



Landes-SGK EXTRA Brandenburg

IMPULSE 9 APRIL | 2018

Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik Brandenburg e.V.

Kinderglück

Neue Herausforderungen für Brandenburger Kommunen

Autor Daniel Keip, Mitglied im Vorstand der SGK Brandenburg e. V.

Liebe Freundinnen und Freunde sozialdemokratischer Kommunalpolitik, liebe Leserinnen und Leser, die Schlagzeilen allein des letzten Vierteljahres beschrieben sehr gut, in welchem Spannungsfeld sich die Brandenburger Kommunen befinden. Anhand von vier ausgewählten Überschriften lässt sich gut ablesen, vor welchen Herausforderungen die Brandenburger Kommunen stehen.

Das OVG-Urteil zu den Elternbeiträgen vom 6. Oktober 2017

Am 6. Oktober 2017 urteilte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG) über die Beitragsatzung für Kinderbetreuung der Kreisstadt Rathenow. Nachdem bereits in den vorangegangenen Jahren über die Art und Höhe der Elternbeiträge landesweit diskutiert worden war, setzte das OVG mit diesem Urteil viele Kommunen in Zugzwang. Es stellte fest, dass die von der Stadt 2014 beschlossene Satzung mit dem Brandenburgischen Kindertagesstättengesetz nicht vereinbar ist. Für die Mutter, die das Normenkontrollverfahren vor Brandenburgs höchstem Verwaltungsgericht angestrengt hatte, war das ein Erfolg, durfte sie doch mit der Rückzahlung der Kita-beiträge rechnen. Für die Kreisstadt und viele andere Städte und Gemeinden schloss sich eine intensive Lektüre des Urteils der Richter an. Denn für viele Kommunen hatten die Aussagen des Gerichtes Konsequenzen.

Die konkrete Ausgestaltung der Elternbeiträge obliegt im Land Brandenburg den Trägern der Einrichtungen. Und schon hier zeigt sich im Land Brandenburg ein sehr heterogenes Bild bei der Trägerstruktur. Während einige Kommunen eigene Kindertagesstätten und Hortange-



Daniel Keip

Foto: privat

bote betreiben, sind andere dazu übergegangen diese Angebote ganz oder zumindest teilweise an freie Träger zu übergeben. Und dies nicht nur mit Konsequenzen für die Vielfalt des Angebotes, sondern auch für die regelnden Rechtsakte. Einige Kommunen sind auf Grund ihrer Trägerstruktur noch in der Lage, Satzungen durch die örtliche Gemeindevertretung zu beschließen, die dann verbindlich für die Kitaträger sind. Andere Kommunen, deren Betreuungsangebot überwiegend oder vollständig von freien Trägern sichergestellt wird, müssen den Weg über Beitragsordnungen gehen, die von der Gemeindevertretung beschlossen werden. Nach diesem Beschluss sind es dann die für die Kinderbetreuung zuständigen Fachverwaltungen, die mit den freien Trägern die Anwendung der Beitragsordnung abstimmen und bestenfalls erreichen. Diese

Vielfalt aus Trägerstruktur, örtlichen Rechtsgrundlagen und Auslegungsunterschieden des Brandenburgischen Kindertagesstättengesetzes (KitaG) beschäftigt die Kommunen, die Spitzenverbände und auch die Landespolitik regelmäßig.

Das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat zuletzt 2016 eine Handreichung für die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Brandenburg zur Erteilung des Einverständnisses gemäß § 17 Absatz 3 Satz 2 KitaG durch Rechtsanwalt Dr. Christoph Baum erarbeiten lassen. Diese Orientierungshilfe hatte zweierlei Zielrichtungen. Zum einen sollte es den Kommunen Hilfe bei der Anwendung des Kitagesetzes bieten. Insbesondere im Jahr 2016 wurde über die örtlichen Unterschiede bei den Elternbeiträgen im Land Brandenburg diskutiert. Da-

Inhalt

Kinderglück

Die Kita-Satzungen in Potsdam

Die Akademie Besser Bürgermeistern

Immer Ärger mit den Satzungen

IMPRESSUM

Verantwortlich für den Inhalt:

SGK Brandenburg e.V.,
Alleestraße 9, 14469 Potsdam

Redaktion: Rachil Ruth Rowald,
Geschäftsführerin, V.i.S.d.P.
Telefon: (0331) 73 09 82 01

Verlag: Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft,
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin
Telefon: (030) 255 94-100
Telefax: (030) 255 94-192

Anzeigen: Henning Witzel

Litho: Satzstudio Neue Westfälische GmbH & Co. KG

Druck: J.D. Küster Nachf. + Pressedruck GmbH
& Co. KG, Industriestraße 20, 33689 Bielefeld

bei kamen auch immer wieder die Forderungen nach einer landeseinheitlichen Beitragsordnung oder zumindest einer Rahmenordnung auf, die allzu große Unterschiede in der Beitragshöhe vermeiden sollte. Das Land sah sich mit diesen Erwartungen aus der Elternschaft und auch den Kommunen konfrontiert und hatte gleichzeitig die Befürchtung, dass eine solche Musterordnung einen zu tiefen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung darstellen würde und entsprechend dem Maßstab der strengen Konnexität auch eine Verpflichtung des Landes zur Finanzierung auslösen könnte. Das vorgelegte Vademecum für die Träger der örtlichen Jugendhilfe erleichtert zwar grundsätzlich die Arbeit der Fachverwaltungen, doch die Entscheidung aus Rathenow zeigt, dass im Land Brandenburg noch immer sehr unterschiedliche Auslegungen der Vorschriften des Kitagesetzes anzutreffen sind.

Steigende Geburtenrate seit 1993 auf den Höchststand 2016

In diese Zeit nun fällt eine andere Schlagzeile aus diesem Frühjahr. Von einem Babyboom in Berlin und Brandenburg wurde nach den Veröffentlichungen Landesamtes für Statistik Berlin-Brandenburg gesprochen. Mit 20.934 wurden im Jahr 2016 im Land Brandenburg so viele Kinder geboren wie noch nie seit 1990. Nach einem Tiefstand im Jahr 1993 mit 12.283 Geburten setzt sich damit der kontinuierliche Anstieg der Geburtenzahlen fort. Doch jene gehen fehl, die hierin bereits die Trendwende des demografischen Wandels sehen wollen. Vielmehr ist der Geburtenanstieg, den wir derzeit verzeichnen können, das Ergebnis externer und interner soziodemografischer Effekte. Dabei wird nicht nur auf die Zuwanderung der letzten Jahre Bezug genommen, sondern vor allem auf die Altersgruppe jener, die derzeit Kinder bekommen. Mit wachsender Distanz zu Berlin haben die Kommunen in den letzten fast 30 Jahren auch wachsende Teile der Bevölkerung verloren. Der Effekt dieser Abwanderung wird sich in den nächsten Jahren im sogenannten demografischen Echo bemerkbar machen. Denn Kinder, die entweder nach der Wiedervereinigung gar nicht erst nicht geboren wurden oder aber Brandenburg

den Rücken gekehrt haben, werden hier keine Kinder bekommen. Mithin ist der momentan so bezeichnete Babyboom trügerisch und eine Herausforderung für die Kommunen. Bestenfalls gelingt es ihnen, die Zahl der Geburten auf diesem Niveau zu stabilisieren. So kann es gelingen, dass die Investitionen, die derzeit auch durch Fördermittel des Bundes und Landes in den Ausbau der Kinderbetreuung fließen, auch nachhaltig wirken. Besonders spannend ist die momentane Geburtenrate vor dem Hintergrund einer im Land in den vergangenen Jahren geführten Diskussion um die Zukunftsfähigkeit der kommunalen Strukturen. Denn die höchsten Geburtenraten in Brandenburg gab es 2016 zum Beispiel im Landkreis Prignitz (1,92 Kinder je Frau), im Landkreis Oberspreewald-Lausitz (1,79) und in Ostprignitz-Ruppin (1,78). Also jenen Landkreisen, die im Rahmen einer Strukturreform noch ihre Eigenständigkeit verlieren sollten. Natürlich sind Verwaltungsstrukturen nur in sehr seltenen Ausnahmefällen Gründe für eine höhere Geburtenrate und auch der politische Einfluss darauf dürfte überschaubar sein. Es waren aber genau jene demografischen Effekte, die die Argumentation der Landespolitik gegenüber den Landkreisen und kreisfreien Städten immer schwieriger machten und letztlich den Reformstopp mitbegründeten.

Geburtenrate als Herausforderung für Betreuungskapazitäten

Die eben geschilderte Entwicklung der Geburtenzahlen in unserem Land ist für die Kommunen Segen und Herausforderung zugleich. Wie bereits angedeutet stehen einzelne Fördermöglichkeiten für den Ausbau der Kinderbetreuung zur Verfügung. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze begrenzt. Dies liegt nicht nur an der insbesondere in der Bauwirtschaft derzeit guten Auftragslage mit einer entsprechenden Auswirkung auf die Baupreise. Auch die gemeindeeigenen Flächen und Ausbaupotenziale bestehender Angebote sind vielfach an ihren Grenzen angelangt. Aus diesem Grund haben beispielsweise Eltern aus dem Potsdam-mittelmärkischen Borkwalde und Borkheide

einen Brief an die Bundeskanzlerin geschrieben. Der Brief, der von einer Unterschriftensammlung in den Waldgemeinden des Berlin-nahen Raumes begleitet wurde, fordert Angela Merkel zum Handeln auf. Vor allem die derzeit in den Gemeinden herrschende Raumnot im Kindergarten und in der nachschulischen Hortbetreuung veranlasste die Eltern zu diesem Schritt. So verständlich das Missfallen der Eltern ist, so gering wird der konkrete Einfluss der Bundesregierung auf eine schnelle Verbesserung sein. Nicht nur, weil der Bund, die Länder und die Kommunen in Fragen der Kinderbetreuung die Kompetenzen unter sich aufteilen, sondern auch, weil viele Probleme nicht leicht zu lösen sein werden. Denn auch der von den Eltern beklagte Erziehermangel wird sich nicht kurzfristig beheben lassen. Die meisten Kommunen haben längst die Kapazitäten der eigenen Einrichtungen und der freien Träger hochgefahren und suchen händierend nach Fachkräften. Die Übergabe eines Fördermittelbescheides an eine Bürgermeisterin zum Aus- und Neubau einer Kita gibt deshalb oft nicht nur Anlass zur Freude, sondern führt auch zu Sorgenfalten auf der Stirn der Hauptverwaltungsbeamtin. Denn nicht nur die Baupreise und die Bauzeiten, die derzeit von Unternehmen aufgerufen werden, machen einen dringend nötigen Ausbau in der von Eltern zu Recht erwarteten Zeit schwierig. Auch das notwendige pädagogische Personal zu finden wird eine zunehmende Herausforderung.

Vorschläge, die Gehältergerechtigkeit zwischen Pädagogen in der Grundschule und in der Kinderbetreuung zu erhöhen, wie sie jüngst von der Brandenburgischen Bildungsministerin geäußert wurden, sind zu begrüßen, wenn das Land den Differenzbetrag zur derzeitigen Bezahlung auch ausgleichen wird. Denn was die Attraktivität des Erzieherberufes steigern soll, wird gleichzeitig zu steigenden Personal- und damit auch Platzkosten führen. Eine nicht zu stemmende Herausforderung für die meisten kommunalen Haushalte. Insofern ist die vierte Schlagzeile des letzten Quartals ein Bekenntnis des Landes zur stärkeren finanziellen Beteiligung und besseren Ausstattung der Kommunen.

Einstiege in die kostenlose Kinderbetreuung

Im März 2018 hat der Landtag von Brandenburg die Beitragsfreiheit des letzten Kita-Jahres auf den Weg gebracht. Vom 1. August an sollen die Eltern keine Elternbeiträge mehr zahlen müssen und die Landespolitik hat bereits angekündigt schrittweise komplett auf die Erhebung von Beiträgen zu verzichten. Die dabei angekündigte Erstattung an die Kommunen in Form von Pauschalbeträgen bzw. wo nötig durch Mehrkostenausgleiche ist zu begrüßen, denn die Finanzierung dieser Landesinitiative aus den kommunalen Haushalten ist schon wegen der Konnexität abzulehnen.

Die Entscheidung des Landes, auf die Elternbeiträge zur Kinderbetreuung zu verzichten und damit das Bildungsangebot von der Geburt bis in den Universitätshörsaal tatsächlich kostenfrei zu machen, ist auf den ersten Blick sozialpolitisch vernünftig. Ob sich der Verzicht auf diese Beiträge aber von einer Stärkung des Bildungsangebotes, einem besseren Betreuungsschlüssel und einer individuelleren Förderung von Kindern begleiten lässt, bleibt abzuwarten. Durch den ersten Schritt zur Beitragsfreiheit wird es auch nicht zu einem Run auf die Kitaplätze kommen, denn schon heute sind im Durchschnitt mehr als 97 Prozent der Kinder eines Jahrganges im letzten Kita-Jahr in einer Kindertagesstätte. Erst die Ausweitung der Beitragsfreiheit auf die übrigen Kita-Jahre wird zu einer Veränderung des Anwahlverhaltens der Eltern führen. Denn trotz des Rechtsanspruches auf Kinderbetreuung sind beispielsweise nur etwa 57 Prozent der unter Dreijährigen in einem Angebot der Kinderbetreuung. Die damit einhergehende Herausforderung für Kommunen wird es sein, weitere Betreuungsplätze zu schaffen oder jene, die derzeit geschaffen werden, auch langfristig vorzuhalten. Eine Herausforderung mehr, vor der die brandenburgischen Kommunen stehen, und eine, bei der nur eine Unterstützung durch das Land gewährleistet, dass die Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden nicht überfordert wird.

DEMO

VORWÄRTS-KOMMUNAL

■ DAS SOZIALDEMOKRATISCHE
MAGAZIN FÜR KOMMUNALPOLITIK

**BESUCHEN
SIE UNS AUF**

www.demo-online.de

**MEHR INFOS.
MEHR HINTERGRÜNDE.**

www.demo-online.de

Mit Blickpunkt, Aktuelles, Kommunal-Blog,
DEMO-Kommunalkongress, Reporte, u. v. m.



Die Kita-Satzungen in Potsdam

Auf dem Weg zur Rechtsklarheit

Interview mit Mike Schubert, dem Sozialdezernenten der Stadt Potsdam

Das Thema „Kita-Satzungen“ beschäftigt ohnehin seit einiger Zeit zahlreiche Kommunen in Brandenburg. Viele davon prüfen, ob ihre Satzungen, in denen die Beiträge der Eltern bestimmt werden, angepasst oder geändert werden müssen, nachdem das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg Ende letzten Jahres eine Kita-Satzung für nichtig erklärt hatte. In Potsdam gibt es nun eine besondere Situation. Dort werden die Einrichtungen von privaten Trägern betrieben – in 118 Einrichtungen mit knapp 18.000 Plätzen. Wie sich jüngst herausgestellt hat, wurden auf der Grundlage einer 2016 erlassenen Elternbeitragsatzung für den Kita-Bereich in der Vergangenheit die Elternbeiträge falsch kalkuliert. Dadurch wurden die zu zahlenden Beiträge im Ergebnis zu hoch angesetzt. Wie kam es dazu?

Wir haben in Brandenburg ein sehr altes Kitagesetz mit zum Teil sehr offenen Formulierungen und Regelungen. Das führt aktuell dazu, dass Rechtsklarheit über ein Gesetz durch Gerichte hergestellt wird. Bei einem sensiblen Thema wie der Kindererziehung eigentlich ein Unding. Zum Teil werden Paragraphen je nach Satzungsgeber unterschiedlich ausgelegt. Zum Beispiel handhaben die vier kreisfreien Städte die Berechnung der Beiträge völlig unterschiedlich. Das hat für mich nichts mit kommunaler Selbstverwaltung zu tun, sondern mit unklaren gesetzlichen Vorgaben. So haben wir in der Stadt Potsdam die pädagogischen Kosten in die Gebührenkalkulation mit einberechnet, was sich im Nachgang als Fehler herausgestellt hat. Noch komplizierter wird es mit der Rechtsauslegung bei den Gebäudekosten. In allen vier kreisfreien Städten und auch in vielen anderen Gemeinden in Brandenburg werden die Gebäudekosten in die Elternbeiträge einkalkuliert. Laut Standpunkt der Eltern und Träger in Potsdam müs-



Mike Schubert

Foto: privat

sen diese Kosten eigentlich durch die Gemeinde getragen werden. Wenn diese Rechtsauffassung richtig wäre, dann müssten weitere Bestandteile aus der Kalkulation der Elternbeiträge entfernt werden. Leider nutzt der Landesgesetzgeber die aktuelle Situation nicht, um in dieser Frage für eine Klarstellung zu sorgen und überlässt Kommunen und Eltern erneut, die Frage vor Gericht auszutra-

gen. Das ist ärgerlich und trägt nicht zum Kitafrieden bei.

Damit stehen zwei Punkte auf dem Prüfstand: die seit 2016 zu hoch angesetzten Elternbeiträge und die künftigen Gebühren. Müssen die Beträge an die Eltern nun zurückgezahlt werden und was würde das für die Stadt Potsdam bedeuten?

Aktuell gibt die Stadt 99 Millionen Euro für die Kindertagesstätten aus und bekommt einen Zuschuss von etwa 32 Millionen vom Land Brandenburg. Wir sind gerade dabei die Elternbeiträge neu zu kalkulieren und die Kosten zu ermitteln. Danach können wir genau sagen, über wieviel Geld wir reden.

Wie wird versucht dieser Situation derzeit beizukommen und eine Einigung mit den Kita-Trägern zu finden? Gibt es dazu Gespräche?

Ich habe gleich nach den ersten Anzeichen, dass wir als Landeshauptstadt Potsdam einen Fehler gemacht haben, den es schnellstmöglich zu korrigieren gilt, eine Arbeitsgruppe vorgeschlagen, in der die Kita-Träger, der Elternbeirat der Stadt, die Stadtverordneten und die Verwaltung vertreten sind. Diese arbeitet derzeit gemeinsam mit zwei Rechtsanwaltskanzleien an der Klärung aller Fragen. Parallel dazu haben wir als Stadt mehrere Veranstaltungen mit den Eltern- und Trägervertretern durchgeführt und uns den Fragen gestellt. Es gibt gemeinsam von El-



„Kita-Beiträge“

Foto: SGK-Brandenburg

ternbeirat, Trägervertretern und Stadt Potsdam veröffentlichte Elternbriefe, in denen wir transparent über Sachstände informieren. Zusätzlich habe wir eine Internetseite mit Servicetelefonnummer und Mailadresse geschaltet, um Fragen der Eltern direkt und unkompliziert bearbeiten zu können. Wir werden auch jeden weiteren Schritt öffentlich darstellen. Es geht vor allem darum, Vertrauen bei allen Beteiligten wiederherzustellen. Das geht nur mit Transparenz und Offenheit.

Welche Aspekte wären dabei in einer Mustersatzung besonders wichtig?

Ich persönlich hätte mir einen Rahmen des Landes gewünscht. So bleibt uns derzeit nur selbst die Möglichkeit, eine Empfehlung für die Erhebung von Elternbeiträgen zu erstellen. Was dabei auffällt, ist die Tatsache, dass viele Begriffe im Kitagesetz einen großen Spielraum für rechtliche Auslegungen zulassen. Wenn ich allein den Streit um die Frage, wer welche Kostenart trägt, anschau, spricht viel für eine einheitliche Vorgabe, zumindest als Rahmen.

Welche Vorteile hätte die Einheitlichkeit aller Kita-Satzungen?

Wenn Satzungstext und Kalkulation einheitlichen Standards folgen würden, gäbe es eine höhere Rechtssicherheit. Und wir würden eine Vergleichbarkeit bei den Kitabeiträgen im Land bekommen. Das wäre hilfreich.

Was wären die Konsequenzen bzw. worin bestehen die Gefahren, wenn sich keine Einigung erzielen lässt und jede Einrichtung eine eigene Satzung erarbeitet, auf deren Grundlage sie die Beiträge erheben möchte?

Bezogen auf die Potsdamer Situation würde es bedeuten, dass wir im Stadtgebiet 118 unterschiedliche Satzungen hätten und die Gefahr bestünde, dass neben dem pädagogischen Konzept und der Entfernung auch der Preis eine Rolle bei der Auswahl der Kitas spielt. Im Interesse der Kinder sollten aber die Inhalte im Mittelpunkt stehen und da hätte ich bei einer solchen Wettbewerbssituation Bedenken.

Würde dies automatisch bedeu-

ten, dass die Elternbeiträge auch für die Zukunft sinken?

Nicht zwingend. Wenn wir jetzt neu kalkulieren, kann das einmalig der Fall sein. Aber es bleibt ja im Grundsatz dabei, dass Eltern anteilig natürlich weiter an Kosten beteiligt werden. Und die unterliegen, wie alle anderen Dienstleistungen, auch allgemeinen Preissteigerungen.

Müssen die Satzungen bis zum Beginn des Kitajahres am 1. August fertig sein, weil die Träger eine rechtskonforme Grundlage für das Erheben der Beiträge benötigen? Das wäre ein sehr straffer Zeitplan. Ist das Ziel noch erreichbar?

Der Zeitplan ist sehr straff. Aber wir wollen wieder eine rechtssichere Situation für die Eltern herstellen. Aus den Beitragstabellen muss für Eltern wieder der zu zahlende Beitrag ersichtlich sein.

Gleichzeitig wird das Gesetz zum Einstieg in die Elternbeitragsfreiheit in Kitas seit Anfang März im Landtag beraten und wird dort, nach der 1. Lesung im Plenum, in den Fachausschüssen beraten. Worum geht es dabei?

Die rot-rote Landesregierung will mit dem Gesetz das beitragsfreie letzte Kitajahr einführen. Als Einstieg in eine beitragsfreie Kita ist dies zu begrüßen.

Was würde das für die Stadt Potsdam bedeuten und müsste dies auch noch in die Satzung bis Anfang August eingearbeitet werden?

Für uns wird der Zeitplan dadurch noch sportlicher. Der Landtag entscheidet am 30. Mai über das Gesetz und wir haben eine Woche später unsere letzte Stadtverordnetenversammlung. Das heißt, alle Vorarbeiten müssen unter Vorbehalt gemacht werden. Aber ich bin vorsichtig optimistisch, dass wird dies alles bis zum Beginn des neuen Kitajahres schaffen.

Mike Schubert ist seit September 2016 Beigeordneter für Soziales, Jugend, Gesundheit und Ordnung in der brandenburgischen Landeshauptstadt Potsdam.

Das Interview führte Rachil Rowald.

bnr.de
blick nach rechts

**„Die Bekämpfung von Rechts-
extremismus ist nach wie vor ein aktuelles und zentrales Thema. Wer den ‚blick nach rechts‘ regelmäßig liest, erkennt die aktuellen Gefahren von Rechtsaußen und kann sachkundig argumentieren.“**

Schirmherrin Ute Vogt

Weitere Informationen im Netz:
www.bnr.de

Die Akademie Besser Bürgermeistern

Das Handwerkszeug, das Wissen und das Auftreten

Autorin Rachil Rowald

Am 5. April dieses Jahres wurde in einem Radiobeitrag des Rundfunks Berlin-Brandenburg zu den parteilosen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern im Land Brandenburg die Akademie „Besser Bürgermeistern“ der SGK Brandenburg besonders positiv erwähnt. Und tatsächlich ist das Programm dazu gedacht, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister dabei zu unterstützen ihr Amt auszuüben, aber auch allen kommunalpolitisch Interessierten entsprechendes Wissen zu vermitteln, unabhängig davon, ob sie sich für eine Kandidatur interessieren oder nicht. Die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten liegt ja ohnehin bei den Ortsvereinen.

Der Hintergrund dieser Seminare ist der folgende: Bürgermeisterei ist kein Ausbildungsberuf und man kann es auch nicht studieren. Gleichzeitig sind die Anforderungen sehr vielfältig, die vorhandenen Kenntnisse und Erfahrungen jedoch sehr unterschiedlich und nicht immer steht einem Neuling eine wohlwollende Vorgängerin oder ein wohlwollender Vorgänger als Mentorin oder Mentor beiseite.

Aber auch andere erfahrene und weniger erfahrene Kommunalpolitikerinnen und -politiker sowie kommunalpolitisch Interessierte nahmen Anregungen zu Handwerkszeug, Auftreten und Fachkenntnissen gerne an.



Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Foto: SGK Brandenburg

Anzeige



KOMMUNAL, SOZIAL, DEMOKRATISCH

DER DEMO-NEWSLETTER!

EINFACH ABONNIEREN

Auf www.demo-online.de/newsletter
Ihre E-Mail-Adresse sowie Vor- und Nachnamen eingeben und bestellen.

Erscheint 1x im Monat.
Kostenlos und aktuell.

Mit Ende des Jahres 2017 und zu Beginn des Jahres 2018 fand deshalb nun der zweite Durchgang der Akademie BESSER BÜRGERMEISTERN statt. Die engagierten Teilnehmerinnen und Teilnehmern konnten sowohl an klassischen Schulungen als auch an Seminaren und Workshops teilnehmen, in denen Fakten und Wissen ebenso vermittelt wurden wie persönliche, soziale und methodische Kompetenzen.

Vielfältiges Programm

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten lernen, woher die Kommunen ihre finanziellen Mittel bekommen, aber auch wie sie vergaberechtskonform wieder ausgegeben werden. Wie strategische Planung gelingt, aber auch welche Compliance-Regeln zu beachten sind. Dem Bereich „Social Media“ wurden ebenfalls zwei Module gewidmet. Abgerundet wurde dies mit Beiträgen zur Jugendbeteiligung in den Kommunen und zu dem Zusammenhang von Politik und Werten sowie mit einer zweitägigen Veranstaltung zu Stil, Rhetorik und Auftreten.

Bei gemeinsamen Kaminabenden, teilweise ohne Kamin, kamen die

Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht nur miteinander ins Gespräch, sondern unter anderem auch mit der Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres und Kommunales im Landtag Brandenburg, Klara Geywitz, und dem Ersten Beigeordneten der Stadt Ludwigsfelde, Christian Großmann. Die meisten Nachfragen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer betrafen zumeist praktische Erfahrungen, die die Gäste in ihren verschiedenen Rollen gemacht haben. Und die gegenseitige Vernetzung hat sicherlich auch nicht geschadet.

Kommunalakademie-Termine

Auch wenn es in diesem Jahr keinen Durchgang mehr geben wird, möchten wir in diesem Zusammenhang die Leserinnen und Leser auf die Kommunalakademie der SGK-Brandenburg unter dem Motto „Vom Engagement zur Verantwortung“ hinweisen, in der, wie in der Vergangenheit auch, vergleichbar umfangreiches Wissen sowie Kompetenzen vermittelt werden sollen.

In diesem Jahr ist sie an den folgenden Tagen geplant: 28./29. September, 19./20. Oktober, 7./8. Dezember und 14./15. Dezember.

Immer Ärger mit den Satzungen

Ein Einblick in das kommunale Satzungsrecht – Teil 1

Autorin Rachil Rowald

Fehler passieren ...

Letztes Jahr erklärte das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, wie bereits im Editorial zu lesen, die Kita-Gebührensatzung der Stadt Rathenow für unwirksam und zahlreiche Kommunen prüften ihre Satzungen darauf hin, ob in ihnen das Kommunalabgabengesetz des Landes Brandenburg als Erhebungs- bzw. Kalkulationsgrundlage genannt oder kalkulatorische Zinsen zur Berechnung der Elternbeiträge herangezogen wurden. Gleichzeitig befanden und befinden sich einige Straßen(aus)baubeitragssatzungen, auch unabhängig von Forderungen nach einem grundsätzlichen Verzicht der Beiträge, in der Diskussion und auch Friedhofssatzungen wurden oder werden überarbeitet. Und während Sie diese Zeilen lesen wird sicherlich irgendwo gerade eine kommunale Satzung erarbeitet, geändert, diskutiert oder überprüft.

Es gibt Hauptsatzungen, Denkmalsbereichssatzungen, Erhaltungssatzungen, Klarstellungssatzungen, Kostenbeitragssatzungen, Gestaltungssatzungen, Zweitwohnungssteuersatzungen, Straßenreinigungssatzungen, Einwohnerbeteiligungssatzungen, Entschädigungssatzungen, Abrundungssatzungen, Gebührensatzungen und viele weitere mehr. Zu nennen sind sicherlich auch die unbedingten Pflichtenatzungen, die verbindlich zu erlassen sind und denen im Land Brandenburg mit §65 Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) für die (internen) Haushaltssatzungen und §4 BbgKVerf für die Hauptsatzungen spezielle Vorschriften gewidmet sind.

Darüber hinaus gibt es noch den Bauungsplan, der nach §10 Absatz 1 des Baugesetzbuches als Satzung ergeht, und den Flächennutzungsplan, der zwar keine Satzung ist, aber zum Teil wie eine solche behandelt wird (siehe auch §3 Absatz 6 BbgKVerf). So führen sowohl Potsdam als auch

Prenzlau auf ihren Internetseiten um die 40 Satzungen auf.

Was aber macht nun die rechtsichere Ausgestaltung von kommunalen Satzungen so schwierig? Sind es die formellen Anforderungen, die an das Zustandekommen gestellt werden, oder die übergeordneten Normen, denen eine Satzung genügen muss? Oder sind es die Inhalte, die verständlich und umsetzbar sein sollten, aber oftmals auch auf sehr komplexe Lebenssachverhalte anwendbar sein müssen? Oder sind es rechtliche oder gesetzgeberische Entwicklungen, die beim Zustandekommen einer Satzung nicht immer berücksichtigt wurden und zum Teil auch nicht berücksichtigt werden konnten? Tatsächlich müsste die Antwort lauten: ein wenig von allem, nicht zuletzt weil jede Satzung anders ist, die Gemeindevertretungen sich voneinander unterscheiden, die örtlichen Bedarfe nicht immer vergleichbar sind und Entwicklungen zwar oft absehbar sein können, es aber nicht immer sind.

Werden dann jedoch Satzungsfehler gemacht, zeigt sich dies im Zweifel bei einer gerichtlichen Überprüfung. Das kann bei sehr konflikthanfälligen Satzungen, wie Beitrags- und Gebührensatzungen, nicht unerhebliche Folgen haben.

So stellen sich bei der Satzungsgebung eine ganze Reihe von Fragen, wie unter anderem:

1. Ist eine Ermächtigungsgrundlage zu beachten?

2. Sind alle formellen Erfordernisse eingehalten worden? dabei insbesondere

a. Wurden die erforderlichen Zuständigkeiten eingehalten (die Gemeindevertretung im „Wirkungskreis der Gemeinde“)?

b. Gab es ein ordnungsgemäßes Verfahren in der Gemeindevertretung (u. a. Einberufung, Tagesord-

nung, Beschlussfähigkeit, Öffentlichkeit, ordnungsgemäße Beschlussfassung, das Fehlen von Ausschlussgründen)

c. Wurde die Satzung ordnungsgemäß ausgefertigt und verkündet/bekannt gemacht?

d. Und wenn dann doch Fehler passiert sind, wurden sie eventuell geheilt?

e. Ist eine Genehmigung erforderlich und wurde sie dann auch eingeholt?

3. Waren die so genannten materiellen Voraussetzungen gegeben? unter anderem

a. Lagen die in der Ermächtigungsgrundlage genannten Voraussetzungen vor?

b. Verstößt die Satzung auch nicht gegen höherrangiges Recht?

c. Wurden verwaltungsrechtliche Grundsätze beachtet?

d. Ist die Satzung hinreichend bestimmt etc.?

Sich bei der Satzungsgebung an Schemata zu orientieren, kann hilfreich sein, reicht jedoch oft nicht aus. Hilfreicher sind hingegen sicherlich Mustersatzungen. Denn selbst eine langjährige Übung im Erlass von Satzungen muss nicht unbedingt heißen, dass bislang alles rechtlich auch unangreifbar war. Der Teufel steckt oftmals im Detail und nichts kann schädlicher sein, als ein „Das haben wir immer schon so gemacht!“. Nicht zuletzt weil rechtliche Vorgaben und Einschätzungen sowie eine entsprechende Rechtsprechung sich ändern und damit auswirken können.

Deutlich machen dies umfassende Ausarbeitungen, wie zum Beispiel das Kompendium der Arbeitsgruppe AG 17 vom letzten November, das zu einer besseren Orientierung um den §17 des Brandenburgischen Kita-Gesetzes beitragen soll und in dem auf nicht weniger als 140 Seiten Hinweise für Kostenbeitragssatzungen und Kostenbeitragsordnungen gegeben werden. Das verdeutlicht sicherlich,

was es so schwer macht rechtssichere Satzungen zu verfassen (und warum eine komplette Abhandlung diesen Rahmen hier auch sprengen würde).

Wann ist eine Ermächtigungsgrundlage erforderlich?

Was gibt den Kommunen das Recht, Satzungen oder auch eine bestimmte Satzung erlassen zu können? Im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung können Satzungen, so sieht es §3 Absatz 1 Satz 2 BbgKVerf vor, ohnehin nur dann erlassen werden, wenn dies in einem Gesetz vorgesehen ist. Sie benötigen also ohnehin eine Ermächtigungsgrundlage, eine Vorschrift, die die Satzungsgebung auch explizit vorsieht.

Aber wie sieht das mit den anderen Satzungen aus? Kurz gesagt: Grundsätzlich bedürfen sie keiner speziellen gesetzlichen Ermächtigung. Das Recht dazu ergibt sich nämlich schon daraus, dass Satzungen von demokratisch gewählten Organen der Selbstverwaltungskörperschaft, also der Gemeindevertretung oder einer anderen juristischen Person mit dem Recht der Selbstverwaltung, erlassen werden. Artikel 28 des Grundgesetzes garantiert den Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. In Brandenburg ist dieses Recht zur kommunalen Selbstverwaltung in Artikel 97 der Verfassung des Landes Brandenburg normiert. Damit wurde ihnen auch die Satzungscompetenz, also ein eigener Rechtsetzungsbereich übertragen, der sich durch die demokratische Begründung des satzungsgebenden Organs aus sich selbst heraus legitimiert.

Nach §3 der Kommunalverfassung für das Land Brandenburg können nun Gemeinden, um dieses Recht auszuüben, ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen,

insbesondere um immer wiederkehrende Situationen ganz abstrakt zu regeln, also für eine Vielzahl von Fällen und eine unbestimmte Anzahl von Personen.

Gleichzeitig aber zeigen sich auch hier Grenzen. So reicht diese Befugnis dann nicht aus, wenn in Grundrechte eingegriffen wird. Dann bedarf es einer speziellen Ermächtigung in einem so genannten formellen Gesetz, also einem, das von einem Parlament beschlossen wurde. Und das sind die Gemeindevertretungen nun einmal nicht, sie sind Verwaltungseinheiten der Länder, wenn auch mit Selbstverwaltungsrechten ausgestattet.

Vor dem Hintergrund der Wesentlichkeitstheorie, wonach im Bereich der untergesetzlichen Normsetzung „wesentliche Entscheidungen“ durch ein Parlament selbst getroffen werden müssen, gilt dies vor allem für grundrechtsintensive Bereiche. Die allgemeine Satzungsermächtigung, wie sie oben ausgeführt ist, reicht dafür dann nicht mehr aus, weil sie zu allgemein und unbestimmt ist. So ist zum Beispiel die Einrichtung eines Anschluss- und Benutzungszwangs mit hoheitlichem Zwang gegenüber den Betroffenen verbunden und bedarf deshalb einer besonderen Grundlage. Auch Steuern, die als Vermögensbelastung jedenfalls in Artikel 2 I GG eingreifen, müssen auf eine spezialgesetzliche Grundlage zurückzuführen sein.

Ist jedoch eine solche erforderlich, lag der Satzung aber nicht zugrunde, kann dies schwerwiegende Folgen haben, gerade weil sich dies nicht nur auf einen Einzelfall auswirkt, sondern immer auf eine Vielzahl von Fällen. Es ist also immer auch zu entscheiden, wie weit der Parlamentsvorbehalt geht oder auch wie weit die verfassungsrechtlich gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie reicht. Denn kommunale Satzungen, denen die Ermächtigungsgrundlage fehlt, sind nichtig.

Anzumerken ist zudem, dass die Ermächtigungsgrundlage selber an sich nicht unbedingt in der Satzung zitiert werden muss. Grundsätzlich gilt dies auch für Satzungen, die im Bereich der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ergehen (vgl.

§3 Absatz 1 Satz 2 BbgKVerf), die sich also auf eine Spezialermächtigung beziehen. Auch bei ihnen ist nicht ausdrücklich ein Zitiergebot vorgesehen, auch wenn das nicht unumstritten ist. Empfehlenswert ist es aber, die Ermächtigungsgrundlage wenigstens in der Präambel zu nennen, auch wenn in der jüngeren Vergangenheit die Nennung von Erhebungsgrundlagen, hier ist zu unterscheiden, zu Komplikationen führte.

Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen und ihre Fehleranfälligkeit

Die größten Fehlerquellen verbergen sich sicherlich in den formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen (Zuständigkeit, Verfahren, Form). Nicht selten sind davon die Vorschriften zur Vorbereitung und Durchführung betroffen, die auch für andere Beschlüsse der Gemeindevertretungen gelten. Dazu gehören unter anderem die Vorgaben zur ordnungsgemäßen Einberufung der Gemeindevertretung (§34 BbgKVerf), insbesondere zur ordnungsgemäßen Ladung, zur Tagesordnung (§35 BbgKVerf), zur Einhaltung der Öffentlichkeit (§36 BbgKVerf), zur Beschlussfähigkeit (§38 BbgKVerf), zur Beschlussfassung (§39 BbgKVerf), zur Mitwirkung ehrenamtlich Tätiger, sofern sie befangen sein könnten, und solche aus der Geschäftsordnung. Hier lohnt es sich immer besonders genau zu arbeiten. Denn tatsächlich bilden formelle Fehler zwar selten den Mittelpunkt von Auseinandersetzungen um kommunale Satzungen, bieten sich jedoch dem jeweiligen Kritiker besonders an, wenn eine Satzung aus anderen, zumeist politischen, Gründen ohnehin abgelehnt wird.

Verhältnismäßig einfach sollte noch die Frage der Zuständigkeit zu klären sein. Sie liegt grundsätzlich bei der Gemeindevertretung, und auch nur, soweit es um die eigenen Angelegenheiten der Gemeinde geht. Daran fehlt es aber unter anderem, wenn in staatliche Kompetenzen oder die einer anderen Gemeinde eingegriffen werden würde. So kann die Stadt Brandenburg keine Satzung erlassen, mit der sie die Anzahl der Finanzämter im Land Brandenburg und dabei insbesondere in der Uckermark festlegt, sie kann aber

auch nicht in die Bauleitplanung von Großbeeren oder Ludwigsfelde eingreifen.

Zwar kann nach §58 Absatz 1 BbgKVerf grundsätzlich auch der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte in dringenden Angelegenheiten entscheiden, wenn eine Erledigung in Eilfällen nicht bis zu einer vereinfacht einberufenen Sitzung der Gemeindevertretung aufgeschoben werden kann. Aber dies würde einen Eilfall voraussetzen, bei dem ein Abwarten auf einen Beschluss der Gemeindevertretung zur Abwehr einer Gefahr oder eines erheblichen Nachteils für die Gemeinde nicht möglich ist. Dies ist nur in sehr wenigen und ungewöhnlichen Konstellationen bei Satzungen überhaupt denkbar. Vereinzelt, aber nicht immer erfolgreich, wurden solche Eilfälle damit begründet, dass die Erhebung von Gebühren schnellstmöglich sicher gestellt werden sollte.

Weniger selten sind sicherlich Fälle – das liegt wohl in der Natur der Sache und ist zumeist den „Kräfteverhältnissen“ in den Vertretungen geschuldet – in denen der §22 BbgKVerf geltend gemacht wird. Die Vorschrift betrifft das sogenannte Mitwirkungsverbot, also Vorgänge, bei denen ein ehrenamtlich Tätiger schon deshalb nicht beratend oder entscheidend mitwirken sollte, weil es ihm oder einem Angehörigen, oder einer Angehörigen einen Vor- oder auch einen Nachteil bringen kann. Das wird allerdings in den meisten Fällen sehr unterschiedlich beurteilt. Nicht immer fühlt sich jemand befangen, wenn er oder sie es denn tun sollte, aber auch die Gegenseite unterstellt oft allzu leicht persönliche Interessen einzelner Vertretungsmitglieder, ohne dass dies immer zutreffend wäre.

Manchmal muss auch die Form stimmen

Eine Satzung ist auszufertigen und bekannt zu machen. Eine ordnungsgemäße Ausfertigung ist die Herstellung der Originalurkunde durch die Unterzeichnung (und Datierung) durch den Hauptverwaltungsbeamten mit seinem ausgeschriebenen Familiennamen (vgl. §3 Absatz 3 Satz 1 BbgKVerf). Damit bestätigt er, oder bei Verhinderung sein Stell-

vertreter, dass eine Satzung mit dem übereinstimmt, was die Gemeindevertretung zuvor beschlossen hat. Leichtere Fehler kann er ohne Weiteres berichtigen. Ist ein Wort falsch geschrieben, kann er es also korrigieren. Größere Änderungen, wie Neuberechnungen, können jedoch Probleme bereiten, auch wenn er sie für erforderlich hält. Hier ist im Zweifel ein erneuter Beschluss einzuholen.

Umstritten ist allerdings, ob er damit auch zum Ausdruck bringt, dass alle erforderlichen Rechtsvorschriften beachtet wurden. In dem Zusammenhang gewinnt allerdings der §55 Absatz 1 BbgKVerf Bedeutung. Danach hat der Hauptverwaltungsbeamte Beschlüsse der Gemeindevertretung zu beanstanden, wenn er der Auffassung ist, dass sie rechtswidrig sind. Der Hauptverwaltungsbeamte hat zu prüfen, ob die Satzung unter Beachtung der oben genannten Vorschriften formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist, aber auch ob sie materiell rechtmäßig ist, also nicht gegen höherrangiges Recht verstößt. Gibt es Grund zur Beanstandung, die aber zu keinem Ergebnis führt, insbesondere zu einer Änderung des Satzungsbeschlusses, kann es sein, dass die Kommunalaufsicht um eine Entscheidung gebeten wird. Es gab allerdings auch schon Fälle, in denen sich die Diskussion um eine Satzung auf die Frage verlagerte, ob der Hauptverwaltungsbeamte eine Pflicht gehabt hätte eine Satzung zu beanstanden, auch wenn er sie für rechtmäßig hielt – die Gegner der Satzung dies aber anders sahen.

Weiter geht es mit der Bekanntmachung, aber auch mit den Möglichkeiten, ob und wie die Verletzung bestimmter Verfahrensvorschriften entweder unbeachtlich ist oder wegen Fristablaufs nicht mehr geltend gemacht werden kann, mit etwaigen Genehmigungserfordernissen und mit materiellrechtlichen Aspekten in der kommenden Ausgabe.