

**Rechtsanspruch auf frühe Förderung/einen Kinderbetreuungsplatz
hier: Ausgleichsansprüche - Einlegung von Rechtsmitteln**

**Elternbeiträge in der Kindertagesbetreuung gering halten -
Keine Förderung von teuren Privateinrichtungen**

Antrag Nr. 14-20 A 02356

**von Herrn StR Christian Müller und Frau StRin Birgit Volk
vom 22.07.2016**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 06812

**Beschluss des Verwaltungs- und Personalausschusses als Feriensenat
vom 10.08.2016 (SB)**

öffentliche Sitzung

I. Vortrag der Referentin

Inhalt dieser Vorlage ist zum einen die Empfehlung an den Stadtrat zur Einlegung der Revision, zum anderen die Behandlung des am Tag nach der Berufungsverhandlung eingereichten Stadtratsantrags von Herrn Stadtrat Müller und Frau Stadträtin Volk, der ebenso auf die geänderte Rechtsprechung durch das Berufungsgericht eingeht.

1. Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 22.07.2016

Am 22.07.2016 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in 2. Instanz in der Verwaltungsstreitsache Az. 12 BV 15.719 über den Aufwendungsersatz für den Besuch einer selbst beschafften Kindertageseinrichtung entschieden. Es erging ein sog. Bescheidungs-urteil, nach dem die Landeshauptstadt München verpflichtet wird, über den Aufwendungs-ersatzanspruch des Klägers unter Beachtung der Rechtsauffassung des Senats neu zu entscheiden. Den Hinweisen des Gerichts in der mündlichen Verhandlung und einem früheren Vergleichsvorschlag des Gerichts vom 19.11.2015 wird entnommen, dass davon ausgegangen wird, dass die Landeshauptstadt München die Differenz zwischen den tatsächlich geleisteten Entgelten und der nach Einkommensprüfung ggf. ermäßigten Gebühr für den Besuch einer städtischen Kindertageseinrichtung zu bezahlen habe. Der Tenor der Entscheidung wurde am 25.07.2016 telefonisch mitgeteilt. Die schriftliche Urteilsbegründung liegt noch nicht vor, so dass die gesamte Rechtsauffassung des Berufungsgerichts noch nicht vollständig dargelegt werden kann.

Die Revision gegen das Urteil wurde zugelassen, da es sich auch nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs um eine Rechtssache mit grundlegender Bedeutung handelt (§ 132 VwGO).

Das Bayerische Verwaltungsgericht München hatte am 21.01.2015 (Az.: M 18 K 14.2448) – in zunächst ständiger Rechtsprechung – in 1. Instanz die Klage abgewiesen. Es wurde hierbei Bezug auf die bisher einzige in diesem Zusammenhang ergangene Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12.09.2013 (Az.: 5 C 35/12) genommen, das einen Ausgleichsanspruch (§ 36 a Aches Buch Sozialgesetzbuch [SGB VIII] analog) anerkannte. Das Verwaltungsgericht hatte in der Ausgangsentscheidung ausdrücklich offen gelassen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen hier überhaupt erfüllt seien und ein Ausgleichsanspruch dem Grunde nach entstanden sei. Dieser würde jedenfalls leerlaufen, da nur die bei rechtzeitiger Gewährung der Hilfe vom Jugendhilfeträger zu übernehmenden Kosten erstattet werden müssten und weder im Bundesrecht noch in Bayern über § 90 SGB VIII (Wirtschaftliche Jugendhilfe) hinaus eine Kostentragungspflicht vorgesehen sei. Gemäß § 90 SGB VIII werden die Elternbeiträge übernommen, wenn sie für die Familie im Einzelfall wirtschaftlich unzumutbar sind.

Da die schriftlichen Urteilsgründe noch nicht vorliegen, muss die Bedeutung der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs auf der Grundlage des bisherigen Vergleichsvorschlags vom 19.11.2015 und der Ausführungen zu Sachverhalt und Rechtslage in der mündlichen Verhandlung bewertet werden. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat seiner bereits im Vergleichsvorschlag vorgetragenen Rechtsauffassung in der mündlichen Verhandlung nochmals erhebliches Gewicht beigemessen.

a) Anforderungen an die Erfüllung des Anspruchs nach § 24 SGB VIII

Die Landeshauptstadt München hat ihrer Auffassung nach den Rechtsanspruch im konkreten Fall rechtzeitig und in vollem Umfang erfüllt. Da der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis jedoch einen Ausgleichsanspruch bejaht hat, muss er bezüglich der Erfüllung des Rechtsanspruchs zumindest in einigen Punkten eine von der Landeshauptstadt München abweichende Auffassung vertreten.

Vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wurde zunächst davon ausgegangen, dass der Anspruch auf frühe Förderung nicht durch das Angebot eines Tagespflegeplatzes erfüllt werden könne, wenn die Eltern das nicht wollten.

Aufgrund des konkreten Sachverhalts im Einzelfall wurde vom Gericht mündlich ergänzend festgehalten, dass

- zumindest im konkreten Fall ein Platz, der in weniger als 30 Minuten mit dem öffentlichen Personennahverkehr erreichbar ist, zur Erfüllung des § 24 SGB VII nicht zumutbar sei. Das Idealbild der fußläufigen Erreichbarkeit wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof ausdrücklich zur Begründung seiner Auffassung herangezogen;
- allein der Wunsch der Eltern für den Umfang der Betreuung maßgeblich sein solle, völlig unabhängig von objektiven Bedarfen wie einer etwaigen Berufstätigkeit oder deren Nachweis,
- dass die Nutzung selbst beschaffter Einrichtungen nicht dazu führe, dass der Rechtsanspruch erfüllt sei. Die Stadt müsse formal jeweils selbst einen Platz zu- oder nachweisen.

Eine Ausgleichspflicht könne vermieden werden, wenn rechtzeitig ein im Sinne des Gerichts rechtsanspruchserfüllender Platz angeboten oder der Antrag für das Kind wegen fehlender Mitwirkung/Auskunftserteilung der Eltern von der Stadt zu Recht abgewiesen werde.

Die genaue Begründung der Entscheidung wird allerdings erst dem schriftlichen Urteil entnommen werden können.

b) Höhe des Ausgleichsanspruchs

Das Gericht hat entschieden, dass bei nicht rechtzeitiger Erfüllung des Rechtsanspruchs den Eltern ein grds. **einkommensunabhängiger** Ausgleichsbetrag zu zahlen ist.

Dieser Ausgleichsbetrag ergibt sich aus der Differenz zwischen dem tatsächlich gezahlten Entgelt für den Besuch der Kindertageseinrichtung und den Kosten der „Wunschkindertageseinrichtung“, d. h. hier nach Auffassung des Gerichts nach der städtischen Kindertageseinrichtungsgebührensatzung.

Damit wäre auch dann, wenn die Eltern auf Grund ihres Einkommens den Besuch von „Luxus-Kitas“ ohne Probleme selbst finanzieren können (und dies bisher auch tun) zumindest die Differenz zwischen der städtischen Vollgebühr und dem tatsächlich gezahlten Beitrag zu erstatten.

Bei Eltern mit geringerem Einkommen müsste analog der städtischen Satzung zusätzlich eine Einkommensberechnung erfolgen und die sonst gemäß sozialer Staffelung der Satzung gewährte Ermäßigung errechnet und der Familie **und dadurch indirekt den Trägern** zusätzlich ausgeglichen werden.

c) Folgen

Die Bedarfsdeckung gemäß Art. 5 BayKiBiG ist bisher in München nur unter Einbeziehung von Tagespflege und allen Kindertageseinrichtungen in München, die nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz gesetzlich gefördert werden, gewährleistet. Zudem hat sich die Landeshauptstadt München auf die bisher in Rechtsprechung und Literatur vorwiegend anerkannten 30 Minuten als Wegstrecke zwischen Wohnung und Kinderbetreuung (bzw. 1 Stunde Fahrtweg zwischen Wohnung – Kinderbetreuung – Arbeitsstelle; so VG München) verlassen.

Es ist deshalb entscheidend, welche Kriterien vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof für die Erfüllung des Rechtsanspruchs herangezogen werden.

Die mit großem finanziellen Aufwand von der Landeshauptstadt München zur Bedarfsdeckung errichteten/bezuschussten Plätze in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege könnten u. U. wegen ihrer räumlichen Lage nach der neuen Rechtsprechung nicht mehr ausreichen, um den Rechtsanspruch zu erfüllen. Gerade in der Innenstadt ist die Nachfrage groß und ein weiterer Ausbau wegen fehlender Flächen erschwert.

Es wären in der Folge dieses Urteils ggf. erhebliche Ausgleichsbeträge zu leisten, die eine Belastung des städtischen Haushalts zur Folge hätten. Einige formalrechtlich zulässige Maßnahmen, mit denen die Höhe des Ausgleichsbetrags reduziert werden könnte, hätten gegebenenfalls unzumutbare Folgen für die finanziell weniger gut gestellten Familien in München, die bisher die Ermäßigungen nach der städtischen Gebührensatzung erhalten bzw. deren Elternbeiträge im Rahmen der Münchner Förderformel gemindert werden.

Es ist zudem denkbar, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in den weiteren bei ihm anhängigen Verfahren kurzfristig eine mündliche Verhandlung ansetzt und entsprechend entscheidet. Es handelt sich bei der vorliegenden Entscheidung um einen Muster- und Bezugsfall.

Die finanziellen Folgen sind abhängig von den Anforderungen, die an den Nachweis der Plätze gestellt werden, den Entscheidungen der Träger über die Preisgestaltung in ihren Einrichtungen und etwaigen Änderungen der bestehenden Entgelt- und Zuschusssysteme. Sie sind damit insgesamt schwer abschätzbar. Zudem könnte das Urteil einen Anreiz für Träger geben, die Elternbeiträge zu erhöhen, da diese ggf. den Eltern von der Landeshauptstadt München ausgeglichen werden müssten.

Einige der für die Folgekosten relevanten Tatsachen sind zudem bisher überhaupt nicht bekannt. Insbesondere liegen bei den Trägern außerhalb der Münchner Förderformel nicht alle aktuellen Preisstaffelungen im Detail vor. Nur die nach dem Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz förderrelevanten Tatsachen müssen mitgeteilt werden.

d) Maßnahmen

Um die Folgen dieser Rechtsprechung für die Landeshauptstadt München abschließend abschätzen zu können bzw. zu vermeiden, muss zunächst eine weitere gerichtliche Klärung erfolgen. Hierfür wurde vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof die Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht zugelassen.

Sofern in der Zwischenzeit bis zur Entscheidung über die Revision bzw. bis zu einer endgültigen Entscheidung über diese Rechtsfragen und den unmittelbar damit zusammenhängenden Fragen weitere Entscheidungen zu Lasten der Landeshauptstadt München ergehen, vor allem in den bereits beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anhängigen Verfahren, müssen hiergegen ebenfalls Rechtsmittel eingelegt werden, damit die Entscheidungen nicht rechtskräftig werden.

2. Antrag Nr. 14-20 / A 02356 von Herrn StR Christian Müller und Frau StRin Birgit Volk vom 22.07.2016

Herr Stadtrat Christian Müller und Frau Stadträtin Birgit Volk haben am 22.07.2016, also am Tag der Entscheidung in dem oben bezeichneten Gerichtsverfahren, den oben genannten Antrag gestellt (siehe Anlage):

„Das Referat für Bildung und Sport wird gebeten, dem Stadtrat baldmöglichst einen Vorschlag zu machen, wie für Münchner Eltern die Elternbeiträge weiterhin auf dem einkommensbezogen gestaffelten Niveau gehalten werden können, das für alle städtischen Einrichtungen und für alle Einrichtungen der „Münchner Förderformel“ gilt. Zugleich soll verhindert werden, dass die Landeshauptstadt München die Beiträge in teure Privateinrichtungen, die vor allem auch Anlegerinnen und Anlegern bzw. privaten Betreibern zugutekommen, für Eltern, die sich diese nicht leisten können, heruntersubventionieren muss. Dazu sollen ggfs. auch entsprechende Initiativen auf Landesebene gestartet werden.“

Als unmittelbare Maßnahme sollten zunächst die möglichen Rechtsmittel ergriffen werden, d. h. im durch das Berufungsgericht bereits entschiedenen Fall jedenfalls Revision eingelegt werden. Erst wenn das Ergebnis der Revision bekannt ist, wird klar sein, welche Konsequenzen tatsächlich notwendig und möglich sind, und ggf. werden dann dem Stadtrat Vorschläge unterbreitet werden. Es ist zu erwarten, dass das Revisionsverfahren in ca. einem Jahr abgeschlossen sein wird. Darüber hinaus sollte bei eventuellen weiteren Urteilen zu Lasten der Landeshauptstadt München der Rechtsweg ausgeschöpft werden.

Weitere Maßnahmen werden im Moment nicht empfohlen. Allein aufgrund dieser Rechtsprechung in einem Einzelfall wäre es aus Sicht des RBS kontraproduktiv, vor Ausschöpfung des Rechtsweges ein bewährtes System der familienfreundlichen und sozialgerechten Kindertagesbetreuung zu verändern. Auch die Pluralität und die Autonomie der Träger sollte derzeit nicht angetastet werden.

Es ist gerade ein Ziel dieses Revisionsverfahrens, die Basis dafür zu schaffen, dass auch in Zukunft das bisherige System der Förderung nach der Münchner Förderformel, das an eine soziale Ausrichtung des Angebots geknüpft ist und pädagogische/organisatorische Standards sichert, zu erhalten.

Weiter sollen auch die bestehenden Wahlmöglichkeiten der Eltern, die derzeit ihre Wunscheinrichtung ohne Zuweisung wählen können, erhalten bleiben.

Der hier vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugesprochene Ausgleichsbetrag ist dem Grunde nach weitgehend einkommensunabhängig. Die Kosten müssten nach dieser Rechtsprechung eben gerade nicht nur für finanziell Schwächere „heruntersubventioniert“ werden, sondern gerade auch für finanziell solvente Nutzer von selbst beschafften Plätzen in „Luxus-Kitas“ mit außergewöhnlichen Zusatzangeboten, vom Kinder-Yoga bis zum Valet-Parking-Service für Kinderwagen.

Gerade in Bayern werden auf Grund der gesetzlichen Vorschriften, insbesondere von Art. 3 und Art. 18 des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes alle Träger, also nicht nur kommunale Träger und Träger der freien Jugendhilfe, im Wesentlichen gleichberechtigt zur Bedarfsdeckung herangezogen und gefördert.

Die Trägerstruktur der Münchner Kita-Landschaft hat sich vor dem Hintergrund dieser Vorgaben, insbesondere auch eines gegen die Kommunen bestehenden Rechtsanspruchs aller Träger auf Investitionskostenförderung, entwickelt.

Auf Grund der geltenden gesetzlichen Vorgaben kann die Stadt nur im Rahmen von vertraglichen Beziehungen oder über die Münchner Förderformel die Träger dazu bringen, die eigenen Gebühren zu senken.

Sie kann zudem wegen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 4 Abs. 3 BayKiBiG) auch nicht das eigene Angebot beliebig ausbauen, zumal von Seiten des Freistaats Bayern für Baumaßnahmen über die Bedarfsdeckung hinaus keine Investitionskostenzuschüsse geleistet würden.

Es wird hier deshalb auch eine gewisse politische Verantwortung des Freistaats Bayern gesehen.

Erst wenn die Gerichtsverfahren abgeschlossen sind, wird absehbar sein, ob sich hier bundesweit Probleme für die Jugendhilfeträger ergeben. Auch in anderen Bundesländern gibt es weitere Verfahren.

Denkbar ist auch, dass durch Maßnahmen des Landesgesetzgebers bzw. mit seiner finanziellen und/oder legislativen Unterstützung die schlimmsten Folgen dieser Entscheidung bereinigt werden können.

Die Stadt wird sich an die Verantwortlichen wenden. Das Referat für Bildung und Sport wird dafür an das Sozialministerium und die Kommunalen Spitzenverbände herantreten.

3. Eilbedürftigkeit

Die Angelegenheit muss in dieser Sitzung behandelt werden.

Gemäß § 2 Ziffer 19 der Geschäftsordnung des Stadtrats ist die Einlegung von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln dann, wenn der Rechtsstreit von grundsätzlicher Bedeutung ist, ohne Rücksicht auf den Streitwert der Vollversammlung des Stadtrats vorbehalten. Die grundsätzliche Bedeutung ist in diesem Fall gegeben. Bereits der Bayerische Verwaltungsgerichtshof spricht vom Musterfall. Die Rechtsprechung betrifft viele selbstbeschaffte Plätze in München.

Die Einlegung der hier vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision muss innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils erfolgen, die Frist für die Revisionsbegründung beträgt zwei Monate ab Zustellung des Urteils. Mit der Begründung des Urteils ist nach Aussage des Gerichts Anfang bis Mitte August zu rechnen.

Die Einlegung einer Grundsatzrevision erfordert umfangreiche Vorbereitung.

Wegen der Bedeutung des Verfahrens als Muster-Verfahren wird zudem auch eine anwaltliche Vertretung als erforderlich angesehen. Die Einarbeitung eines bisher nicht befassten Anwalts in das Thema ist aufwändig, die Unterlagen sind umfangreich und die Zeit im Hinblick auf die allgemein üblichen Urlaubs- und Ferienzeiten sehr knapp. Das weitere

Abwarten würde ggf. mangels ausreichender Bearbeitungszeit die Chancen des eingelegten Rechtsmittels verringern.

Eine Entscheidung ist deshalb in dieser Sitzung notwendig.

Eine frühere Befassung war nicht möglich, da der Tenor des Urteils erst am 25.07.2016 telefonisch mitgeteilt wurde.

4. Abstimmung

Anhörungsrechte eines Bezirksausschusses bestehen nicht.

Die Stadtkämmerei hat einen Abdruck dieser Beschlussvorlage erhalten.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Neff, und der Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Schönfeld-Knor, wurde ein Abdruck der Beschlussvorlage zugeleitet.

II. Antrag der Referentin

1. Der Einlegung des Rechtsmittels gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgesichtshofs vom 22.07.2016, Az.12 BV 15.719, wird zugestimmt.
2. Der Stadtratsantrag Nr. 14-20 / A 02356 von Herrn StR Christian Müller und Frau StRin Birgit Volk vom 22.07.2016 ist geschäftsordnungsgemäß behandelt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss nach Antrag

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Die Vorsitzende

Die Referentin

Die/Der Vorsitzende
Ober-/Bürgermeister/-in

Beatrix Zurek
Stadtschulrätin

IV. Abdruck von I. mit III.

über den Stenographischen Sitzungsdienst
an das Direktorium – Dokumentationsstelle (2 x)
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. RBS-KITA-GSt-ZV

1. Die Übereinstimmung der vorstehenden Abdrucke mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An
das Referat für Bildung und Sport – KITA
das Referat für Bildung und Sport – Recht
das Referat für Bildung und Sport – GL 2
das Referat für Bildung und Sport – KBS
das Referat für Bildung und Sport – GL
das Referat für Bildung und Sport – A-4
das Sozialreferat
die Gleichstellungsstelle für Frauen

z. K.

Am