Titel:

Verteilung von öffentlichen Kosten bei Kinderbetreuung

Normenketten:

BayFAG Art. 3 Abs. 1 Nr. 5
BayVFG Art. 3 Abs. 1 Nr. 5
FAGDV § 5 Abs. 3
BV Art. 98 S. 4
SGB VIII § 98 Abs. 1 Nr. 1, § 99 Abs. 7

Leitsätze:

Gemeinden, die infolge einer interkommunalen Aufgabenerledigung keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhalten, werden durch die Regelung des Ergänzungsansatzes für Belastungen durch Kinderbetreuung im kommunalen Finanzausgleich (Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG) nicht verfassungswidrig benachteiligt. (Rn. 18)
1. Auch ein gesetzgeberisches Unterlassen kann Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantiierter Weise geltend gemacht wird, der Gesetzgeber sei aufgrund einer Grundrechtsbestimmung der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Handelt es sich bei der Standortgemeinde, der die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft die Aufgabe übertragen haben, eine Kindertagesstätte zu betreiben, um eine Abundanzgemeinde, die wegen ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhält, handelt es sich um einen besonders gelagerten Ausnahmefall, den der Gesetzgeber wegen seines weiten Gestaltungsspielraums, seiner Möglichkeit zur Typisierung und Generalisierung, nicht gesondert regeln musste, zumal die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft untereinander einen finanziellen Ausgleich vereinbaren können. (Rn. 25 – 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Popularklage, Kinderbetreuung, Verwaltungsgemeinschaft, Schlüsselzuweisung, Finanzausgleich, interkommunale Aufgabenerledigung, kommunaler Finanzausgleich, Gleichheitssatz

Fundstellen:

BayVBl 2020, 263
LSK 2020, 255
BeckRS 2020, 255
NVwZ-RR 2020, 858

Tenor

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1
Gegenstand der Popularklage ist Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 des Bayerischen Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Bayerisches Finanzausgleichsgesetz - BayFAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 24. Mai 2019 (GVBl S. 302) geändert worden ist. Die angegriffene Vorschrift, die ergänzende staatliche Zuwendungen an Gemeinden für Belastungen durch Kinderbetreuung vorsieht, wurde durch § 1 Nr. 3 Buchst. a dd des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2016 vom 22. Dezember 2015 (GVBl S. 473) in das Bayerische Finanzausgleichsgesetz eingefügt und hat folgenden Wortlaut:

Art. 3

Ausgangsmesszahl, Sonderschlüsselzuweisungen

(1) Die Ausgangsmesszahl wird gefunden, indem die folgenden Ansätze zusammengerechnet und mit dem nach Art. 2 Abs. 3 festgesetzten Grundbetrag vervielfältigt werden; … :

5. Ansatz für Kinderbetreuung

[1]Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz für Belastungen durch Kinderbetreuung. [2]Als Ergänzungsansatz hinzugerechnet wird die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen.

II.

2
Mit ihrer am 28. Dezember 2018 erhobenen Popularklage beantragen die antragstellenden Gemeinden festzustellen, dass Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG gegen Art. 118 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 BV verstößt und daher nichtig ist.

3
1. Die Antragstellerinnen seien zusammen mit der Gemeinde Gstadt am Chiemsee Mitglied der Verwaltungsgemeinschaft Breitbrunn am Chiemsee. Durch Zweckvereinbarung vom 5. Dezember 2011 hätten die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft die Aufgabe übertragen, das Kinderhaus St. Johannes in Gstadt zu betreiben; es werde von der Pfarrkirchenstiftung St. Johannes in Breitbrunn geführt. Die Verwaltungsgemeinschaft trage sämtliche Kosten für die Errichtung (samt Folgekosten) und den Betrieb des Kinderhauses, das von Kindern aus allen Mitgliedsgemeinden genutzt werde. Der entstehende Aufwand werde anteilig über einen Elternbeitrag und über eine gesonderte Kinderhausumlage gedeckt. Soweit die Kosten des Betriebs und die Baukosten nicht durch staatliche Zuwendungen, Zuschüsse Dritter oder durch Spenden gedeckt seien, werde ein angemessener Elternbeitrag erhoben. Die Beförderungskosten würden ebenfalls anteilig berechnet. Der durch die Einnahmen nicht gedeckte Bedarf werde nach der Zahl der betreuten Kinder anteilig auf die beteiligten Gemeinden umgelegt. Damit trügen die Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Breitbrunn gemessen an der Zahl ihrer Kinder in dem Kinderhaus die Kosten für die Kinderbetreuung.

4
Seit 2016 sehe Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich einen Ansatz für den Ausgleich der Mehrbelastung durch die Kinderbetreuung nach der Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen vor. Die Kinderbetreuung der Verwaltungsgemeinschaft Breitbrunn finde ausschließlich über das Kinderhaus St. Johannes in der Gemeinde Gstadt statt. In den anderen Mitgliedsgemeinden seien keine Einrichtungen zur Kinderbetreuung vorhanden. Dementsprechend fließe nur bei der Gemeinde Gstadt ein Ansatz für die Kinderbetreuung in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein. Dies führe zunächst dazu, dass für die Antragstellerinnen kein eigener Ansatz für die Kinderbetreuung eingerechnet werden könne. Ein Ausgleich der Mehrbelastung könnte allenfalls über eine interne Vereinbarung zwischen den Mitgliedsgemeinden erfolgen. Die Gemeinde Gstadt sei jedoch eine Abundanzgemeinde. Sie erhalte daher keine Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich. Daraus folge, dass insgesamt bei den Mitgliedsgemeinden der Verwaltungsgemeinschaft Breitbrunn kein Ansatz für die Kinderbetreuung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt werde. Bei den Antragstellerinnen entstehe für die Kinderbetreuung eine Mehrbelastung, welche weder über den kommunalen Finanzausgleich noch im Innenverhältnis ausgeglichen werden könne.

5
2. Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayVFG verstoße gegen die aus Art. 118 Abs. 1 BV folgenden Gebote der interkommunalen Gleichbehandlung und (i. V. m. Art. 3 Abs. 1 BV) der Systemgerechtigkeit.

6
Die angegriffene Vorschrift betreffe die Schlüsselzuweisungen, die sich aus einer zu ermittelnden Ausgangsmesszahl abzüglich der Steuerkraftmesszahl berechneten. Mit dem Änderungsgesetz vom 22. Dezember 2015 sei in Art. 2 Abs. 1 BayFAG als bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl zu berücksichtigende Tatsache die Mehrbelastung für Kinderbetreuung aufgenommen worden. Als Indikator hierfür sei in Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen festgelegt worden. Würden die Antragstellerinnen auch auf ihrem eigenen Gemeindegebiet Kinderbetreuungsangebote

vorsehen, ginge damit in Anwendung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG der Ausgleich ihrer hierdurch entstehenden Mehrbelastung einher. Nur weil sich die Mitglieder der Verwaltungsgemeinschaft im konkreten Fall dazu entschlossen hätten, die Kindertagesstätte in einer Gemeinde der Verwaltungsgemeinschaft zu errichten, die abundant sei, würden - entgegen dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers - Mehrbelastungen für Kinderbetreuung nicht ausgeglichen. Für diese Differenzierung gebe es keine sachlichen Gründe. Bei der Schaffung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG habe der Gesetzgeber die Verwaltungsgemeinschaft als Form der Verwaltungskooperation schlichtweg übersehen.

7
Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG genüge aber auch dem Gebot der Systemgerechtigkeit nicht, das seinen Ursprung im Rechtsstaatsprinzip und in der verfassungsrechtlichen Struktur des Finanzausgleichs selbst finde. Ziel der Einführung des Ergänzungsansatzes für die Kinderbetreuung in das System des kommunalen Finanzausgleichs in Bayern sei es gewesen, die Mehrbelastung für Gemeinden auszugleichen und damit zugleich Anreize für eine Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots zu schaffen. Beide Ziele würden hier konterkariert. Es würde dem Sinn und Zweck interkommunaler Zusammenarbeit zuwiderlaufen, wenn sich jede Mitgliedsgemeinde mit Blick auf den kommunalen Finanzausgleich dazu entschließen würde, eine selbstständige Kinderbetreuungseinrichtung zu errichten. Die Mehrbelastungen für die Kinderbetreuung seien nicht durch den pauschalierten Hauptansatz in Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayFAG gedeckt.

8
3. Die Antragstellerinnen regen daher an, dass die Kinderzahl nicht wie üblich der Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen entnommen, sondern durch die Gemeinden eigenständig gemeldet wird und so der zutreffenden Wohnsitzgemeinde zugeordnet werden kann.

III.

9
1. Der Bayerische Landtag hält die Popularklage für unbegründet. Jedes in den amtlichen Einwohnerzahlen enthaltene Kind werde mit 112 Prozent bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen gewichtet. Die Belastungen der Antragstellerinnen blieben also nicht gänzlich unberücksichtigt.

10
2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage ebenfalls für unbegründet.

11
Der Ansatz für Kinderbetreuung sei systemgerecht. Es handle sich dabei um einen von mehreren Parametern für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl. Wichtigster Parameter sei der Hauptansatz nach Gemeindegröße, bei dem jedes Kind mit mindestens 112 Prozent gewichtet werde. Damit decke bereits der Hauptansatz finanzielle Belastungen durch Kinderbetreuung bei den Wohnsitzgemeinden mit ab. Beim Ergänzungsansatz für Kinderbetreuung handle es sich nicht um einen Mehrbelastungsausgleich mit Erstattungscharakter im Sinn einer Spitzabrechnung oder um eine zielgenaue Einzelförderung. Dieser Ansatz sei vielmehr nur ein Element von mehreren zur finanziellen Unterstützung der Gemeinden bei der Kinderbetreuung. Damit sollten besondere Belastungen, die den Standortgemeinden von Kinderbetreuungseinrichtungen entstünden, pauschal berücksichtigt werden. Auch im vorliegenden Fall werde der Pfarrkirchenstiftung ein Grundstück in der Gemarkung Gstadt unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Ein Verstoß gegen die Systemgerechtigkeit liege nicht schon dann vor, wenn einzelne Gemeinden nicht von dem Ansatz für Kinderbetreuung erfasst würden. Die Gesamtwirkung dieses Ergänzungsansatzes sei im Regelungsgefüge der Gemeindeschlüsselzuweisungen gerecht, schlüssig und ausgewogen. Der Gesetzgeber habe bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs einen weiten Spielraum.

12
Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG verstoße auch nicht gegen das kommunale Gleichbehandlungsgebot. Eine Konstellation wie im vorliegenden Fall, dass die Standortgemeinde aufgrund ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhalte und die anderen Mitgliedsgemeinden nicht Standort einer Kindertageseinrichtung seien, stelle einen seltenen Ausnahmefall dar, der im pauschalen System der Schlüsselzuweisungen keine Berücksichtigung finden könne. Für unzumutbare finanzielle Härten halte das Bayerische Finanzausgleichsgesetz mit dem Instrument der Bedarfszuweisung nach Art. 11 BayFAG eine ergänzende Ausgleichsmöglichkeit vor. Im vorliegenden Fall sei jedoch eine unzumutbare Härte nicht erkennbar. Der Ansatz für Kinderbetreuung mache in der Summe aller 2.056 bayerischen Gemeinden unter

3 Prozent aller nach Art. 3 Abs. 1 BayFAG zu berücksichtigenden Ansätze aus. Im Jahr 2016 sei es für die Antragstellerin zu 1 beim Ansatz für Kinderbetreuung um eine Auswirkung von ca. 12.000 € und für die Antragstellerin zu 2 um eine Auswirkung von ca. 1.800 € gegangen. Im Gesamtsystem der Schlüsselzuweisungen könne von einer Benachteiligung der beiden Gemeinden nicht die Rede sein.

IV.

13
Es bestehen bereits Zweifel an der Zulässigkeit der Popularklage.

14
1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen; dies gilt auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts wie die Gemeinden (vgl. VerfGH vom 28.11.2007 VerfGHE 60, 184/209 m. w. N.). Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt auch Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG.

15
Der Sache nach greifen die Antragstellerinnen die von ihnen bezeichnete Regelung allerdings nicht als solche an. Sie wenden sich vielmehr dagegen, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbereich nicht auf Gemeinden erstreckt hat, die infolge einer interkommunalen Aufgabenerledigung keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhalten. Darin liegt die Rüge eines gesetzgeberischen Unterlassens (vgl. VerfGH vom 22.10.1992 VerfGHE 45, 143/146).

16
Auch ein solches Unterlassen kann zulässiger Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substanziierter Weise (vgl. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG) geltend gemacht wird, der Normgeber sei aufgrund einer Grundrechtsbestimmung der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 25.2.2013 VerfGHE 66, 6/13 m. w. N; vom 9.5.2016 NVwZ 2016, 999 Rn. 101). Diese Voraussetzung ist erfüllt, da die Antragstellerinnen hinreichend substanziiert dargelegt haben, dass sie nach ihrer Auffassung gegenüber Gemeinden, die ihre Kinderbetreuung dezentral organisiert haben, beim Finanzausgleich benachteiligt werden. Dieses Vorbringen lässt eine Verletzung des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV) in seiner Ausformung als Gebot der kommunalen Gleichbehandlung und - in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 3 Abs. 1 BV - in seiner Ausformung als Gebot der Systemgerechtigkeit zumindest möglich erscheinen.

17
2. Fraglich erscheint allerdings, ob die geltend gemachte Benachteiligung bereits auf der von den Antragstellerinnen bezeichneten gesetzlichen Regelung beruht oder sich vielmehr erst aus § 5 Abs. 3 Bayerische Durchführungsverordnung Finanzausgleichsgesetz (FAGDV) ergibt. Dort wird mittelbar durch die Bezugnahme auf die (nach § 98 Abs. 1 Nr. 1 und § 99 Abs. 7 SGB VIII) erstellte Statistik deutlich, dass es nur auf den Standort der Einrichtung und nicht auf den Wohnsitz der betreuten Kinder ankommen kann. Ergäbe sich die von den Antragstellerinnen behauptete Benachteiligung erst aus der von ihnen nicht ausdrücklich beanstandeten Verordnung, dann wäre die Popularklage bereits unzulässig. Geht man aber zugunsten der Antragstellerinnen davon aus, dass bereits Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG eine implizite Festlegung auf das Standortprinzip enthält, so ist die Popularklage jedenfalls aus den nachfolgenden Gründen unbegründet.

V.

18
Die Popularklage ist nicht begründet. Gemeinden, die infolge einer interkommunalen Aufgabenerledigung keine eigenen Kindertageseinrichtungen vorhalten, werden durch die Regelung des Ergänzungsansatzes für Belastungen durch Kinderbetreuung im kommunalen Finanzausgleich (Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG) nicht verfassungswidrig benachteiligt.

19
1. Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) ist nicht gegeben.

20

a) Der Gleichheitssatz untersagt dem Gesetzgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verlangt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Er verbietet Willkür. Der Gesetzgeber handelt nicht schon dann willkürlich, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat. Es bleibt vielmehr dem Ermessen des Gesetzgebers überlassen zu entscheiden, in welcher Weise er dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung tragen will. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, das heißt, wenn für die gerügte Unterlassung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Bei Bestimmungen über Leistungen des Staates, auf die kein verfassungsrechtlich geschützter Anspruch besteht, ist die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nach der Natur der Sache noch weiter als bei der gesetzlichen Regelung hoheitlicher Eingriffsbefugnisse (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 9.10.2007 VerfGHE 60, 167/ 171; vom 10.10.2016 BayVBl 2017, 335 Rn. 21 m. w. N.).

21
Auch bei der Gestaltung des kommunalen Finanzausgleichs kann vom Gesetzgeber nicht verlangt werden, dass er jedem in Betracht kommenden Einzelfall durch bis ins Einzelne differenzierende Regelungen gerecht wird. Es ist ihm vielmehr gestattet, bei der Gestaltung der Ausgleichsregelungen in der Weise zu verallgemeinern und zu pauschalieren, dass an Regelfälle des Sachbereichs angeknüpft wird und dabei etwaige Besonderheiten von Einzelfällen außer Betracht bleiben. Der Gesetzgeber darf typisieren und generalisieren; die von ihm hierbei zugrunde gelegten Beurteilungen und Einschätzungen der tatsächlichen Situation können nur dann verfassungsgerichtlich beanstandet werden, wenn sie evident fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind (vgl. VerfGH vom 12.5.1989 VerfGHE 42, 72/76 f.; VerfGHE 60, 184/228).

22
b) Nach diesen Grundsätzen verstößt Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG nicht gegen den Gleichheitssatz in seiner Ausprägung als kommunales Gleichbehandlungsgebot.

23
aa) Der - erst durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2016 eingeführte - Ergänzungsansatz für Kinderbetreuung nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG, der zu einer Erhöhung der Gemeindeschlüsselzuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs führen kann, kommt nach bisherigem Verständnis ausschließlich für Gemeinden infrage, die Standort einer Kindertageseinrichtung sind. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Gemeinden in einer Verwaltungsgemeinschaft organisiert sind oder nicht; insoweit ist also für die Annahme einer gleichheitswidrigen Benachteiligung von Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften kein Raum.

24
bb) Der Gesetzgeber hat im Rahmen seines weiten Gestaltungsspielraums für den kommunalen Finanzausgleich (vgl. VerfGHE 60, 184/215 f.) typisierend und generalisierend auf die ungewichtete Zahl der betreuten Kinder in Tageseinrichtungen abgestellt. Er geht dabei davon aus, dass die Aufgabe der Kinderbetreuung alle Gemeinden trifft und der neue Ergänzungsansatz dementsprechend flächendeckend zur Anwendung kommt. Zugleich will er damit Anreize schaffen, die Kinderbetreuungsangebote auszubauen (vgl. LT-Drs. 17/7865 S. 22). Im Rahmen dieser Ziele des Gesetzgebers ist die Zahl der Kinder in Tageseinrichtungen ein aussagekräftiger und geeigneter Parameter, um die Belastung durch Kinderbetreuung abzubilden. Davon geht auch ein Gutachten vom Juni 2015 zum kommunalen Finanzausgleich in Bayern aus, das vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln im Auftrag der Bayerischen Staatsministerien der Finanzen und des Innern sowie der bayerischen kommunalen Spitzenverbände erstellt wurde (Gutachten S. 63, 66 abrufbar unter http://kups.ub.uni-koeln.de/ 6271/1/FiFo-Berichte_Nr_19.pdf). Evident fehlerhaft ist dieser Ansatz jedenfalls nicht.

25
cc) Die Antragstellerinnen als Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft befinden sich nicht in einer besonderen Ausnahmesituation, in der sie verfassungswidrig ungleich behandelt würden.

26
Auch sonstige Gemeinden, die die Aufgabe der Kinderbetreuung im Wege der kommunalen Zusammenarbeit wahrnehmen, erhalten keinen Ergänzungsansatz für Kinder, die in der Tageseinrichtung

einer anderen Gemeinde betreut werden, selbst wenn sie über Gastkinderbeiträge an den Kosten beteiligt sind. In diesen Fällen werden die Kinder im Rahmen des Ergänzungsansatzes ebenfalls nur bei der Standortgemeinde berücksichtigt. Die finanziellen Belastungen der Wohnsitzgemeinde aufgrund der Gastkinderbeiträge werden - wie im Fall der Antragstellerinnen - (nur) durch den Hauptansatz abgedeckt. Es kann also nicht die Rede davon sein, dass der Gesetzgeber bei Schaffung des Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG gerade die Form gemeindlicher Verwaltungskooperation durch Verwaltungsgemeinschaften übersehen hätte. Zudem könnten die Mitgliedsgemeinden einer Verwaltungsgemeinschaft untereinander einen finanziellen Ausgleich vereinbaren.

27
Der Gesetzgeber hat seinen weiten Gestaltungsspielraum typisierend und pauschalierend durch den strittigen Ergänzungsansatz ausgefüllt. Von den 982 Mitgliedsgemeinden, die in Bayern aktuell in 311 Verwaltungsgemeinschaften organisiert sind, erhalten nach den Angaben der Bayerischen Staatsregierung nur ca. 40 Gemeinden bzw. etwa 4 Prozent keinen Ansatz für Kinderbetreuung. Einen seltenen Ausnahmefall wie denjenigen der Antragstellerinnen, in dem die Standortgemeinde der Betreuungseinrichtung wegen ihrer hohen Steuerkraft keine Schlüsselzuweisungen erhält, musste der Gesetzgeber nicht ausdrücklich regeln. Zum einen besteht, wie bereits dargelegt, die Möglichkeit, intern einen Ausgleich zu vereinbaren. Zum anderen käme bei Auftreten unzumutbarer finanzieller Härten auch noch eine Ausgleichsmöglichkeit durch Bedarfszuweisungen des Staates nach Art. 11 BayFAG in Betracht. Für eine derartige unzumutbare Härte sind hier im Übrigen keine Anhaltspunkte ersichtlich. Nach den Angaben der Bayerischen Staatsregierung macht der Ansatz für Kinderbetreuung in den Jahren 2016 bis 2019 in der Summe aller 2056 bayerischen Gemeinden unter 3 Prozent aller nach Art. 3 Abs. 1 BayFAG zu berücksichtigenden Ansätze aus. Im Jahr 2016 habe der Ansatz für Kinderbetreuung mit 12.000 € bei der Antragstellerin zu 1 etwa 4,4 Prozent der Schlüsselzuweisungen betragen, mit 1.800 € bei der Antragstellerin zu 2 etwa 1,4 Prozent der Schlüsselzuweisungen. Weiter deutlich relativiert werden diese Prozentsätze dadurch, dass die Schlüsselzuweisungen nur einen Teil des kommunalen Finanzausgleichs darstellen. So erhielten beide Antragstellerinnen in den Jahren 2018 und 2019 beispielsweise aufgrund von Art. 12 Abs. 3 BayFAG Investitionspauschalen in Höhe von jeweils um die 100.000 €.

28
Im Ergebnis ist damit eine evident fehlerhafte Ungleichbehandlung der Antragstellerinnen nicht ersichtlich.

29
2. Der Gedanke der Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht verletzt.

30
a) Dieser Gedanke wird aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) und dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 Satz 1 BV) abgeleitet. Ziel ist die innere Stimmigkeit eines Regelungsgefüges und seiner sachgerechten Ausdifferenzierung; sachlich in Zusammenhang stehende Regelungen dürfen keine Brüche aufweisen (VerfGH vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/90 f. m. w. N.; vom 2.12.2016 - Vf. 3-VII-14 - juris Rn. 18). So ist etwa zu überprüfen, ob das System des kommunalen Finanzausgleichs willkürliche Festsetzungen oder vom Gleichheitssatz nicht gerechtfertigte Differenzierungen enthält, insbesondere zu nicht hinnehmbaren, systemwidrigen Benachteiligungen bestimmter Gemeinden führt, oder ohne plausible, rechtfertigende Gründe von dem selbst gesetzten Regelungssystem abweicht (VerfGH vom 27.2.1997 VerfGHE 50, 15/44).

31
b) Kernelement und größte Einzelleistung im kommunalen Finanzausgleich in Bayern sind die Schlüsselzuweisungen. Für deren Berechnung wird die Ausgabenbelastung einer Gemeinde in einer Ausgangsmesszahl (Art. 3 Abs. 1, 2 und 4 BayFAG) mit ihrer Steuerkraft (Steuerkraftmesszahl, Art. 4 BayFAG) verglichen. Ist die Ausgangsmesszahl größer als die Steuerkraftmesszahl, so erhält die Gemeinde 55 Prozent des Unterschiedsbetrags als Schlüsselzuweisung (Art. 2 Abs. 2 BayFAG). Wichtigster Parameter für die Ermittlung der Ausgangsmesszahl ist der Hauptansatz nach Gemeindegröße, die sich nach den amtlichen Einwohnerzahlen bemisst; die Einwohner werden je nach Größe der Gemeinde mit 112 bis 150 Prozent gewichtet (Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayFAG). Also wird auch jedes Kind bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen mit mindestens 112 Prozent gewichtet. Der Hauptansatz deckt damit bereits finanzielle Belastungen durch Kinderbetreuung bei den Wohnsitzgemeinden mit ab.

32
Bestimmte Sonderbelastungen, wie etwa durch Kinderbetreuung, werden zusätzlich durch Ergänzungsansätze berücksichtigt (vgl. Art. 3 Abs. 1 Nrn. 2 bis 5 BayFAG). Dabei handelt es sich jedoch nicht um einen Mehrbelastungsausgleich mit Erstattungscharakter im Sinn einer Spitzabrechnung oder um eine zielgenaue Einzelförderung. Es sollen vielmehr in Ergänzung zum Hauptansatz besondere Belastungen, die den Standortgemeinden von Kindertageseinrichtungen entstehen, pauschal berücksichtigt werden. Die Standortgemeinden haben nicht nur den organisatorischen und personellen Aufwand, sondern müssen auch eine geeignete Infrastruktur vorhalten. Selbst wenn sich die Wohnsitzgemeinden in der Regel an den Aufwendungen der Standortgemeinde durch Gastkinderbeiträge beteiligen, so ist die Standortgemeinde doch zusätzlich dadurch belastet, dass sie das für die Kindertageseinrichtung zur Verfügung gestellte Grundstück nicht anderweitig nutzen kann. So wird auch im vorliegenden Fall der Pfarrkirchenstiftung, die das Kinderhaus führt, ein Grundstück in der Gemarkung Gstadt unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

33
c) In der Gesamtschau mit dem Hauptansatz und den anderen einwohnerbasierten Ergänzungsansätzen führt das Standortprinzip zu einer systemgerechten und widerspruchsfreien pauschalen Berücksichtigung der Belastungen durch Kinderbetreuung. Dabei sind der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (vgl. oben 1. b) bb)) zu berücksichtigen, seine Möglichkeit zur Typisierung und Generalisierung (vgl. oben 1. a)) und auch die im Ergebnis relativ geringe finanzielle Größenordnung, mit der sich der Ergänzungsansatz für Kinderbetreuung im Gesamtsystem auswirkt (vgl. oben 1. b) cc)). Der dem Standortprinzip folgende Ergänzungsansatz für Kinderbetreuung schafft entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen regelmäßig auch Anreize zum Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen und wird damit der Intention des Gesetzgebers (vgl. LT-Drs. 17/7865 S. 22) gerecht. Seltene Ausnahmefälle wie der vorliegende, in dem für die Standortgemeinde wegen ihrer hohen Steuerkraft kein Ergänzungsansatz für Kinderbetreuung zum Tragen kommt, vermögen angesichts des Gesamtsystems des kommunalen Finanzausgleichs die Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit des Art. 3 Abs. 1 Nr. 5 BayFAG nicht in verfassungswidriger Weise infrage zu stellen.

VI.

34
Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).