

Beglaubigte Abschrift

OBERVERWALTUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN

Aktenzeichen:
1 K 193/15



IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In dem Verwaltungsstreitverfahren

- Antragsteller -

Proz.-Bev.:
zu 1-10: Dornheim, Rechtsanwälte & Steuerberater,
Brahmsallee 9, 20144 Hamburg

gegen

Landrat des Landkreises Rostock,
Am Wall 3 - 5, 18273 Güstrow

- Antragsgegner -

wegen
Kinder- und Jugendhilfe- sowie Jugendförderungsrecht;
hier: Gültigkeit der Satzung des Landkreises Rostock
zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes

hat der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern aufgrund der mündlichen Verhandlung vom

2. November 2021

durch den Vorsitzenden Richter am Ober-
den Richter am Oberverwaltungsgericht
den Richter am Oberverwaltungsgericht
die Richterin am Oberverwaltungsgericht
die Richterin am Oberverwaltungsgericht

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird hinsichtlich der Antragsteller zu 4. und 10. eingestellt.

Es wird festgestellt, dass § 5 Absätze 1, 5, 6 und 8 sowie § 8 der Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2014 unwirksam waren.

§ 8 der Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2014 in der Fassung des Art. 1 Nr. 4 der Ersten Änderungssatzung zu dieser Satzung vom 11. Dezember 2019 wird für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag abgelehnt.

Die Antragsteller zu 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8. und 9. tragen jeweils 1/24 der außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners. Der Antragsgegner trägt jeweils die Hälfte der außergerichtlichen Kosten der Antragsteller zu 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8. und 9.

Die Antragsteller zu 4. und 10. tragen jeweils 1/12 der außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners. Der Antragsgegner trägt jeweils ¼ der außergerichtlichen Kosten der Antragsteller zu 4. und 10.

Im Übrigen tragen die Beteiligten ihre außergerichtlichen Kosten selbst.
Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Das Urteil ist vorläufig vollstreckbar, für die Antragsteller nur gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des jeweils zu vollstreckenden Betrags. Die Antragsteller dürfen die Vollstreckung des Antragsgegners gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110% des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsgegner vorher Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Antragsteller sind (anerkannte) private Träger der freien Jugendhilfe und betreiben jeweils Kindertageseinrichtungen im Landkreis Rostock.

Am 23. April 2014 beschloss der Kreistag des Landkreises Rostock die Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes (KiföG M-V). Die Satzung (nachfolgend: KiföG-Satzung a. F.) wurde im Amtsblatt des Landkreises Rostock vom 8. Mai 2014 bekannt gemacht.

Am 7. Mai 2015 haben die Antragsteller einen Normenkontrollantrag gemäß § 47 VwGO beim Oberverwaltungsgericht gestellt.

Sie sind der Ansicht, sie seien als Betreiber von Kindertageseinrichtungen Adressaten der angefochtenen Satzung, und machen geltend, die Regelungen der Satzung verletzen sie in ihren Rechten aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Satzung regle ohne hinreichende Rechtsgrundlage umfassend den Betrieb der Kindertageseinrichtungen. Ihre Rechtspositionen aus dem KiföG M-V würden ohne hinreichende Rechtsgrundlage durch die Satzungsregelungen eingeschränkt werden. Die Satzung regle – jedenfalls bezogen auf sie – keine Belange des eigenen Wirkungskreises des Antragsgegners, also seiner Selbstverwaltung. Nur betreffend gemeindeübergreifender Selbstverwaltungsangelegenheiten und Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben habe der Antragsgegner eine originär eigene Regelungskompetenz. Bei der Regelung der Durchführung und Erbringung von Leistungen der Kindertagesbetreuung durch Träger der freien Jugendhilfe handele es sich nicht um eine

Selbstverwaltungsaufgabe des Antragsgegners. Eingreifende Regelungen erforderten eine spezialgesetzliche Grundlage. Insoweit genügten generalklauselsartige gesetzliche Ermächtigungen nicht. Erforderlich sei, dass in solchen Fällen bereits in der Ermächtigungsnorm die Voraussetzungen für einen Grundrechtseingriff hinreichend bestimmt geregelt seien.

„Unter anderem“ wenden sich die Antragsteller insbesondere gegen die Regelungen in § 2, § 5 Abs. 1, Abs. 4-6, Abs. 8, § 7 und § 13, § 8 Abs. 1, Abs. 2 sowie Abs. 3 und 4 KiföG-Satzung a. F.. Die KiföG-Satzung a. F. sei wegen Verletzung höherrangigen Rechts insoweit unwirksam.

Die Regelung in § 2 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. widerspreche der abschließenden gesetzlichen (und damit höherrangigen) Regelung in § 4 KiföG M-V. Die „Teilzeitförderung“ umfasse nach § 4 Abs. 1 Satz 1 KiföG M-V eine wöchentliche Förderung von 30 Stunden ohne die in der angegriffenen Satzung vorgenommene Einschränkung „regelmäßig“. Entsprechendes gelte für die Halbtags- und Ganztagsförderung. Das KiföG M-V regle den Leistungsanspruch der Kinder/Personensorgeberechtigten ohne Möglichkeit einer quantitativen Abweichung nach oben oder unten. Gleiches gelte für § 2 Abs. 2 KiföG-Satzung a.F. in Bezug auf den Leistungsumfang in Horten.

§ 5 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. regle den Einbehalt einer sogenannten Ausgleichsreserve in Höhe von 1,5 % der nach § 19 Abs. 1 KiföG M-V auszukehrenden Mittel sowie den Einbehalt der zur sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge erforderlichen Mittel. Lediglich den verbleibenden Anteil leite der Antragsgegner an die Träger der Kindertageseinrichtungen weiter. Das sei ein Verstoß gegen das höherrangige Landesrecht. Nach § 18 Abs. 2 KiföG M-V beteilige sich das Land Mecklenburg-Vorpommern mit der sogenannten Grundförderung durch Zuweisung an die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, hier den Antragsgegner. Die abgezogenen Mittel gingen den Trägern der Kindertageseinrichtungen als gesetzlich Begünstigte „verloren“. Durch die Regelung des Einbehalts zur sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge wolle der Antragsgegner erreichen, dass die Kosten für ihn ergebnisneutral auch zu Lasten der Antragsteller finanziert werden. Es fände sich im KiföG M-V kein Anhaltspunkt dafür, dass Mittel für ergänzende Sozialleistungen gegenüber den Eltern aus den Rechtsgründen der § 21 Abs. 2

Satz 3 KiföG M-V und § 21 Abs. 6 KiföG M-V aus den Mitteln „abgezweigt“ werden dürfen, welche gemäß § 19 Abs. 1 KiföG M-V vollständig an die Träger von Einrichtungen der Kindertagesförderung auszukehren seien.

§ 5 Abs. 4 bis 6 KiföG-Satzung a. F. regelten im Widerspruch zu dem Vereinbarungsprinzip des § 16 KiföG M-V und dem dort geregelten Grundsatz der Prospektivität der Entgelte ohne rechtliche Grundlage u. a. eine rückwirkende Verrechnung und Änderung von Platzkostenzuschüssen. Nach § 5 Abs. 5 und 6 KiföG-Satzung a. F. könne im laufenden Förderjahr eine Neuberechnung der Platzkostenzuschüsse erfolgen. In jedem Fall seien Überschüsse oder Defizite von Platzkostenzuschüssen in dem folgenden Förderjahr auszugleichen. Damit regelte die KiföG-Satzung Ausgleichs- und Rückforderungsansprüche, welche sich nicht aus dem Gesetz ergäben und welche daher einer erforderlichen Rechtsgrundlage entbehrten. Bereits deshalb sei die Regelung unwirksam. Nach der Finanzierungssystematik des KiföG M-V sei bereits strukturell ausgeschlossen, dass Überschüsse oder Defizite entstünden. Die Antragsteller und der Antragsgegner würden Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote sowie für die hierfür zu entrichtenden Leistungsentgelte schließen. Nach § 78d Abs. 1 SGB VIII, auf welchen § 16 Abs. 1 Satz 1 KiföG M-V ausdrücklich Bezug nehme, seien Vereinbarungen nach § 78d SGB VIII „für einen zukünftigen Zeitraum“, also prospektiv, abzuschließen. Sogenannte „nachträgliche Ausgleichs“ seien durch § 16 Abs. 1 Satz 1 KiföG M-V i. V. m. § 78d Abs. 1 Satz 2 SGB VIII ausdrücklich für unzulässig erklärt worden. Ein Anspruch auf Erstattung bereits gezahlter Beträge durch die KiföG-Satzung ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung komme als Eingriff in Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 GG von vornherein nicht in Betracht. Das Landes- und Bundesrecht regelte das genaue Gegenteil.

Nach § 5 Abs. 8 KiföG-Satzung a. F. sollten die über die sogenannte Grundförderung hinaus gewährten weiteren finanziellen Mittel, beispielsweise zur Finanzierung einer verbesserten Personalausstattung gemäß § 10 Abs. 4 Satz 2 KiföG M-V für Kindergartenleistungen, durch die Verwaltung des Jugendamtes erfolgen. Lediglich „bei Bedarf“ könne der Jugendhilfeausschuss nach § 71 SGB VIII Regelungen treffen. Damit würde die Satzung von zwingendem Bundesrecht abweichen. Bei der Regelung der Verteilung weiterer Landesmittel handele es sich um kein Geschäft der laufenden Verwaltung nach § 70 Abs. 2 SGB VIII. Es stehe dem Antragsgegner nicht zu, durch Satzung die Beschlussrechte des Jugendhilfeausschusses auf ein Interventionsrecht herabzustufen.

In § 7 KiföG-Satzung a. F. werde der Jugendhilfeausschuss ermächtigt, Richtlinien für die Erteilung von Erlaubnissen zum Betrieb einer Kindertageseinrichtung nach § 45 SGB VIII zu erlassen. § 13 KiföG-Satzung a. F. enthalte eine Ermächtigung für den Jugendhilfeausschuss, eine Richtlinie für den Abschluss von Vereinbarungen gemäß § 78b bis e SGB VIII i. V. m. dem KiföG M-V und zur Berechnung der Entgelte in den Kindertageseinrichtungen als Grundlage für die Vertragsverhandlungen nach § 16 KiföG M-V zu erlassen. Die Auslegung dieser Normen lege nahe, dass diese Richtlinien gemäß § 1 KiföG-Satzung a. F. für die Antragsteller verbindlich sein sollen. Hierfür bestehe keine rechtliche Grundlage. Weder bundesrechtlich noch im Landesrecht M-V bestehe eine Ermächtigung, solches näher durch untergesetzliche Rechtsnormen zu regeln.

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 KiföG-Satzung a. F. bewege sich nicht innerhalb der Ermächtigung des § 10 Abs. 4 Satz 4 KiföG M-V, denn es werde keine Ausgestaltung des Merkmals des durchschnittlichen Fachkraft-Kind-Verhältnisses vorgenommen. Allein dazu ermächtige jedoch die landesgesetzliche Norm.

In § 8 Abs. 1 Ziff. 2 KiföG-Satzung a. F. lege der Antragsgegner Betreuungsschlüssel als Berechnungsgrundlage für die Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V und zur Bestimmung der finanziellen Beteiligung der Gemeinde nach § 20 und des Elternbeitrags nach § 21 KiföG M-V fest. Es bestehe keine Rechtsgrundlage für die Bestimmung der Inhalte vertraglicher Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V durch Satzung des Antragsgegners. Die personelle Ausstattung der Leistung sei danach in einem Gleichordnungsverhältnis zu verhandeln und verbindlich zwischen den Vertragspartnern niederzulegen. Das ergebe sich auch aus § 16 Abs. 5 KiföG M-V, wonach ein Landesrahmenvertrag gemäß § 78f SGB VIII auf Landesebene geschlossen werden solle, um eine vertragliche Grundlage über den Inhalt der Vereinbarungen nach Abs. 1 zu schaffen. Für den Fall, dass ein Rahmenvertrag nicht zustande kommen sollte, würde die Festsetzung vertraglicher Inhalte nicht der öffentlichen Hand obliegen, sondern es sei in Anlehnung an § 78g SGB VIII ein Schlichtungsverfahren vorgesehen. § 10 Abs. 4 KiföG M-V definiere lediglich eine einzuhaltende Mindestpersonalstärke. Daraus folge, dass die in den Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V niederzulegende Personalausstattung die ordnungsrechtlichen Vorgaben der sich auf Grundlage des § 10 Abs. 4 KiföG M-V ergebenden nicht unterschreiten dürfe. Eine Satzungsbestimmung eines Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, welche einem Träger der freien Jugendhilfe hoheitlich vorschreibe, mit welcher Personalstruktur er seine definierte Leistung zu erbringen habe, verstieße ohne Weiteres gegen Art. 12 Abs. 1 GG.

Mit dem in § 8 Abs. 1 Nr. 2 KiföG-Satzung a. F. geregelten Betreuungsschlüssel könne das in § 10 Abs. 4 Satz 1 KiföG M-V vorgegebene (Mindest-)Fachkraft-Kind-Verhältnis bereits technisch nicht eingehalten werden. Im Krippen- und Hortbereich sei – wie die Antragsteller im Einzelnen berechnen – ein Personalbedarf von 1,66 Vollzeitkräften für die Betreuung von 6 Krippenkindern (Ganztagsplatz) anzusetzen. Der Antragsgegner gehe jedoch von einem Personalbedarf von nur 1,16 Vollzeitkräften aus. Ein entsprechendes Verhältnis ergebe sich für Teilzeit- und Halbtagsplätze. Damit ließen sich die Anforderungen aus § 10 Abs. 4 KiföG M-V nicht im Ansatz erfüllen. Gleiches ergebe sich hinsichtlich der Betreuung im Kindergarten- und Hortbereich.

§ 10 Abs. 4 KiföG M-V ermächtige nicht zur Festlegung eines allgemein geltenden Betreuungsschlüssels ohne regionalen oder einrichtungsbezogenen Bezug. Der Antragsgegner dürfe keine Höchstgrenzen festlegen. Dafür, welche Ausstattung für die Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Fachkraft-Kind-Relation erforderlich sei, gelte kein hoheitlicher, sondern ein betriebswirtschaftlicher Maßstab. Hierzu verweisen die Antragsteller auch auf die Stellungnahme des Sozialministeriums zur Regelung des § 10 Abs. 4 KiföG M-V vom 2. April 2014 (Anlage ASt. 2, Bl. 126 d. GA.) sowie auf die Schreiben des Sozialministeriums vom 28. Juli 2010 (Anlage ASt. 3, Bl. 128 d. GA.) und vom 10. Dezember 2013 (Anlage ASt. 4, Bl. 129 d. GA.). Danach finde der Personal-/Betreuungsschlüssel ausschließlich bei der Ermittlung der Höhe der Zuwendung des Landes an die Landkreise und kreisfreien Städte Anwendung. Zudem verweisen die Antragsteller auf eine handschriftliche Berechnung des ehemaligen Landkreises Bad Doberan vom 9. Juni 2011 (Anlage ASt. 5, Bl. 130 d. GA.). Die darin angenommene Betreuungszeit von 8,5 Stunden pro Betreuungstag und die angenommene Anwesenheit eines Kindes an nur 17 Tagen im Monat seien willkürlich. Die Schiedsstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern habe in ihrem Schiedsspruch vom 9. September 2016 (Az. SGB VIII SchSt, Anlage ASt. 7, Bl. 135 d. GA. – einen anderen Landkreis betreffend –) keine Möglichkeit gesehen, von der (dortigen) Satzung abzuweichen.

Unwirksam sei auch § 8 Abs. 1 Nr. 5 KiföG-Satzung a. F.. Darin werde geregelt, dass die nach § 10 Abs. 4 und Abs. 5 KiföG M-V verbindlich zu erbringenden Leistungen ausschließlich aus Landesmitteln gemäß § 18 Abs. 3 KiföG M-V finanziert würden. Kosten,

die für die Erfüllung dieser gesetzlichen Mindestvoraussetzungen den Trägern der Einrichtungen darüber hinaus entstünden, seien nicht Bestandteil der finanziellen Beteiligung der Gemeinde nach § 20 und des Elternbeitrags nach § 21 KiföG M-V.

Auch für die Norm des § 8 Abs. 2 KiföG-Satzung a. F. bestehe keine Rechtsgrundlage. Darin werde geregelt, dass der Träger einer Einrichtung der Kindertagesförderung altersgemischte Gruppen lediglich mit bis zu 4 Krippenkindern bilden dürfe. Altersgemischte Gruppen mit Kindern vor Vollendung des 2. Lebensjahres dürften nach dieser Norm gar nicht gebildet werden. Es sei nicht ersichtlich, dass die Bildung altersgemischter Gruppen mit mehr als 4 Krippenkindern und mit Krippenkindern im Alter von unter 2 Jahren grundsätzlich eine Gefährdung des Kindeswohls darstelle.

Die Antragsteller wenden sich auch gegen die Normen des § 8 Abs. 3 und Abs. 4 KiföG-Satzung a. F.. Diese Vorschriften würden sie ohne Rechtsgrundlage in der Durchführung ihrer Aufgaben beschränken und diese unter den Vorbehalt der Zustimmung Dritter stellen. Der Einsatz von Assistenzkräften werde auf jeweils maximal 0,5 VK pro Gruppe beschränkt. Dieser Einsatz solle zudem nur im Einvernehmen mit der Gemeinde, in der die Förderung angeboten werde, und im Einvernehmen mit dem Elternrat in Krippen und Horten erlaubt sein. Eine solche Beschränkung sei gesetzlich weder vorgesehen noch angelegt. Gleiches gelte in Bezug auf zusätzlich eingesetzte Praktikanten bzw. Studenten.

Die Antragsteller haben ursprünglich beantragt,

die Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2015 ist unwirksam.

Nachdem der Kreistag des Antragsgegners die angegriffene Satzung durch die „Erste Änderungssatzung zur Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes (KiföG M-V)“ vom 11. Dezember 2019 in einigen Vorschriften geändert hatte, haben die Antragsteller erklärt, dass der Normenkontrollantrag auch hinsichtlich dieser Änderungssatzung gestellt werden soll.

Mit Schriftsatz vom 31. Oktober 2021 haben die Antragsteller zu 4. und 10. das Verfahren (in der Hauptsache) für erledigt erklärt; dem hat sich der Antragsgegner angeschlossen.

Die weiteren Antragsteller beantragen zuletzt,

die Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2014 und die Satzung in der Fassung der Ersten Änderungssatzung zu dieser Satzung vom 11. Dezember 2019 sind unwirksam.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er ist der Ansicht, ihm stehe die Regelungskompetenz in Bezug auf sämtliche Vorschriften der angegriffenen Satzung zu. Die die freien Träger betreffenden verbindlichen Regelungen beruhen auf der insoweit erforderlichen spezialgesetzlichen Grundlage im Sinne von § 90 Kommunalverfassung M-V (– KV M-V –). Gemäß § 92 Abs. 1 KV M-V könnten Landkreise die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises durch Satzung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmten. Zu den Aufgaben des eigenen Wirkungskreises gehörten unter anderem die Sicherung und Förderung eines bedarfsgerechten öffentlichen Angebotes an Bildungs- und Kindertagesbetreuungseinrichtungen.

Die Verwendung des Wortes „regelmäßig“ in § 2 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. habe eine rein deklaratorische Bedeutung. Damit sei keine Abweichung vom gesetzlich in § 5 Abs. 1 KiföG M-V geregelten Betreuungsumfang erfolgt. Auch die Regelung in § 2 Abs. 2 KiföG-Satzung a. F. entspreche der gesetzlichen Vorgabe des KiföG M-V. Die Formulierung finde sich annähernd wortgleich in der Kommentierung zu § 5 KiföG M-V.

Die in der Regelung des § 5 KiföG-Satzung a. F. vorgesehene Ausgleichsreserve werde den Trägern der Einrichtungen und den Tagespflegepersonen nicht vorenthalten, sondern fließe ihnen im Folgejahr zu.

Entgegen der Auffassung der Antragsteller stünden die § 5 Abs. 5 und 6 KiföG-Satzung a. F., mit denen die Neuberechnung von Platzkostenzuschüssen bei erheblichen Abweichungen geregelt werde, nicht im Zusammenhang mit § 16 KiföG M-V. Die Platzkosten selbst blieben vielmehr unangetastet und die Träger erhielten die in den jeweiligen Vereinbarungen festgelegten Kosten. Im Übrigen habe diese Regelung in der Praxis bisher keine Relevanz.

Mit der Regelung des § 5 Abs. 8 KiföG-Satzung a. F., nach der der Jugendhilfeausschuss bei Bedarf Regelungen treffen könne, werde nicht in Bundesrecht eingegriffen. Das Beschlussrecht des Jugendhilfeausschusses sei in dreifacher Hinsicht beschränkt. Insofern bestehe ein Vorrang der Vertretungskörperschaft. Sie sei im Verhältnis zum Jugendhilfeausschuss das übergeordnete Organ. Dem Jugendhilfeausschuss habe die vorliegende Satzung vor Beschlussfassung durch den Kreistag zur Prüfung vorgelegen. Der Jugendhilfeausschuss habe dem Kreistag ausdrücklich die Zustimmung zur Satzung empfohlen.

Es bestehe keine rechtliche Grundlage dafür, dass die vom Jugendhilfeausschuss auf der Grundlage der §§ 7 und 13 KiföG-Satzung a. F. erlassenen Richtlinien verbindlich seien. Diese Richtlinien entfalteten nur eine verwaltungsinterne Wirkung. Verfahren und Inhalt des Abschlusses von Vereinbarungen seien umfassend in den §§ 78b ff. SGB VIII geregelt. § 13 KiföG-Satzung a. F. komme daher nur marginale Bedeutung zu.

§ 8 Abs. 1 Nr. 1 KiföG-Satzung a. F. enthalte lediglich eine Umformulierung des Gesetzestextes.

Hinsichtlich des in § 8 Absatz 1 Ziff. 2 KiföG-Satzung a. F. festgelegten Betreuungsschlüssels lege § 10 Abs. 4 KiföG M-V die Fachkraft-Kind-Relation in den Kindertageseinrichtungen altersabhängig für die Krippen-, Kindergarten- und Hortkinder fest. Die Regelung eines Betreuungsschlüssels durch Satzung sei in dem in Absatz 4 Satz 3 und 4 enthaltenen Ausgestaltungsauftrag durch Satzung gesetzlich vorgegeben. Ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG sei zu verneinen. Die Vorgaben in § 8 KiföG-Satzung a. F. zur personellen Ausstattung beließen dem jeweiligen Einrichtungsträger ausreichend Spielraum. Es werde die Sicherstellung eines ausreichenden Betreuungsschlüssels bezweckt, um den gesetzlich vorgegebenen Standard sicherzustellen.

Lediglich die zugrunde gelegte Anzahl für den Kindergartenbereich von 18 Kindern je VK entspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben. Durch eine Änderung des KiföG M-V ab dem 1. August 2015 sei eine Fachkraft zur Förderung von nunmehr 15 statt bisher 18 Kindern vorgesehen. In der Praxis werde in den Vereinbarungen nach den §§ 78b ff. SGB VIII jedoch eine Fachkraft-Kind-Relation von 1:15 berücksichtigt. Die weiteren Berechnungen der Kläger gingen insoweit fehl, als in den Vereinbarungen nach den §§ 78b bis e SGB VIII im Personalschlüssel jeweils Ausfallzeiten berücksichtigt würden. Der in der hier

angefochtenen Satzung verwendete Personalschlüssel entspreche im Übrigen dem landesweiten Durchschnitt.

§ 8 Abs. 1 Nr. 5 KiföG-Satzung a. F. regele die Weiterleitung von Landesmitteln zur Qualitätsförderung nach § 10 Abs. 4 und 5 KiföG M-V.

Die Rechtsgrundlage für die Regelung in § 8 Abs. 2 KiföG-Satzung a. F. (altersgemischte Gruppen) ergebe sich aus § 10 Abs. 4 Satz 3 KiföG M-V. Nach dieser Vorschrift seien Regelungen möglich, unter welchen Bedingungen Fachkräfte mehr Kinder oder weniger Kinder fördern könnten. So sei etwa eine Unterschreitung des Fachkraft-Kind-Verhältnisses denkbar, wenn Alter und Entwicklungsstand der Kinder dies rechtfertigten (z. B. bei Krippenbetreuung ab dem vollendeten 2. Lebensjahr).

§ 8 Abs. 3 und 4 KiföG-Satzung a. F. stehe § 11 Abs. 3 KiföG M-V nicht entgegen. Diese Vorschrift sehe lediglich vor, die Beschäftigung von Assistenzkräften in den Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V zu berücksichtigen. Assistenzkräfte dürften, wie in § 11 Abs. 3 KiföG M-V klar geregelt sei, pädagogische Fachkräfte im Sinne des Gesetzes unterstützen, diese aber nicht ersetzen. Gleiches gelte für § 8 Abs. 4 KiföG-Satzung a. F.. Soweit der Personenkreis der Praktikantinnen und Praktikanten sowie Studentinnen und Studenten in der KiföG-Satzung um Teilnehmer am Freiwilligen sozialen Jahr und am Bundesfreiwilligendienst erweitert werde, sei der Einsatz dieser Personen in Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ausdrücklich vorgesehen (z. B. § 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten – JFDG –). Dieser Personenkreis sei zudem nicht in die Vereinbarung nach § 16 KiföG M-V einzubeziehen und damit nicht entgeltwirksam.

Für die weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die beigezogenen Verwaltungsvorgänge verwiesen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

Entscheidungsgründe:

A.

Soweit die Antragsteller zu 4. und 10. das Verfahren für erledigt erklärt haben und der Antragsgegner sich diesen Erklärungen angeschlossen hat, war das Verfahren einzustellen (§ 161 Abs. 2 VwGO i. V. m. § 92 Abs. 3 VwGO analog).

B.

Der Normenkontrollantrag der weiteren Antragsteller ist zulässig.

I.

Bei der angefochtenen kommunalen Satzung handelt es sich in beiden Fassungen – der Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2014 in der bis zum 31. Dezember 2019 gültigen Fassung (KiföG-Satzung a. F.) und der Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2014 in der Fassung der Ersten Änderungssatzung zu dieser Satzung vom 11. Dezember 2019, gültig ab 1. Januar 2020 – um eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Ziff. 2 VwGO, über deren Gültigkeit das Oberverwaltungsgericht aufgrund der landesrechtlichen Bestimmungen des § 13 des Gesetzes zur Ausführung des Gerichtsstrukturgesetzes Mecklenburg-Vorpommern entscheidet.

II.

Soweit die Antragsteller ihren Antrag auch auf die KiföG-Satzung in der Fassung der Ersten Änderungssatzung erweitert haben, hat der Antragsgegner dieser Antragsänderung i. S. v. § 91 VwGO in der mündlichen Verhandlung vom 2. November 2021 ausdrücklich zugestimmt.

III.

Die Antragsteller haben ihren Antrag auch rechtzeitig innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz VwGO gestellt.

Die KiföG-Satzung a. F. ist am 25. April 2014 beschlossen und am 8. Mai 2014 im Amtsblatt des Landkreises Rostock veröffentlicht worden. Die Antragsteller haben ihren Normenkontrollantrag beim Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern am 7. Mai 2015 und damit noch innerhalb der Jahresfrist gestellt.

Soweit sich die Antragsteller nunmehr (auch) gegen die KiföG-Satzung in der Fassung durch die Erste Änderungssatzung wenden, ist ihr Antrag mit dem am 11. Dezember 2020 beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz noch rechtzeitig gestellt worden. Die Erste Änderungssatzung ist vom Kreistag am 4. Dezember 2019 beschlossen, am 11. Dezember 2019 vom Landrat ausgefertigt und sodann wohl am 18. Dezember 2019 bekanntgemacht worden. Damit ist auch dieser Antrag innerhalb der Jahresfrist gestellt worden.

IV.

Den Antragstellern steht auch die gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis zu.

Den Normenkontrollantrag kann danach jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. Ausreichend, aber auch erforderlich ist daher, dass die Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in ihren subjektiven Rechten verletzt werden. Die Antragsbefugnis fehlt danach, wenn offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte der Antragsteller verletzt sein können (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Januar 2018 – 4 BN 33.17 –, juris Rn. 4; OVG Greifswald, Beschluss vom 16. April 2021 – 1 KM 159/21 OVG –, juris Rn. 24; Beschluss vom 27. November 2013 – 4 M 167/13 –, juris Rn. 30 m.w.N.).

Die Antragsteller sind juristische Personen – insbesondere eingetragene Vereine bzw. gemeinnützige GmbHs – und können geltend machen, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die Antragsteller rügen insbesondere die Festlegung der Berechnungsgrundlagen für die Finanzierung der Betreuungsplätze in den von Ihnen geführten Kindertageseinrichtungen. Sie halten die Festlegungen in der angefochtenen KiföG-Satzung für einen nicht gerechtfertigten Eingriff in ihr Grundrecht auf Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 GG. Eine solche Verletzung erscheint durch die angefochtenen Regelungen, insbesondere § 8 KiföG-Satzung (in beiden Fassungen), möglich, jedenfalls nicht völlig ausgeschlossen.

Das gilt entsprechend auch für eine mögliche Verletzung einfachgesetzlicher Rechte der Antragsteller. Gemäß § 16 Abs. 1 KiföG M-V soll der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe Vereinbarungen über den Betrieb der Kindertageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII abschließen. Nach Satz 2 dieser Vorschrift werden mit den Vereinbarungen Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote sowie differenzierende Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen der jeweiligen Kindertageseinrichtungen festgelegt. Insoweit erscheint es nicht ausgeschlossen, dass durch die angefochtenen Regelungen, insbesondere § 8 KiföG-Satzung a. F., die in § 16 KiföG M-V bestimmte Vereinbarungsfreiheit der Antragsteller als freie Träger der Jugendhilfe eingeschränkt wird. Denn § 8 Abs. 1 Nr. 2 KiföG-Satzung a. F. gibt vor, dass bestimmte Betreuungsschlüssel „als Berechnungsgrundlage für die Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V“ gelten. Diese Vorgaben können sich gegebenenfalls negativ auf die Finanzierbarkeit der Kindertageseinrichtungen und den Eigenanteil der Antragsteller als Träger auswirken. Mit der Bestimmung der „Betreuungsschlüssel“ in § 8 KiföG-Satzung a. F. kommt zudem eine Verletzung von § 10 Abs. 4 Satz 3 und Satz 4 KiföG-Satzung a. F. in Betracht, weil fraglich ist, inwieweit diese Betreuungsschlüssel die nach diesen Regelungen in der Satzung auszugestaltenden Merkmale der sozialen und sozialräumlichen Gegebenheiten und des durchschnittlichen Fachkraft-Kind-Verhältnisses berücksichtigt haben. Das zuvor Gesagte gilt entsprechend auch für § 8 KiföG-Satzung i. d. F. der Ersten Änderungssatzung.

Auch soweit der in § 5 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. bestimmte Einbehalt von 1,5 % als Ausgleichsreserve die in § 19 Abs. 1 KiföG M-V geregelte Weiterleitung der nach § 18 Abs. 2 KiföG M-V gewährten Landesanteile an die Antragsteller als Träger der Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen verkürzt, liegt darin möglicherweise eine Verletzung der Rechte der Antragsteller.

Ob daneben eine Rechtsverletzung durch die Satzungsbestimmungen möglicherweise auch darin gesehen werden könnte, dass sich die Schiedsstelle des Landes Mecklenburg-Vorpommern an diese Regelungen in einem einen anderen Landkreis betreffenden Verfahren gebunden gesehen hat, kann hier nach alledem ebenso dahin stehen bleiben wie die Frage, ob auch ein möglicher Eingriff in Art. 14 GG anzunehmen sein könnte.

V.

Den Antragstellern steht auch insoweit ein Rechtsschutzbedürfnis zu, als sie sich weiterhin gegen die KiföG-Satzung a. F. – in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung – wenden.

Denn auch soweit die im Kern von den Antragstellern beanstandeten Vorschriften teilweise in der neugefassten Satzung geändert, neugefasst oder vollständig gestrichen worden sind, kann nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass sich die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der beanstandeten Satzungsvorschriften etwa in Ansehung von § 78d Abs. 3 SGB VIII für die Antragsteller günstig auswirken könnte.

C.

Der Normenkontrollantrag der Antragsteller ist teilweise begründet.

Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Satzungen bestehen zwar nicht (I.), bezüglich der KiföG-Satzung a. F. ist der Antrag jedoch begründet, soweit er § 5 Absätze 1, 5, 6 und 8 sowie § 8 KiföG-Satzung a. F. betrifft (II.). Hinsichtlich der KiföG-Satzung i. d. F. ab 1. Januar 2020 ist der Antrag nur bezogen auf § 8 KiföG-Satzung begründet (III.). Im Übrigen ist der Antrag unbegründet (IV.)

I.

Die Satzungen sind formell rechtmäßig. Sie benennen ihre Ermächtigungsgrundlage, treffen Regelungen im eigenen Wirkungsbereich des Antragsgegners und sind ordnungsgemäß bekanntgemacht worden.

1.

Die angefochtene KiföG-Satzung a. F. beruht nach ihrer Präambel auf § 92 in Verbindung mit § 5 der Kommunalverfassung M-V sowie den §§ 10 Abs. 4, 19 und 21 Abs. 2 des Kindertagesförderungsgesetzes M-V in der Fassung vom 16. Juli 2013 [Fassung durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (4. ÄndG KiföG M-V), GVOBl. M-V 2013, 452].

Nach § 10 Abs. 4 Satz 3 KiföG M-V in dieser Fassung ist durch Satzungen der Landkreise und kreisfreien Städte das Merkmal der sozialen und sozialräumlichen Gegebenheiten

(aus Satz 1) auszugestalten. Gleiches gilt nach Satz 4 der Vorschrift für das Merkmal des durchschnittlichen Fachkraft-Kind-Verhältnisses mit der Maßgabe, dass die Ausgestaltung dieses Merkmals einrichtungsbezogen und auf einen Zeitraum von sechs Monaten bezogen erfolgt. Mit dem Fünften Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 22. Juli 2017 (GVOBl. 2017, 195) wurde § 10 Abs. 4 KiföG M-V mit einem anderen Inhalt neu gefasst und die vorherige Vorschrift wurde in den neu geschaffenen § 11a (Bemessung des pädagogischen Personals) als Absatz 1 Sätze 2 und 3 mit Wirkung ab 1. September 2017 integriert. Durch das Gesetz zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V) vom 4. September 2019 (GVOBl. 2019, 558) ist das Kindertagesförderungsgesetz insgesamt neugefasst worden. Die Vorschrift des § 11a Abs. 1 Sätze 2 und 3 ist nun zu § 14 Abs. 2 geworden mit Wirkung ab 1. Januar 2020.

Folgerichtig gibt die Präambel der Ersten Änderungssatzung vom 11. Dezember 2019 deshalb als Ermächtigungsgrundlage neben der Kommunalverfassung M-V die §§ 14 Abs. 2, 24 Abs. 1 und 27 Abs. 1 KiföG M-V an.

2.

Entgegen der Ansicht der Antragsteller trifft die KiföG-Satzung auch Regelungen im eigenen Wirkungskreis, so dass – unabhängig von § 10 Abs. 4 Satz 3 KiföG M-V, der ausdrücklich eine Satzungsbefugnis regelt – der Normerlass in Form einer Satzung rechtlich nicht zu beanstanden ist.

Gemäß § 92 Abs. 1 Kommunalverfassung M-V können die Landkreise die Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises durch Satzung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. In Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises können Satzungen nur erlassen werden, wenn ein Gesetz dies vorsieht. § 89 Abs. 1 KV M-V bestimmt, dass die Landkreise in ihrem Gebiet die gemeindeübergreifenden Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen. Nach § 90 Abs. 1 KV MV können den Landkreisen durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes durch Rechtsverordnung öffentliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden.

Die öffentliche Jugendhilfe, zu der gemäß §§ 22 ff. SGB VIII auch die Förderung in Kindertagesstätten und durch Kindertagespflegepersonen gehört, wird den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe zugewiesen, die nach § 69 Abs. 1 SGB VIII durch Landesrecht bestimmt werden, § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches – Kinder- und Jugendhilfe – (Landesjugendhilfeorganisationsgesetz – KJHG-Org M-V) bestimmt die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Diese Aufgabe ist pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe im eigenen Wirkungskreis (vgl. Meyer in: Darsow/ Gentner/ Glaser/ Meyer [Hrsg.], Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 4. Aufl. 2014, § 89 Rn. 13), weil sie in eigener Verantwortung von ihnen „als Trägern“ zu regeln ist (vgl. Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 20. März 2003 – 54/01 – ,DVBl. 2003, 938, juris Rn. 71). Insoweit besteht keine ein Tätigwerden im übertragenen Wirkungskreis kennzeichnende Weisungsbefugnis der Landesverwaltung (vgl. dazu, dass die Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes Aufgabe der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe im eigenen Wirkungskreis ist und damit dem Bereich der kommunalen Selbstverwaltung unterfällt, auch die Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage im Landtag zur Finanzierung der Standards des KiföG M-V, LT-Drs. 6/2667 vom 4. März 2014, Seite 6).

3.

Die KiföG-Satzung a. F. ist im Amtsblatt des Landkreises Rostock vom 8. Mai 2014, Seite 5 ff. bekannt gemacht worden. Bekanntmachungsmängel sind weder vorgetragen worden noch sonst ersichtlich.

4.

Die Erste Änderungssatzung zur KiföG-Satzung vom 4. Dezember 2019 ist auf der Internetseite des Landkreises Rostock bekanntgemacht worden, nachdem mit der 1. Satzung zur Änderung der Hauptsatzung des Landkreises Rostock vom 6. Dezember 2017 § 20 der Hauptsatzung dahingehend geändert worden ist, dass Öffentliche Bekanntmachungen im Internet erfolgen. Bekanntmachungsmängel sind auch insoweit weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

II.

§ 5 Absätze 1, 5, 6 und 8 sowie § 8 KiföG-Satzung a. F. waren unwirksam.

Soweit aufgehobene Vorschriften in ihrem Geltungszeitraum – hier die Abrechnungsjahre 2014 bis einschließlich 2019 – gegen höherrangiges Recht verstoßen haben und noch Rechtswirkungen entfalten, z. B. weil in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch danach zu entscheiden sind, ist die Feststellung auszusprechen, dass sie unwirksam waren (Schenke/ Schenke in: Kopp/ Schenke, VwGO, 26. Aufl. 2020, § 47 Rn. 90).

1.

§ 5 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. verstößt gegen höherrangiges Landesrecht, nämlich die §§ 17, 18, 19 und 21 KiföG M-V (i. d. F. d. 4. ÄndG KiföG M-V – § 18 zudem i. d. F. durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des Sozialhilfefinanzierungsgesetzes und anderer Gesetze vom 3. November 2014 [GVOBl. M-V 2014, 594] –, mit Wirkung ab dem 1. September 2017 i. d. F. des Fünften Gesetzes zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 22. Juni 2017 [GVOBl. M-V 2017, 195] – §§ 18 und 21 mit Wirkung ab dem 1. Januar 2018 zudem i. d. F. des Art. 4 des Haushaltsbegleitgesetzes 2018/2019 vom 18. Dezember 2017 [GVOBl. M-V 2017, 355, 357] –, sowie mit Wirkung ab dem 1. Januar 2019 i. d. F. des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes – 6. KiföG M-V ÄndG – vom 13. Dezember 2018 [GVOBl. M-V 2018, 417]) bzw. mit Wirkung ab dem 1. Januar 2020 aufgrund der Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes gegen die §§ 25 bis 29 des Gesetzes zur Einführung der Elternbeitragsfreiheit, zur Stärkung der Elternrechte und zur Novellierung des Kindertagesförderungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (Kindertagesförderungsgesetz – KiföG M-V – [GVOBl. M-V 2019, 558]) und ist deshalb unwirksam.

§ 5 Abs. 5, 6 und 8 KiföG-Satzung a. F. verstoßen jeweils gegen höherrangiges Bundesrecht, nämlich gegen die § 78d Abs. 3 Satz 1 SGB VIII, § 78d Abs. 1 Satz 2 SGB VIII bzw. § 70 Abs. 2, 1 SGB VIII, und sind deshalb unwirksam.

Die Vorschrift lautet:

§ 5

Weiterleitung der Landes- und Kreismittel
an die Kindertageseinrichtungen und die Tagespflegepersonen

- (1) Von den nach § 19 Abs. 1 KiföG M-V zur Verfügung stehenden Landes- und Kreismitteln werden 1,5 % als Ausgleichsreserve und die erforderlichen Mittel zur sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge einbehalten. Den verbleibenden Anteil leitet der Landkreis Rostock als Platzkostenzuschuss an die

Träger der Kindertageseinrichtungen und die Tagespflegepersonen nach den Vorschriften der Abs. 2 bis 6 weiter.

- (2) (...)
- (3) (...)
- (4) (...)
- (5) Soweit sich im laufenden Förderjahr erhebliche Abweichungen von den Planungen ergeben, kann eine Neuberechnung der Platzkostenzuschüsse erfolgen.
- (6) Überschüsse oder Defizite von Platzkostenzuschüssen sind im auf das Förderjahr folgenden Jahr auszugleichen.
- (7) (...)
- (8) Die Verteilung der weiteren Landesmittel nach § 18 KiföG M-V erfolgt in eigener Verantwortung der Verwaltung des Jugendamtes. Der Jugendhilfeausschuss kann bei Bedarf Regelungen treffen.

a.

Eine Ermächtigungsgrundlage zur Regelung eines Einbehaltes für eine Ausgleichsreserve sowie für die sozialverträgliche Staffelung der Elternbeiträge i. S. v. § 5 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. enthält das KiföG M-V nicht.

Vielmehr regelt § 17 KiföG M-V (ab 1. Januar 2020: § 25 KiföG M-V) die Grundsätze des Systems der vom Land, dem Kreis bzw. der kreisfreien Stadt als öffentlichen Träger der Jugendhilfe, der Gemeinde, in der das zu betreuende Kinder wohnt, zu übernehmenden Kostenanteile sowie (bis einschließlich 2019) der Elternbeiträge. Diese Grundsätze werden in den Vorschriften der §§ 18, 19 und 21 KiföG M-V (ab 1. Januar 2020: §§ 26-29 KiföG M-V) detailliert in Bezug auf die jeweiligen Finanzierungsbeteiligten beschrieben.

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 KiföG M-V (i. d. bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung) leiten die Landkreise als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe die ihnen nach § 18 Abs. 2 gewährten Landesanteile an die Träger von Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen weiter. Eine Einschränkung der Weiterleitung ist insoweit nicht vorgesehen, insbesondere wird weder eine Ausgleichsreserve ausdrücklich oder konkludent genannt noch bestimmt, dass Mittel zur sozialverträglichen Staffelung der Elternbeiträge vom öffentlichen Jugendhilfeträger teilweise einbehalten werden dürfen. Vielmehr regelt bereits § 90 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII, dass der Kostenbeitrag (im Sinne von Abs. 1) ganz oder teilweise vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe – hier also der Antragsgegner – übernommen werden kann. Eine teilweise Übernahme durch den Träger der Kindertageseinrichtung – hier die Antragsteller – ist weder in § 90 SGB VIII noch in § 21 KiföG M-V (i. d. bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung) vorgesehen. Eine Beteiligung des Trägers der Kindertageseinrichtung hier in Form eines Vorwegabzugs ist systemfremd

und verstößt jedenfalls gegen Landesrecht in Gestalt des in den §§ 17, 18, 19 und 21 KiföG M-V (in der oben genannten Fassung) geregelte Finanzierungssystems.

Auch aus der Verfahrensakte zum Satzungserlass ergibt sich hierzu im Übrigen keine nähere Erläuterung. Auf die Nachfrage zum Einbehalt in der 4. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Kindertagesstätten am 13. März 2014 wurde diesbezüglich durch Herrn (Verwaltung) lediglich und ohne nähere Angaben auf das KiföG M-V verwiesen (Bl. 55 d. BA. A).

b.

§ 5 Abs. 5 KiföG-Satzung a. F. verstößt gegen Bundesrecht in Gestalt des § 78d Abs. 3 Satz 1 SGB VIII. Die Bestimmung sieht vor, dass bei unvorhersehbaren wesentlichen Veränderungen der Annahmen, die der Entgeltvereinbarung zugrunde lagen, die Entgelte auf Verlangen einer Vertragspartei für den laufenden Vereinbarungszeitraum neu zu verhandeln sind. Damit geht das Bundesrecht von einer vertraglichen Neuregelung durch die Parteien im Sinne des aus § 242 BGB (Gebot von Treu und Glauben) entwickelten Instituts der Störung der Geschäftsgrundlage, nunmehr § 313 BGB (vgl. Gottlieb in: Kunkel [Hrsg.], SGB VIII, 5. Aufl. 2014, § 78d Rn. 5), und nicht von einer – so zu verstehenden – einseitigen Neuberechnung seitens des Antragsgegners aus. Dieses Regelungssystem liegt auch dem Finanzierungsmodell des KiföG M-V in §§ 17 ff. KiföG M-V zugrunde.

c.

Entsprechend verstößt § 5 Abs. 6 KiföG-Satzung gegen § 78d Abs. 1 Satz 2 SGB VIII. Danach sind nachträgliche Ausgleichs nicht zulässig. Mit dieser Vorschrift wird zwar einerseits dem Einrichtungsträger das unternehmerische Risiko zugeordnet. Andererseits ist es dann jedoch auch ausgeschlossen, dass Überschüsse oder Defizite des Förderjahres im Folgejahr ausgeglichen werden. Auch insoweit ist das Bundesrecht und das darauf aufbauende Landesrecht abschließend.

d.

Die Vorschrift des § 5 Abs. 8 KiföG-Satzung a. F. ist unwirksam. Sie verstößt gegen § 70 Abs. 2, 1 SGB VIII.

Die Aufgaben des Jugendamts werden gemäß § 70 Abs. 1 SGB VIII durch den Jugendhilfeausschuss und durch die Verwaltung des Jugendamts wahrgenommen. Nach Absatz 2

der Bestimmung werden die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe vom Leiter der Verwaltung der Gebietskörperschaft oder in seinem Auftrag vom Leiter der Verwaltung des Jugendamts im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses geführt.

Die in § 5 Abs. 8 KiföG-Satzung a. F. getroffene Regelung, wonach die Verteilung der weiteren Landesmittel nach § 18 KiföG M-V in eigener Verantwortung der Verwaltung des Jugendamtes erfolgt (Satz 1) und der Jugendhilfeausschuss bei Bedarf Regelungen treffen kann, entspricht nicht der in § 70 Abs. 2, 1 SGB VIII vorgegebenen Zuständigkeitsorganisation, die die in der Satzungsregelung normierte weitreichende Aufgabendelegation auf die Verwaltung des Jugendamtes nicht vorsieht.

Wenn nach Maßgabe des § 70 Abs. 2 SGB VIII im Auftrag des Leiters der Verwaltung der Gebietskörperschaft die Geschäfte der laufenden Verwaltung im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe vom Leiter der Verwaltung des Jugendamts geführt werden, ist gesetzlich vorgeschrieben, dass dies im Rahmen der Satzung und der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft und des Jugendhilfeausschusses erfolgt, d. h. nach den darin normierten bzw. festgelegten – grundsätzlichen – Vorgaben, die die Verwaltung des Jugendamtes binden (vgl. Oberverwaltungsgericht Greifswald, Urteil vom 3. Dezember 2019 – 1 LB 69/18 OVG –, juris Rn. 43). Zu dieser gesetzlichen Aufgabenorganisation steht die satzungsrechtliche Regelung der Verteilung der weiteren Landesmittel nach § 18 KiföG M-V in eigener Verantwortung der Verwaltung des Jugendamtes in klarem Widerspruch, zumal noch nicht einmal die gesetzliche Differenzierung zwischen Geschäften der laufenden Verwaltung und anderen (grundsätzlichen) Entscheidungen im Anwendungsbereich des § 18 KiföG M-V berücksichtigt ist. § 70 Abs. 1, 2 SGB VIII lässt sich eine derart weitreichende Delegationsbefugnis, die eine eigenverantwortliche Verteilungsregelung ohne jegliche Bindungen erlaubt, nicht entnehmen. Es ist im Übrigen jedenfalls auch nicht ersichtlich, dass die Verteilung der weiteren Landesmittel nach § 18 KiföG M-V auch unter Berücksichtigung der Regelung des § 19 KiföG ohne weiteres den Geschäften der laufenden Verwaltung zugeordnet werden könnte.

Dass nach § 5 Abs. 8 Satz 2 KiföG-Satzung a. F. der Jugendhilfeausschuss bei Bedarf Regelungen treffen kann, stellt vor diesem Hintergrund eine Umkehrung der bundesrechtlich bestimmten Aufgabenverteilung zwischen dem Jugendhilfeausschuss und dem Leiter

des Jugendamtes dar. Eine solche Einschränkung der Zuständigkeiten des Jugendhilfeausschusses widerspricht zudem sowohl § 71 Abs. 2 SGB VIII, wonach sich der Jugendhilfeausschuss mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe befasst, als auch § 71 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII, wonach er Beschlussrecht in Angelegenheiten der Jugendhilfe im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft bereitgestellten Mittel, der von ihr erlassenen Satzung und der von ihr gefassten Beschlüsse hat. Der Jugendhilfeausschuss kann deshalb nach diesen Maßgaben Regelungen treffen, wenn er selbst einen Bedarf dafür sieht. Seine Zuständigkeit ist bundesrechtlich gesichert und nicht davon abhängig, dass der Kreistag oder auch (nur) der Leiter der Verwaltung des Jugendamtes einen solchen Bedarf zuvor bejaht haben müsste.

2.

§ 8 KiföG-Satzung a. F. verstößt gegen Landesrecht, nämlich die §§ 10 Abs. 4 Satz 1 i. V. m. Satz 3 und Satz 4 KiföG M-V (i. d. Fassung des 4. ÄndG KiföG M-V; ab 1. September 2017: § 11a KiföG; siehe auch oben C.I.1.) und ist deshalb unwirksam.

Die Vorschrift lautet:

§ 8

Einsatz pädagogischer Fachkräfte und Assistenzkräfte

(1) Für den Einsatz pädagogischer Fachkräfte gelten die Regelungen des § 10 Abs. 4 KiföG M-V mit folgenden Maßgaben:

1. Die Fachkraft-Kind-Relationen sind einrichtungs- und angebotsbezogen in einem Zeitraum von 6 Monaten im Durchschnitt einzuhalten. Sie sind keine Vorgaben für eine maximale Gruppengröße.
2. Bei einer wöchentlichen Regelarbeitszeit einer pädagogischen Fachkraft von 40 Stunden gelten folgende Betreuungsschlüssel als Berechnungsgrundlage für die Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V und zur Bestimmung der finanziellen Beteiligung der Gemeinde nach § 20 und des Elternbeitrags nach § 21 KiföG M-V:

	Krippe (für 6 Kinder)	Kindergarten (für 18 Kinder)	Hort (für 22 Kinder)
Ganztagsplatz:	1,16 VK	1,50 VK	0,84 VK
Teilzeitplatz:	0,70 VK	0,90 VK	0,50 VK
Halbtagsplatz:	0,46 VK	0,60 VK	-----

3. Für die Reduzierung der Fachkraft-Kind-Relation nach § 10 Abs. 4 Satz 1 Ziffer 2 und Satz 2 KiföG M-V werden bei einer wöchentlichen Regelarbeitszeit einer pädagogischen Fachkraft von 40 Stunden folgende zusätzliche Betreuungsschlüssel berücksichtigt:

	Kindergarten (für 16 Kinder)	Kindergarten (für 15 Kinder)
Ganztagsplatz:	0,19 VK	0,30 VK
Teilzeitplatz:	0,11 VK	0,18 VK
Halbtagsplatz:	0,08 VK	0,12 VK

4. Zusätzliche Fachkräfte für Leistungen nach dem SGB XII (Integrationsleistungen) und andere gesondert finanzierte Leistungen werden auf die Betreuungsschlüssel nicht angerechnet.
 5. Die zusätzlichen Zeiten für die veränderte Fachkraft-Kind-Relation nach § 10 Abs. 4 KiföG M-V im Kindergarten sowie für die mittelbare pädagogische Arbeit nach § 10 Abs. 5 KiföG M-V werden durch zusätzliche Landesmittel gemäß § 18 Abs. 3 KiföG M-V finanziert und in den Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V gesondert ausgewiesen. Sie sind nicht Bestandteil der finanziellen Beteiligung der Gemeinde nach § 20 und des Elternbeitrags nach § 21 KiföG M-V.
- (2) Es können altersgemischte Gruppen (Krippe/Kindergarten) mit bis zu 4 Krippenkindern ab dem vollendeten 2. Lebensjahr gebildet werden.
 - (3) Zusätzlich zu den pädagogischen Fachkräften können im Einvernehmen mit der Gemeinde, in der die Förderung angeboten wird und im Einvernehmen mit dem Elternrat in Krippen und Horten Assistenzkräfte nach § 11 Abs. 3 KiföG M-V eingesetzt werden. In einer Krippe mit mindestens 2 Gruppen (mindestens 12 Kindern) und in einem solitären Hort beträgt der Stellenanteil der Assistenzkräfte jeweils maximal 0,5 VK.
 - (4) Zusätzlich zu den pädagogischen Fachkräften können im Einvernehmen mit der Gemeinde, in der die Förderung angeboten wird und im Einvernehmen mit dem Elternrat in Kindertageseinrichtungen Praktikanten und Studenten nach § 11 Abs. 4 KiföG M-V sowie Teilnehmer am Freiwilligen sozialen Jahr und am Bundesfreiwilligendienst eingesetzt werden.

a.

Soweit § 8 Abs. 1 Ziff. 2 KiföG-Satzung a. F. die aufgeführten Betreuungsschlüssel als Berechnungsgrundlage für die Vereinbarung nach § 16 KiföG M-V regelt, folgt die Unwirksamkeit dieser Regelung daraus, dass der Kreistag als **Rechtssetzungsorgan** das ihm bei der Festlegung des Betreuungsschlüssels eingeräumte Ermessen nicht fehlerfrei ausgeübt hat. Es fehlt als Grundlage einer fehlerfreien Ausübung des Normsetzungsermessens in der Satzung bereits an der Ausgestaltung der in § 10 Abs. 4 Satz 3 und Satz 4 KiföG M-V gesetzlich vorgegebenen Merkmale für die Berechnung des Einsatzes der pädagogischen Fachkräfte (aa.). Zudem hat dem Kreistag als Voraussetzung einer ordnungsgemäßen Ermessensentscheidung über die in § 8 Abs. 1 Ziff. 2 KiföG-Satzung a. F. aufgeführten Betreuungsschlüssel keinerlei Berechnung als Grundlage vorgelegen (bb.). Soweit die

geregelten Betreuungsschlüssel für die nach § 16 KiföG M-V zu treffenden Vereinbarungen als bindend zu verstehen sein sollen, dürfte dies zudem nicht mit § 16 KiföG M-V in Einklang stehen (cc.).

aa.

§ 10 Abs. 4 Satz 1 KiföG M-V i. d. F. durch das 4. KiföG-Änderungsgesetz vom 16. Juli 2013 (GVOBl. M-V 2013, 452) bestimmt, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe für die unmittelbare pädagogische Arbeit unter Berücksichtigung sozialer und sozialräumlicher Gegebenheiten sicherstellt, dass eine Fachkraft durchschnittlich

1. sechs Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
2. 16 Kinder ab vollendetem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule oder
3. 22 Kinder im Grundschulalter

fördert. Nach Satz 2 ist durch den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe ab dem 1. August 2015 sicherzustellen, dass eine Fachkraft durchschnittlich 15 Kinder ab vollendetem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule fördert. Das Merkmal der sozialen und sozialräumlichen Gegebenheiten ist durch Satzungen der Landkreise und kreisfreien Städte auszugestalten (Satz 3). Gleiches gilt für das Merkmal des durchschnittlichen Fachkraft-Kind-Verhältnisses mit der Maßgabe, dass die Ausgestaltung dieses Merkmals einrichtungsbezogen und auf einen Zeitraum von sechs Monaten bezogen erfolgt (Satz 4).

In § 8 Abs. 1 Ziff. 1 Satz 1 KiföG-Satzung a. F. wird lediglich in Wiederholung von § 10 Abs. 4 Satz 4 KiföG M-V normiert, dass die Fachkraft-Kind-Relationen einrichtungs- und angebotsbezogen in einem Zeitraum von 6 Monaten im Durchschnitt einzuhalten sind. Die von § 10 Abs. 4 Sätze 3 und 4 KiföG M-V vorgegebene Ausgestaltung des Merkmals der sozialen und sozialräumlichen Gegebenheiten und des einrichtungs- und auf einen Zeitraum von sechs Monaten bezogenen durchschnittlichen Fachkraft-Kind-Verhältnisses fehlt jedoch. Damit fehlt es zugleich an einer hinreichenden Grundlage für die fehlerfreie Ausübung des nach § 10 Abs. 4 Satz 1 KiföG M-V eingeräumten Normsetzungsermessens, wie es in seiner „Stellungnahme zu den Regelungen des § 10 Absatz 4 und des § 10 Absatz 5 des Kindertagesförderungsgesetzes M-V (KiföG M-V)“ vom Ministerium für Arbeit, Gleichstellung und Soziales Mecklenburg-Vorpommern wie folgt skizziert worden ist (Anlage Ast 2, Bl. 126R d. GA.):

„Über die unbestimmten und ausgestaltungsbedürftigen Rechtsbegriffe „soziale und sozialräumliche Gegebenheiten“ und „durchschnittlich“ in § 10 Absatz 4 Satz

1 KiföG M-V ist den Landkreisen und kreisfreien Städten bei der inhaltlichen Ausgestaltung von Satzungen ein – wenn auch eingeschränkter – Ermessens- und Entscheidungsspielraum eingeräumt, um die gesetzlichen Regelungen zu den Fachkraft-Kind-Verhältnissen den konkreten örtlichen Verhältnissen im Landkreis bzw. in der kreisfreien Stadt anpassen und damit die Grundlage für den Abschluss der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen nach § 16 KiföG M-V für jede Einrichtung legen zu können.“

Soweit der Antragsgegner in § 8 Abs. 1 Ziff. 2 KiföG-Satzung a. F. konkrete Betreuungsschlüssel bestimmt, werden damit weder Fachkraft-Kind-Relationen angegeben, noch sind diese Betreuungsschlüssel einrichtungsbezogen. Die Betreuungsschlüssel geben an, wie viele „VK“ (Vollzeitkräfte) der Antragsgegner bei einer wöchentlichen Regelarbeitszeit einer pädagogischen Fachkraft von 40 Stunden für die Betreuung der jeweiligen Kindergruppe, bezogen auf die in § 10 Abs. 4 Satz 1 KiföG-M-V angegebene Gruppengröße für Krippe (6 Kinder), Kindergarten (18 Kinder) und Hort (22 Kinder) für erforderlich hält, ergänzt durch die Regelung in § 8 Abs. 1 Ziff. 3 KiföG-Satzung a. F., wonach zusätzliche Betreuungsschlüssel berücksichtigt werden. Mit diesen Betreuungsschlüsseln mag der Antragsgegner das Ziel verfolgt haben, dem Sicherstellungsgebot aus § 10 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 KiföG M-V zu genügen, die Regelung erfüllt jedoch nicht die vorstehend erörterten Anforderungen.

Abgesehen von der fehlenden Normierung dieser Merkmale lässt sich auch nicht erkennen, dass die betreffenden Merkmale im Normsetzungsprozess hinreichend Gegenstand der Beratungen und **Beschlussfassung** gewesen sein könnten. In der vorgenannten ministeriellen Stellungnahme finden sich insoweit auch Hinweise dazu, welche konkreten örtlichen Verhältnisse für eine Unter- bzw. Überschreitung insoweit berücksichtigungsfähig sein können (Bl. 127 d. GA.):

„Berücksichtigungsfähige soziale oder sozialräumliche Gegebenheiten für eine Unterschreitung des Fachkraft-Kind-Verhältnisses können sein:

- Förderung von Kindern mit Behinderung,
- Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund,
- sog. soziale Brennpunkte,
- Personenberechtigte sind ganz oder teilweise an der Ausübung des Personensorgerechts gehindert im Sinn der §§ 20 und 27 SGB VIII,
- Alter und Entwicklungsstand der Kinder

Berücksichtigungsfähige soziale oder sozialräumliche Gegebenheiten für eine Überschreitung des Fachkraft-Kind-Verhältnisses können sein:

- Sanierte oder neu gebaute Kindertageseinrichtung,
- Ausreichende räumliche Umstände,

- Besonders qualifiziertes Fachpersonal (regelmäßige Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen bzw. Inanspruchnahme von Fach- und Praxisberatung),
- Zusammenlegung der Kinder während der Hol- und Bringeweiten,
- Alter und Entwicklungsstand der Kinder,
- ausreichende Erziehungskompetenz der Personensorgeberechtigten,
- Grad der Einbeziehung der Personensorgeberechtigten in den Alltag der Kindertageseinrichtung“

Dass sich der Kreistag bei seinem Satzungsbeschluss etwa mit diesen Merkmalen auseinandergesetzt hätte, ist weder der Niederschrift der Kreistagssitzung vom 23. April 2014, auf der die Satzung beschlossen wurde, zu entnehmen, noch sonst aus den beigezogenen Verwaltungsakten ersichtlich. In der Niederschrift über die 3. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Kindertagesstätten des Jugendhilfeausschusses des Landkreises Rostock vom 28. Januar 2014 findet sich lediglich, dass nach der kurzen Darlegung, wie die unterschiedlichen Berechnungen und die Zahlungen der Landes- und Kreismittel in den beiden Altkreisen Bad Doberan und Güstrow erfolgten, eine rege Diskussion zu § 5 sowie § 8 des Satzungsentwurfs folgte. In der 4. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Kindertagesstätten am 13. März 2014 wurden ausweislich der Niederschrift die einzelnen Vorschriften der Satzung erörtert, ohne dass jedoch die o. g. Merkmale erwähnt werden. Dem Jugendhilfeausschuss lag zwar zu seiner Sitzung am 26. März 2014 auch eine Begründung zur Beschlussvorlage vor, die sich zu den Merkmalen jedoch ebenfalls nicht verhält. Soweit nach der Niederschrift über diese Sitzung die LIGA M-V mitgeteilt hat, dass die vorliegende Satzung gegen höherrangiges Recht verstoße, wird das in der Niederschrift nicht weiter konkretisiert. Das Schreiben der LIGA der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern e. V. vom 31. März 2014 setzt sich mit den Merkmalen nach Maßgabe der ministeriellen Stellungnahme auseinander (Seite 2 des Schreibens). Dieses Schreiben lag zwar den Mitgliedern des Kreisausschusses in seiner Sitzung vom 2. April 2014 vor, seitens der Verwaltung wurde auf eine Frage hierzu (TOP 9) jedoch lediglich erklärt, dass die Stellungnahme an der Satzung vorbeigehe, der Lobbyverband fordere Änderungen, welche die Eltern und die Gemeinden zusätzlich belasten und nicht mit der Satzung vereinbar seien.

bb.

Aus der vorstehenden Darstellung des Normsetzungsverfahrens ergibt sich zugleich, dass dem Kreistag keine Berechnungsgrundlage für die Festlegung der Betreuungsschlüssel vorgelegen hat oder eine nähere Begründung derselben mit der Beschlussvorlage mitgeteilt worden ist. Insoweit hat der Kreistag sein – unabhängig von dem durch § 10 Abs. 4

Satz 1 KiföG M-V auch nach allgemeinen Grundsätzen bestehendes – Satzungsermessen ohne eine hinreichende Grundlage und damit nicht ordnungsgemäß ausgeübt.

Die Berechnung ist auch nicht in dem Sinne aus sich heraus ohne weiteres nachvollziehbar, dass eine solche Berechnungsgrundlage hätte entbehrlich sein können. Der Ganztagsplatz umfasst gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V eine Betreuung von 50 Wochenstunden. Wenn die Betreuung durch pädagogische Fachkräfte mit einer wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden erfolgt, werden – rein rechnerisch – $(50 : 40 =)$ 1,25 VK (Vollzeitkräfte) benötigt. Die in der Satzung angegebenen VK-Werte für Krippe, Kindergarten und Hort entsprechen jedoch nicht diesem Wert und weisen auch zueinander deutliche Unterschiede auf, so liegt der Wert für die Betreuung von Kindergartenkindern deutlich über 1,25 VK (für 18 Kinder 1,50 VK, für 16 Kinder $1,50 + 0,19$ VK, für 15 Kinder $1,50 + 0,30$ VK), diejenigen für die Betreuung von Krippenkindern $(1,25 - 1,16 =)$ 0,09 und für Hortkinder $(1,25 - 0,84 =)$ 0,41 geringfügig bzw. deutlich darunter. Für diese Differenzierungen fehlen die entsprechenden Berechnungsgrundlagen.

cc.

Soweit die geregelten Betreuungsschlüssel für die nach § 16 KiföG M-V zu treffenden Vereinbarungen als bindend zu verstehen sein sollen, dürfte dies zudem nicht mit § 16 KiföG M-V (ab 1. Januar 2020: § 24 KiföG M-V) in Einklang stehen.

Nach § 16 Abs. 1 KiföG M-V (eingeführt durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes (3. ÄndG KiföG M-V) vom 12. Juli 2010, GVBl. M-V 2010, 396) soll der örtliche Träger der Jugendhilfe Vereinbarungen über den Betrieb der Kindertageseinrichtungen nach den §§ 78b bis 78e SGB VIII oder vergleichbare Vereinbarungen im Einvernehmen mit der Gemeinde, in der die Förderung angeboten wird oder werden wird, abschließen. Mit den Vereinbarungen werden Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen der jeweiligen Kindertageseinrichtungen festgelegt. Nach Absatz 2 der Vorschrift entscheidet die Schiedsstelle, wenn keine Vereinbarung zu Stande kommt (ab 1. Januar 2020: Schlichtungsverfahren nach § 24 Abs. 5 KiföG M-V). Nach Absatz 4 schließen die kommunalen Landesverbände mit den Verbänden der Träger der freien Jugendhilfe und den Vereinigungen sonstiger Leistungserbringer auf Landesebene einen Rahmenvertrag gemäß § 78f SGB VIII, über den Inhalt der Vereinbarungen nach Absatz 1 (ab 1. Januar 2020: § 24 Abs. 4 KiföG M-V).

Nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 KiföG M-V „gelten ... (die) Betreuungsschlüssel als Berechnungsgrundlage für die Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V“. Soweit diese Vereinbarungen im Hinblick auf die Betreuungsschlüssel einer Bindungswirkung unterliegen sollen, dürfte diese dem gestuften Vereinbarungsmodell des § 16 KiföG M-V nicht gerecht werden. Zwar wird mit dieser Satzungsregelung nicht der Abschluss von Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V als solches ausgeschlossen, andererseits sollen diese Betreuungsschlüssel ersichtlich nicht lediglich Hinweischarakter haben oder eine bloße Orientierung geben, vielmehr sollen sie – wie sich aus dem Begriff „Berechnungsgrundlage“ ablesen lässt – der Berechnung zugrunde gelegt werden, die Berechnung soll also von diesen Werten ausgehen. Diese Auslegung wird noch verstärkt dadurch, dass die Betreuungsschlüssel „gelten“, mithin eine rechtliche Wirkung entfalten sollen.

Der Antragsgegner selbst ist von der Verbindlichkeit seiner Satzungsregelung ausgegangen. In der Begründung zur Beschlussvorlage der KiföG-Satzung zur Sitzung des Jugendhilfeausschusses vom 26. März 2014 (Bl. 61 der BA. A) heißt es, dass der Landkreis mit dem § 8 seinen gesetzlich vorgesehenen Gestaltungsspielraum ausübe. Teilweise seien diese Festlegungen bisher in gesonderten Richtlinien des Jugendhilfeausschusses enthalten gewesen. Aus Gründen der Rechtswirksamkeit sollten sie in die Satzung übernommen werden. Bereits zuvor war in der 3. Sitzung der Arbeitsgemeinschaft Kindertagesstätten vom 28. Januar 2014 seitens der Verwaltung () ausgeführt worden, dass Richtlinien bisher im Schiedsstellenverfahren nicht anerkannt worden seien und der Landkreis aus Rechtssicherheitsgründen die Betreuungsschlüssel in der Satzung festlegen möchte. Auch die Schiedsstelle nach § 78g SGB VIII hat sich in ihrem Schiedsspruch vom 9. September 2016 an die Vorgabe der Satzung der dortigen Antragsgegnerin gebunden gesehen (S. 5 der Entscheidung, Bl. 139 d. GA.).

Mit Blick auf die vorstehenden Erwägungen kann der Senat jedoch offen lassen, ob die Rechtswidrigkeit von § 8 Abs. 1 Nr. 2 KiföG-Satzung a. F. auch aus einem Verstoß gegen § 16 KiföG M-V folgt.

dd.

Da es sich bei der Regelung des § 8 Abs. 1 Nr. 2 KiföG-Satzung a. F. um eine zentrale Regelung des Absatz 1 handelt, an die etwa die Regelungen in Nr. 3 und 4 anknüpfen, ist § 8 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. insgesamt unwirksam; da kein sinnvoller Regelungsgehalt

verbleibt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Satzungsgeber die Norm auch ohne die zu beanstandenden Regelungen erlassen hätte.

b.

Soweit mit § 8 Abs. 2 KiföG-Satzung a. F. die Gestaltungsmöglichkeiten der Träger der Kindertagesstätten für altersgemischte Gruppen eingeschränkt werden, verstößt die Vorschrift gegen die Vereinbarungsmaxime aus § 16 KiföG M-V; sie enthält eine unzulässig bindende Vorfestlegung, für die eine Rechtsgrundlage fehlt.

c.

Auch die Regelung des § 8 Abs. 3 KiföG-Satzung a. F. ist wegen Verstoßes gegen § 16 KiföG M-V unwirksam. Die Bestimmung enthält ebenfalls eine unzulässig bindende Vorfestlegung, für die eine Rechtsgrundlage fehlt. Dies gilt umso mehr, als die Beschäftigung der Assistenzkräfte nach § 11 Abs. 3 Satz 4 KiföG M-V (i. d. F. des 4. ÄndG KiföG M-V) in den Vereinbarungen nach § 16 KiföG M-V zu berücksichtigen ist.

Zudem wurde mit Art. 1 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 22. Juli 2017 (GVOBl. M-V 2017, 195) § 11 in Abs. 2 nicht nur dahingehend geändert, dass neben Sozialassistentinnen und Sozialassistenten auch Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger Assistenzkräfte sind. Vielmehr wurde in Satz 2 der Vorschrift bestimmt, dass über den Einsatz von Assistenzkräften der jeweilige Träger der Kindertageseinrichtungen entscheidet. Mit dieser Gesetzesänderung, die nach Art. 2 des Gesetzes am 1. September 2017 in Kraft trat, wurde die angefochtene KiföG-Satzung jedenfalls ab diesem Zeitpunkt unwirksam.

d.

Soweit nach § 8 Abs. 4 KiföG-Satzung a. F. für den Einsatz von Praktikanten und Studenten sowie Teilnehmern am Freiwilligen sozialen Jahr und des Bundesfreiwilligendienstes das Einvernehmen der Gemeinde und das Einvernehmen mit dem Elternrat bestimmt wird, ist die Vorschrift in gleicher Weise wegen Verstoßes gegen § 16 KiföG M-V unwirksam. Die Bestimmung enthält ebenfalls eine unzulässig bindende Vorfestlegung, für die eine Rechtsgrundlage fehlt. Dass insoweit keine Satzungskompetenz des Kreistags des Antragsgegners bestand, weil es hierfür keine Satzungsermächtigung im KiföG M-V gab, macht der Umstand deutlich, dass § 10 Abs. 4 Satz 2 KiföG M-V i. d. F. des Dritten Änderungsgesetzes (GVOBl. M-V 2010, 396, 401) noch bestimmte:

„Das Nähere legen die Landkreise und kreisfreien Städte durch Satzung fest.“

Dieser Satz ist durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes (GVOBl. M-V 2013, 452, 453) gestrichen und mit einem anderen Inhalt ersetzt worden. Mit den zugleich eingeführten Sätzen 3 und 4 ist die Ermächtigung der Ausgestaltung durch Satzungen der Landkreise und kreisfreien Städte – wie bereits ausgeführt – auf die genannten Merkmale beschränkt worden.

e.

Im Hinblick auf den Umstand, dass der überwiegende Teil der Regelungen des § 8 KiföG-Satzung a. F. sich als rechtswidrig erwiesen hat, ist die Norm insgesamt unwirksam; da kein sinnvoller Regelungsgehalt verbleibt, kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Satzungsgeber die Norm auch ohne die zu beanstandenden Regelungen erlassen hätte.

III.

§ 8 der Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes vom 25. April 2014 in der Fassung des Art. 1 Nr. 4 der Ersten Änderungssatzung zu dieser Satzung vom 11. Dezember 2019 ist ebenfalls für unwirksam zu erklären.

Die Vorschrift des § 8 Abs. 1 KiföG-Satzung in der Fassung durch die Erste Änderungssatzung zur KiföG-Satzung vom 4. Dezember 2019 ist aus denselben Gründen wie die Vorfassung rechtswidrig und deshalb unwirksam. Zwar wurden durch die Erste Änderungssatzung in § 8 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 „§ 16“ durch „§ 24“ ersetzt und die Worte „und zur Bestimmung der finanziellen Beteiligung der Gemeinde nach § 20 und des Elternbeitrags nach § 21 KiföG M-V“ mit Wirkung zum 1. Januar 2020 ersatzlos gestrichen, im Hinblick auf die festgestellten Rechtsmängel der vorherigen Regelung ist jedoch keine Heilung erfolgt. In Ansehung der insoweit angenommenen Ermessensfehler hat die Vertreterin des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung hinsichtlich der Grundlagen der Beschlussfassungen des Kreistages zur Ersten Satzung zur Änderung der Satzung des Landkreises Rostock zur Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes ausgeführt, man sei damals bei der entsprechenden Beschlussvorlage für den Kreistag im Hinblick auf die zwischenzeitlichen gesetzlichen Änderungen unter Zeitdruck gewesen, das bishe-

rige Satzungsrecht anzupassen, man habe dabei bewusst die Frage des „Betreuungsschlüssels“ „außen vor gelassen“, weil der Einstieg in einer entsprechenden Diskussion dazu voraussichtlich eine rechtzeitige Satzungsänderung unmöglich gemacht hätte. Insofern beruht offensichtlich auch die Erste Änderungssatzung auf einer nicht ordnungsgemäßen Ermessensausübung.

Da § 8 Abs. 2 KiföG-Satzung durch die Erste Änderungssatzung nicht berührt worden ist, ist die Vorschrift auch in der Satzungsneufassung aus den genannten Gründen rechtswidrig.

Entsprechend den obigen Erwägungen ist § 8 KiföG-Satzung in der Fassung der Ersten Änderungssatzung insgesamt für unwirksam zu erklären.

Mit der Ersten Änderungssatzung zur KiföG-Satzung wurden im Übrigen § 8 Abs. 3 und Abs. 4 mit Wirkung ab 1. Januar 2020 ersatzlos gestrichen und sind mit der Neufassung von § 5 KiföG-Satzung die bisherigen Regelungsinhalte der früheren § 5 Abs. 1, 5, 6 und 8 KiföG-Satzung a. F. entfallen.

IV.

Im Übrigen ist der Normenkontrollantrag unbegründet und deshalb insoweit abzulehnen.

Die Antragsteller wenden sich ausdrücklich noch gegen die Regelungen in § 2, § 5 Abs. 4, § 7 und § 13 KiföG-Satzung in beiden zur Überprüfung gestellten Fassungen. Diese Vorschriften sind jedoch – wie auch die Satzung im Übrigen – nicht zu beanstanden.

1.

§ 2 Abs. 1 und Abs. 2 KiföG-Satzung a. F. lauten:

§ 2 Betreuungsumfang

- (1) Ein Ganztagsplatz umfasst in der Krippe, Kindergarten und in der Kindertagespflege eine regelmäßige Betreuungszeit von 50 Stunden, ein Teilzeitplatz von 30 Stunden und ein Halbtagsplatz von 20 Stunden in der Woche in der Regel von Montag bis Freitag.
- (2) Im Hort erfolgt die Förderung in der Regel bis zu 6 Stunden als Ganztagsförderung oder bis zu 3 Stunden als Teilzeitförderung täglich von montags bis freitags außerhalb der Unterrichtszeiten.

Die Norm übernimmt die in § 4 Abs. 1 und 2 KiföG M-V (i. d. F. des 4. ÄndG KiföG M-V) vorgegebenen Betreuungsstundenwerte. Die Antragsteller rügen die Formulierung in der KiföG-Satzung, dass diese Betreuungszeiten als „regelmäßig“ bezeichnet werden, wodurch die Möglichkeit einer quantitativen Abweichung nach oben oder unten bestehe. Zwar weicht die Satzungsregelung insoweit von der gesetzlichen Regelung des § 4 Abs. 1 und 2 KiföG M-V im Wortlaut ab (vgl. auch die Verwendung des Wortes „regelmäßig“ bei Baulig/ Krenz/ Deiters [Hrsg.], Kindertagesbetreuung in Mecklenburg-Vorpommern, Vorschriften für die Jugendhilfe und Tageseinrichtungen mit Kommentar, Kennzahl 22.05, Erläuterungen zu § 5 KiföG M-V, Rn. 3). Sie lässt sich jedoch gesetzeskonform und normerhaltend dahingehend auslegen, dass die gesetzlichen Betreuungszeiten im Rahmen der nach § 16 KiföG M-V zu treffenden Vereinbarungen immer einzuhalten sind.

Soweit § 2 Abs. 1 KiföG-Satzung a. F. auch die Formulierung enthält, dass die Betreuung „in der Regel von Montag bis Freitag“ umfasst, übernimmt die Vorschrift lediglich die gleichlautende gesetzliche Bestimmung in § 4 Abs. 1 Satz 2 KiföG M-V. Insoweit sieht bereits die gesetzliche Vorschrift die Möglichkeit einer Abweichung vor. So können beispielsweise Öffnungszeiten am Samstag oder im Rahmen einer sogenannten 24-Stunden-Kita für Eltern, die im Schichtdienst arbeiten, geschaffen werden.

Soweit die Antragsteller meinen, § 2 Abs. 2 KiföG-Satzung a. F. erlaube in Widerspruch zu § 5 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V (i. d. F. des 4. ÄndG KiföG M-V) eine Abweichung in Bezug auf den Leistungsumfang in Horten, dieser sei im Gesetz mit „drei Stunden“ als Teilzeitförderung normiert, nicht wie in der Satzung mit „bis zu 3 Stunden“, geht dieses Vorbringen fehl. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 KiföG M-V erfolgt die Förderung „in der Regel bis zu sechs Stunden als Ganztagsförderung oder drei Stunden als Teilzeitförderung täglich ...“. Evidentlich beziehen sich sowohl die Formulierungen „in der Regel“ und „bis zu“ auf beide Arten der Förderung, so dass eine entsprechende Umsetzung in der Satzung dergestalt, dass sich der Zusatz „bis zu“ bei beiden Förderungsarten findet, lediglich eine andere sprachliche Fassung desselben Regelungsgehalts bedeutet.

§ 2 Abs. 1 und Abs. 2 KiföG-Satzung wurde durch die Erste Änderungssatzung nicht berührt.

2.

§ 5 Abs. 4 KiföG-Satzung a. F. lautet:

- (4) Die Platzkostenzuschüsse für das Folgejahr werden vom Jugendamt des Landkreises Rostock den Trägern der Einrichtungen, den Kindertagespflegepersonen und den Gemeinden bekannt gegeben.

Soweit die Antragsteller sich mit dem Argument, § 5 Abs. 4 bis 6 der KiföG-Satzung a. F. regelten im Widerspruch zu dem Vereinbarungsprinzip des § 16 KiföG M-V und dem dort geregelten Grundsatz der Prospektivität der Entgelte ohne rechtliche Grundlage u. a. eine rückwirkende Verrechnung und Änderung von Platzkostenzuschüssen, führt dies hinsichtlich § 5 Abs. 4 KiföG-Satzung a. F. anders als bei § 5 Abs. 5 und Abs. 6 KiföG-Satzung a. F. (siehe dazu oben unter I. 2.) nicht zur Unwirksamkeit der Vorschrift. Denn § 5 Abs. 4 KiföG-Satzung a. F. bestimmt lediglich eine Bekanntgabe der Platzkostenzuschüsse, ohne eine inhaltliche Regelung zu ihrer Höhe zu treffen.

Bei der Neufassung des § 5 KiföG-Satzung durch die Erste Änderungssatzung ist der Regelungsinhalt von § 5 Abs. 4 dahingehend geändert worden, dass (nur noch) die laufenden Geldleistungen für das Folgejahr vom Jugendamt des Landkreises Rostock den Kindertagespflegepersonen bekannt gegeben werden. Abgesehen davon, dass sich diese Vorschrift nunmehr nur noch an die Kindertagespflegepersonen und nicht mehr an freien Träger der Kindertagesstätten richtet – und damit die Antragsteller von dieser Bestimmung nicht mehr betroffen sind – enthält sie weiterhin lediglich eine nicht zu beanstandende Bekanntgaberegelung.

3.

§ 7 KiföG-Satzung a. F. lautet:

§ 7
Erlaubniserteilung für den Betrieb einer Kindertagesstätte
und für die Kindertagespflege

Der Jugendhilfeausschuss des Landkreises Rostock wird ermächtigt, Richtlinien für die Erteilung von Erlaubnissen zum Betrieb einer Kindertageseinrichtung nach § 45 SGB VIII und für die Kindertagespflege nach § 43 SGB VIII zu erlassen.

Soweit die Antragsteller hierzu der Ansicht sind, die Auslegung dieser Norm lege nahe, dass diese Richtlinien gemäß § 1 der KiföG-Satzung a. F. für die Antragsteller verbindlich sein sollen, teilt der Senat diese Auffassung nicht. Den noch zu erlassenden Richtlinien

käme keine unmittelbare Geltung mit bindender Wirkung gegenüber den Antragstellern zu. Vielmehr würden solche Richtlinien in erster Linie verwaltungsintern wirken und die Verwaltung gegenüber Dritten lediglich aufgrund des Gleichbehandlungsgebots aus Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend binden, entsprechend der Richtlinie ihre Verwaltungstätigkeit gleichmäßig auszuüben. Da seine inhaltliche Konkretisierung für diese Richtlinien in dieser Satzungsnorm nicht festgeschrieben ist, liegt auch kein Verstoß gegen § 16 KiföG M-V vor.

Der Senat kann offen lassen, ob sich eine solche Richtlinienkompetenz des Jugendhilfeausschusses bereits aus dem SGB VIII und dem KiföG M-V unmittelbar ergibt, in diesem Fall hätten die angefochtenen Satzungs Vorschriften ohnehin lediglich deklaratorischen Charakter.

§ 7 ist durch die Erste Änderungssatzung nicht berührt worden.

4.

§ 13 KiföG-Satzung a. F. lautet:

§ 13 Ermächtigungen

Der Jugendhilfeausschuss des Landkreises Rostock wird ermächtigt, eine Richtlinie für den Abschluss von Vereinbarungen gemäß §§ 78b bis e SGB VIII i.V.m. dem KiföG M-V und zur Berechnung der Entgelte in den Kindertageseinrichtungen als Grundlage für die Vertragsverhandlungen nach § 16 KiföG M-V zu erlassen.

Hinsichtlich dieser Bestimmung wird auf die vorstehenden Ausführungen zu Ziffer 3 verwiesen.

Durch die Erste Änderungssatzung ist in § 13 lediglich das Zitat von § 16 KiföG M-V auf die Neuregelung in § 24 KiföG M-V geändert worden.

5.

Der Senat hatte nach alledem nur die Teilunwirksamkeit der KiföG-Satzungen im tenorierten Umfang auszusprechen. Voraussetzung für die Teilbarkeit einer Satzung ist, dass die ohne den nichtigen Teil bestehende Restregelung sinnvoll bleibt (§ 139 BGB analog) und darüber hinaus mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne den zur Unwirksamkeit

führenden Teil erlassen worden wäre (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2012 – 9 CN 1/11 –, juris Rn. 30 m.w.N.). Da sich die Satzung auch an die Eltern/ Personensorgeberechtigten (z. B. § 6) und Kindertagespflegepersonen (§ 10 ff.) richtet, bleibt die KiföG-Satzung auch ohne den für unwirksam erklärten Teil sinnvoll und kann daher angenommen werden, dass der Kreistag des Antragsgegners die Satzung ohne die für unwirksam erklärten Vorschriften erlassen hätte, wenn ihr deren Rechtswidrigkeit bewusst gewesen wäre (vgl. OVG Greifswald, Urteil vom 7. März 2017 – 1 K 17/14 –, juris Rn. 21).

IV.

Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 155 Abs. 1 Satz 1, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO i. V. m. § 188 Satz 2 VwGO.

Da das Verfahren gemäß § 188 Satz 2 VwGO gerichtskostenfrei ist (vgl. auch OVG Bremen, Urteil vom 14. Juli 2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 98), war lediglich über die Kostenverteilung der außergerichtlichen Kosten der Beteiligten zu entscheiden.

Der Antrag der Antragsteller zu 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8. und 9. bzw. 4. und 10. ist teilweise abgelehnt worden, sodass sie entsprechend nach Kopfteilen anteilig die Kosten zu tragen haben. Der Senat hat im Rahmen einer Gesamtbetrachtung das Obsiegen der Antragsteller nur hinsichtlich einzelner Vorschriften der insgesamt angefochtenen beiden Satzungen aufgrund des erheblichen wirtschaftlichen Interesses gerade bezogen auf diese Vorschriften mit der Hälfte des Kostenwertes angesetzt. Der höhere Anteil der Antragsteller zu 4. und 10. folgt aus der Kostenverteilung aufgrund der übereinstimmenden Erledigungserklärung der Beteiligten (§ 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO), insoweit war über die Kosten nach billigem Ermessen zu entscheiden. Das führte zur Auferlegung von höheren Kosten auf die Antragsteller zu 4. und 10., weil ihr Antrag bezogen auf die Satzung in der Fassung der 1. Änderungssatzung insgesamt unzulässig war, da sie nach ihren eigenen Angaben im Schriftsatz vom 31. Oktober 2021 seit dem 1. Januar 2020 (Antragsteller zu 10.) bzw. seit August 2018 (Antragsteller zu 4.) im Geltungsbereich des Landkreises Rostock keine Kindertagesstätten mehr betreiben.

Soweit die Antragsteller obsiegen haben, hat der Antragsgegner die Kosten zu tragen.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 1 VwGO i. V. m. § 709 ZPO, hinsichtlich des Antragsgegners i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision war nicht zuzulassen, da Revisionsgründe i. S. v. § 132 Abs. 2 VwGO nicht bestehen.

Rechtsmittelbelehrung:

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim Obergerverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Domstraße 7, 17489 Greifswald, durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Obergerverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Die Beteiligten müssen sich durch Bevollmächtigte im Sinne von § 67 Abs. 4 Sätze 3 bis 6 VwGO vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe der Sätze 3, 5 und 6 zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.