfordert zunächst eine Aufgabenübertragung bzw. eine Anforderungsdefinition durch *Landesrecht* (Gesetz oder Verordnung). Weiterhin muss eine *neue* Aufgabenübertragung bzw. müssen *neue* besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung vorliegen; das Konnexitätsprinzip des Art. 49 Abs. 5 LV RhPf gilt, wie schon im Wortlaut des Art. 49 Abs. 4, Abs. 5 S. 1 LV RhPf unzweideutig zum Ausdruck kommt, nur mit Wirkung für die Zukunft. Da Art. 49 Abs. 5 LV RhPf durch das 35. Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 2004 - GVBl. S. 321 -. in die Landesverfassung eingefügt worden und am 26. Juni 2004 in Kraft getreten ist, findet es also auf den am 25. Juni 2004 vorhandenen Aufgabenbestand der Kommunen keine Anwendung (vgl. § 1 Abs. 3 KonnexAG), sondern nur auf danach erfolgte Aufgabenübertragungen bzw. danach auferlegte besondere Anforderungen. Konnexitätsrelevante Regelungen können dabei, wie Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf durch die Erwähnung des Stellens besonderer Anforderungen an die Erfüllung bestehender oder neuer Aufgaben im Vergleich zu anderen landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen sprachlich besonders deutlich macht, sowohl durch Begründung der Aufgabenträgerschaft wie auch durch verschärfende Bestimmungen des Aufgabeninhalts erfolgen.

a. Aufgabenträgerschaft

Eine i.S.v. Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf konnexitätsrelevante Regelung wird zunächst durch die landesgesetzliche Anordnung der Aufgabenträgerschaft, d.h. in Bezug auf die Antragstellerin durch die gesetzliche Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe begründet. Die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ist zwar bereits in § 2 Abs. 1 S. 1 AGKJHG RhPf vom 21. Dezember 1993 erfolgt. Diese Regelung war bis zum Jahr 2008 wegen der vorrangigen bundesgesetzlichen Regelung in § 69 Abs. 1 KJHG freilich allenfalls von deklaratorischer Bedeutung. Mit der Neuregelung von § 69 Abs. 1 SGB VIII (KJHG) in der seit dem 16. Dezember 2008 geltenden Fassung ist jedoch die Bestimmung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe Sache der Landesgesetzgebung; seitdem ist die Regelung des in § 2 Abs. 1 S. 1 AGKJHG RhPf konstitutiv für die Aufgabenträgerschaft der Kreise und kreisfreien Städte.

> Vgl. auch zur nordrhein-westfälischen Rechtslage VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (43).

aa. Aufgabenübertragung durch Unterlassen des Landesgesetzgebers

Dies führt zu der Frage, ob es sich um eine Übertragung einer neuen Aufgabe durch das Land handelt. Das setzt voraus, dass die mit dem 16. Dezember 2008 entstandene

Aufgabenträgerschaft der Kreise und kreisfreien Städte dem Landesgesetzgeber zurechenbar ist. Da der Landesgesetzgeber nach dem Inkrafttreten des Art. 49 Abs. 4 und 5 LV RhPf und für die Zeit ab dem 16. Dezember 2008 selbst nicht regelnd tätig geworden ist, setzt dies voraus, dass das Unterlassen einer landesgesetzlichen Regelung als konnexitätsauslösender Tatbestand zureicht. Das ist für Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf richtigerweise anzunehmen. Dies ergibt sich für Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf zwar nicht schon mit der gleichen Deutlichkeit wie für andere landesverfassungsrechtliche Konnexitätsregelungen, die passivisch formuliert sind,

> Vgl. Art. 49 Abs. 2 LVerf Schleswig-Holstein: „Werden die Gemeinde oder Gemeindeverbände verpflichtet, ...“.

aus dem Wortlaut. Es lässt sich jedoch immerhin schon aus der Entstehungsgeschichte zumindest des – Art. 49 Abs. 5 LV RhPf einfachgesetzlich konkretisierenden – KonnexAG RhPf ableiten; der Begründung zu § 1 Abs. 2 KonnexAG RhPf.

> Vgl. LT Rheinland-Pfalz, Drs. 14/4675, S. 9: „Bei einer bundes- oder europarechtlich ausgelösten Verschärfung von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden bereits übertragenen Aufgaben existiert ein Gestaltungsspielraum des Landes im Hinblick auf die Regelung der Aufgabenträgerschaft nur, wenn die Zuständigkeitszuweisung … rechtlich rückholbar ist“

lässt sich entnehmen, dass das Unterlassen einer Rückholung von Zuständigkeitszuweisungen durch den Landesgesetzgeber für eine Aufgabenübertragung i.S.v. Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf zureichen können soll. Vor allem aber sprechen hierfür Sinn und Zweck der Regelung, für die das Verursacherprinzip von zentraler Bedeutung ist; das ist für alle landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien allgemein anerkannt

> Macht/Scharrer, Landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien und Föderalismusreform, in: DVBl. 2008, S. 1150 (1155 f.); Ritgen, Bundesverfassungsrechtliches Aufgabenübertragungsverbot und landesverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzipien – aktuelle Fragestellungen, LKV 2011, 481 (484); Ziekow, Die Anwendung des landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips bei bundes- oder gemeinschaftsrechtlichen Beeinflussungen des Bestands kommunaler Aufgaben, DÖV 2006, 489 (491 f.); Henneke, Der Landkreis 2006, 258 ff.; Kluth, Das kommunale Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen, LKV 2009, 337 (338).

und speziell für Art. 49 Abs. 5 LV RhPf auch vom verfassungsändernden Gesetzgeber zugrunde gelegt worden.

> Vgl. LT Rheinland-Pfalz, Drs. 14/3016, S. 3.

Von diesem Gedanken des Verursachungsprinzips ausgehend aber widerspricht es dem Zweck des Konnexitätsprinzips anzunehmen, nur aktives Handeln, nicht aber Unterlassen des Landes könne eine Ausgleichspflicht des Landes auslösen.

> So – nicht überzeugend – Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 51 ff.

Entscheidend ist danach eine vom Land zu verantwortende Ausweitung gemeindlicher Aufgaben.

bb. Mangelnde „Gleichzeitigkeit“?

Der Annahme eines konnexitätsauslösenden Verhaltens steht richtigerweise auch nicht entgegen, dass zwischen dem Inkrafttreten des § 2 Abs. 1 S. 1 AGKJHG RhPf vom 21. Dezember 1993 und dem Inkrafttreten von § 69 Abs. 1 SGB VIII 2008 (und damit dem Eintritt der konstitutiven Wirkung des § 2 Abs. 1 S. 1 AGKJHG RhPf) ein großer zeitlicher Abstand von mehr als 15 Jahren liegt. Anlass dazu, dieser Frage nachzugehen, gibt das Urteil des Verfassungsgerichtshof NRW vom 12. Oktober 2010, in dem das Gericht formuliert hat: „Zwar müssen die Bestimmungen über die Kostendeckung nicht in demselben Gesetz oder derselben Rechtsverordnung wie die Aufgabenübertragung normiert sein. Erforderlich ist aber, dass die Regelung durch Gesetz oder Verordnung in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit der Aufgabenübertragung getroffen wird ...“.

VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (42).

Dies könnte zu der Annahme verleiten, auch für Art. 49 Abs. 5 LV RhPf könnten nur in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang stehende Aufgabenübertragungen relevant sein. Eine solche Annahme würde jedoch einen wesentlichen Unterschied zwischen der dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW zugrunde liegenden Regelung des Art. 78 Abs. 3 LV NRW und Art. 49 Abs. 5 LV RhPf übersehen. Nach Art. 78 Abs. 3 S. 1 LVerf NRW

> „Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgabenverpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden.“

ist nämlich schon die Verpflichtung der Kommunen zu einer Aufgabe überhaupt nur zulässig, wenn Bestimmungen über die Kostendeckung getroffen werden; unterlässt der Gesetzgeber die Kostendeckungsbestimmung, ist schon die Aufgabenübertragungsnorm verfassungswidrig.

Vgl. VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (42).

Art. 78 Abs.3 S. 1 LVerf NRW unterscheidet sich darin, wie auch der Verfassungsgerichtshof NRW mit Blick auf Art. 49 Abs. 2 LVerf Schleswig-Holstein ausdrücklich festgestellt hat,

VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (42).

von anderen landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsregelungen, die keine so enge rechtliche Verklammerung von Aufgabenübertragungsakt und Kostendeckungsregelung anordnen; das gilt ebenso wie für Art. 49 Abs. 2 LVerf Schleswig-Holstein

Vgl. BVerfGE 103, 332 (361 ff.); vgl. auch SächsVerfGH, JbSächsOVG 2, 79 (92).

auch für Art. 49 Abs. 5 LV RhPf. Bei diesen Bestimmungen hat, wie das Bundesverfassungsgericht (als damaliges Verfassungsgericht für das Land Schleswig-Holstein) ausdrücklich festgestellt hat, eine fehlende oder unzureichende Ausgleichsbestimmungen nicht die Verfassungswidrigkeit der Aufgabenübertragungsnorm zur Folge, sondern begründet lediglich entsprechende Regelungs- und Ausgleichspflichten des Landes.

BVerfGE 103, 332 (365), m.w.N.

Auch der Umstand, dass Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf fordert, „gleichzeitig“ Kostendeckungsregelungen zu treffen, verlangt dann folgerichtig nicht die Gleichzeitigkeit von Erlass der Aufgabenübertragungsnorm und Kostendeckungsregelung, sondern nur die Kostendeckungsregelung zusammen mit dem Eintritt der Aufgabenübertragung bzw. -erweiterung.

cc. Zwischenergebnis

Danach kann davon ausgegangen werden, dass die mit dem Inkrafttreten von § 69 SGB VIII. am 16. Dezember 2008 eingetretene konstitutive Wirkung von § 2 AGKJHG RhPf als Anknüpfungspunkt für eine Aufgabenübertragung auf die Kreise und kreisfreien Städte in ihrer Funktion als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Betracht kommt.

b. Aufgabenumfang

Der genaue Umfang der der Antragstellerin als kreisfreier Stadt neu übertragenen Aufgaben im Bereich der Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege ergibt sich im Kern aus der Änderung von § 24 SGB VIII durch das Kinderförderungsgesetz vom 10. Dezember 2008. Es verbürgt in der ab 1. August 2013 geltenden Fassung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen uneingeschränkten Anspruch auf Förderung in einer Kindertagsstätte oder in Kindertagespflege. Die Aufgaben, die aus dem so begründeten Kindertagestättenanspruch den Kreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe erwachsen, konkretisiert das rheinland-pfälzische Kindertagesstättengesetz. Nach §§ 5 Abs. 1 S. 2, 9 Abs. 1 S. 1 KitaG RhPf müssen sie ein hinreichendes Angebot an Kindertagesstätten gewährleisten. Durch diese landesgesetzliche Gewährleistungsverpflichtung ist auch dem ab 1. August 2013 in Kraft getretenen § 24 SGB VIII 2013 in Bezug auf die gesetzlichen Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte sozusagen eine Vorwirkung zugewachsen; den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ist, wie zwischen Bund, Ländern und Kommunen von Beginn an, na-

mentlich im Krippengipfel 2007, unstreitig gewesen ist, bereits mit der Verkündung des KiföG gesetzlich aufgegeben worden, für ein hinreichendes Angebot an Kindertagesstättenplätzen zum 1. August 2013 Sorge zu tragen. Außerdem werden die örtlichen Träger öffentlicher Jugendhilfe durch §§ 12 Abs. 6 S. 1, 15 Abs. 2 S. 2 KitaG RhPf auch zu einer finanziellen Beteiligung an den Personal- und Investitionskosten verpflichtet; da nach Art. 49 Abs 5 S. 1 letzter Halbsatz LV RhPf ausdrücklich auch Finanzierungsaufgaben erfasst sein sollen, liegt auch hierin ein konnexitätsbegründender Tatbestand.

c. Gestaltungsspielraum des Landes

Dass die entscheidende aktuelle Aufgabenerweiterung, wie aus den vorstehenden Überlegungen folgt, der Sache nach in § 24 SGB VIII in der ab dem 1. August 2013 geltenden Fassung begründet ist, führt zu der Frage, ob hier eine dem Land zurechenbare, das Konnexitätsprinzip aktivierende Aufgabenübertragung bzw. -erweiterung vorliegt.

Ausgehend von dem Verursacherprinzip, das dem Konnexitätsprinzip unstreitig zugrunde liegt, ist der verfassungsändernde Gesetzgeber bei dessen Einführung davon ausgegangen, dass dies bei einer landesgesetzlichen Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben nur der Fall ist, wenn dem Land ein eigener Gestaltungsspielraum verbleibt.

> Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 14/3016, S. 3.

Dieses Verständnis hat sich in der Art. 49 Abs. 5 LV RhPf einfachgesetzlich konkretisierenden Regelung des § 1 Abs. 2 KonnexAG RhPf entsprechend niedergeschlagen.

Auch wenn man ungeachtet der gut begründeten Kritik an dem Erfordernis einer Gestaltungsfreiheit des Landes

> Vgl. Engelken, Das Konnexitätsprinzip im Landesverfassungsrecht, 2. Aufl. 2012, Rn. 47 ff.

davon ausgeht, dass dieses grundsätzlich besteht,

> So etwa auch Müller/Meffert, „Wer bestellt, der bezahlt!“ Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz, der gemeindehaushalt 2006, 121 (124).

wird man die daran zu stellenden Anforderungen hier jedoch erfüllt sehen müssen. Schon die Gesetzentwurfsbegründung zu § 1 Abs. 2 KonnexAG RhPf führt aus, dass ein Gestaltungsspielraum des Landes sowohl bei der Feststellung des Aufgabeninhalts als auch bei der Bestimmung der Aufgabenträgerschaft in Betracht kommen kann;

Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 14/4675, S. 9.

daraus kann man ableiten, dass schon Spielräume bei der Konkretisierung der von bestimmten Kommunen wahrzunehmenden Aufgabenanteile für die Annahme eines Gestaltungsspielraums hinreichen müssen. Die begrenzte Wirkung dieses Erfordernisses ist auch in dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs NRW vom 12. Oktober 2010 zu Tage getreten; das Gericht hat hier – vor dem Hintergrund einer insoweit vergleichbaren verfassungs- und einfachrechtlichen Ausgestaltung des Konnexitätsprinzips – ohne intensive Prüfung eine originäre, eigene Entscheidung des Landesgesetzgebers bzgl. der Aufgabenzuweisung angenommen.

> Vgl. VerfGH NRW, NVwZ-RR 2011, 41 (43): „Bei der Zuständigkeitsregelung in § 1a NWAG-KJHG handelt es sich um eine originäre, eigene Entscheidung des Landesgesetzgebers. Während nach § 69 Abs. 1 SGB VIII a.F. die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe unmittelbar auf einer bundesgesetzlichen Regelung beruhte, ist mit § 1a NWAG-KJHG nunmehr eine landesgesetzliche Normierung ursächlich dafür, dass die Kreise und kreisfreien Städte zur Übernahme und Durchführung von Aufgaben aus dem Bereich der Kinder- und Jugendhilfe verpflichtet sind. § 69 Abs. 1 SGB VIII 208 sieht ausdrücklich vor, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, also auch die örtlichen Träger, durch Landesrecht bestimmt werden. Inhaltliche Vorgaben für die Zuständigkeitsbestimmung werden dem Landesgesetzgeber nicht gemacht. Dieser verfügt mithin über einen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung über die Trägerschaft. Es besteht kein Automatismus, dass entsprechend der früheren bundesgesetzlichen Normierung die Kreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt werden. Der Landesgesetzgeber kann die Zuständigkeit auch anderweitig regeln. … Aus § 2 Abs. 1 S. 2 KonnexAG ergibt sich nichts Abweichendes. Die Vorschrift stellt klar, dass das Konnexitätsprinzip keine Anwendung findet, wenn auf Grund europa- oder bundesrechtlicher Regelungen eine Aufgabe unmittelbar den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird, ohne dass dem Land zur Umsetzung ein eigener Gestaltungsspielraum bleibt und genutzt wird. Diese Voraussetzungen liegen, wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, nicht vor.“

In der rheinland-pfälzischen Umsetzung der bundesgesetzlichen Vorgabe des § 24 KJHG kommt der verbleibende Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers etwa darin zum Ausdruck, dass er die Trägerschaft für die Kindertagesstätten, abweichend von der grundsätzlichen Bestimmung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, den Gemeinde zugewiesen hat.

d. Zwischenergebnis

Es ist demnach davon auszugehen, dass eine dem Land zurechenbare, das Konnexitätsprinzip aktivierende Aufgabenbegründung bzw. -erweiterung gegenüber den Kommunen, sowohl den Kreisen und kreisfreien Städten wie auch den Gemeinden,

und insbesondere auch gegenüber der Antragstellerin als einer kreisfreien Stadt gegeben ist.

2. Mehrbelastung der Kommunen

Durch diese Aufgabenbegründung bzw. -erweiterung entstehen sowohl den Kreisen und kreisfreien Städten wie auch den Gemeinden Kostenlasten, den Kreisen und kreisfreien Städten durch die ihnen auferlegten Mitfinanzierungspflichten (vgl. §§ 12 Abs. 6 S. 1, 15 Abs. 2 S. 2 KitaG RhPf), den Gemeinden durch die mit der Trägerschaft verbundenen, im KitaG RhPf konkretisierten Kostenlasten. Diese treffen auch die Antragstellerin als kreisfreie Stadt in dem dargelegten, erheblichen Umfang.

Entsprechend der Verpflichtung nach Art. 49 Abs. 5 S. 1 LV RhPf, § 2 KonnexAG RhPf, die dem Land insoweit in der Ausgestaltung der Modalitäten bewusst große Freiheit lässt,

Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 14/3016, S. 3.

hat das Land zwar Kostendeckungsregelungen erlassen. Auch danach verbleibt jedoch sowohl den Kreisen und kreisfreien Städten als örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe wie auch den Gemeinden als Kindertagestättenträgern eine wesentliche Mehrbelastung. Beispielhaft ist das für die Antragstellerin belegt. Die ihr entstehenden Mehrbelastungen sind durch die gewährten finanziellen Leistungen bei weitem nicht ausgeglichen.

3. Verpflichtung zu finanziellem Ausgleich

Die verbleibende wesentliche Mehrbelastung begründet nach Art. 49 Abs. 5 S. 2 LV RhPf (i.V.m. § 3 KonnexAG RhPf) einen gegen das Land gerichteten Anspruch auf finanziellen Ausgleich. Diesen finanziellen Ausgleich haben Landtag und Landesregierung, wie dargelegt, gegenüber den Kommunen des Landes insgesamt und insbesondere gegenüber der Antragstellerin nicht zureichend erfüllt.

C. Ergebnis

Der Antrag ist danach zulässig und begründet. Landtag und Landesregierung haben durch das Unterlassen eines entsprechenden finanziellen Ausgleichs für die Mehrbelastungen, die der Antragstellerin durch die landesgesetzlich auferlegte Wahrnehmung der Aufgabe der Förderung von Kindern in Kindertagesstätten und Tagespflegestellen entstanden sind, gegen die Landesverfassung, namentlich gegen das Recht der Antragstellerin aus Art. 49 Abs. 5 LV verstoßen.

Bielefeld, den 16. Juni 2014

(Prof. Dr. Joh. Hellermann)

Anhang: Gliederung:

A. Sachverhalt ... 1
I. Rechtliche Grundlagen ... 2
1. Die gesetzliche Aufgabenumschreibung ... 2
a. Gesetzliche Aufgabenumschreibung bis zum KiföG ... 2
b. Ausweitung der Aufgabe durch das KiföG ... 3
2. Gesetzliche Aufgabenübertragung auf die Kommunen ... 5
a. Bundesrechtliche Entwicklung ... 5
b. Landesrecht ... 6
3. Regelungen zur kommunalen Kostentragung ... 7
a. Personalkosten ... 7
b. Laufende Sachkosten ... 8
c. Investitionskosten ... 8
II. Tatsächliche Situation ... 8
1. Mehrbelastung und finanzielle Ausgleichsleistungen für die rheinland-pfälzischen Kommunen ... 8
a. Allgemein zur Mehrbelastung durch das KiföG ... 8
b. Finanzieller Ausgleich allgemein ... 9
aa. Bereitstellung von Mitteln durch den Bund ... 9
bb. Finanzielle Ausgleichsleistungen im Verhältnis des Landes zu den Kommunen ... 10
(1) Investitionskosten ... 10
(2) Zuweisungen des Landes nach §§ 12 Abs. 4 und 5, 12a KitaG RhPf ... 12
2. Mehrbelastung und Ausgleichsleistungen für die Antragstellerin ... 12
a. Der gebotene Ausbau der U-3-Kita-Versorgung ... 12
b. Finanzielle Belastung der Antragstellerin durch den U-3-Ausbau ... 16
aa. Eigene Bauinvestitionen ... 16
bb. Anmietung von Räumlichkeiten ... 16
cc. Unterstützung von Bautätigkeiten freier Träger ... 18
dd. Personalkostenmehrung ... 19
ee. Sonstige Kosten für den U 3-Ausbau ... 21
ff. Zusammenfassung und Ausblick ... 21
(1) Nettomehrbelastung 2008 - 2013 ... 21
(2) Belastungen in den kommenden Jahren ... 22
B. Rechtliche Würdigung der Erfolgsaussicht des Antrags ... 22
I. Zulässigkeit ... 22
1. Parteifähigkeit ... 22
2. Antragsgegenstand ... 23
3. Antragsbefugnis ... 25
a. Die mögliche Verletzung des Konnexitätsprinzips (Art. 49 Abs. 5 LV RhPf) als besonderer Ausprägung des Selbstverwaltungsrechts ... 25
b. Unmittelbare, eigene und gegenwärtige Rechtsbetroffenheit ... 25
4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität ... 26
5. Frist ... 27
6. Bedürfnis nach verfassungsgerichtlichem Rechtsschutz ... 29
II. Begründetheit ... 29
1. Landesgesetzliche Aufgabenübertragung ... 29
a. Aufgabenträgerschaft ... 30
aa. Aufgabenübertragung durch Unterlassen des Landesgesetzgebers ... 30
bb. Mangelnde „Gleichzeitigkeit“? ... 32
cc. Zwischenergebnis ... 33
b. Aufgabenumfang ... 33
c. Gestaltungsspielraum des Landes ... 34
d. Zwischenergebnis ... 35
2. Mehrbelastung der Kommunen ... 36
3. Verpflichtung zu finanziellem Ausgleich ... 36
C. Ergebnis ... 36