



Satzungsregelungen auf dem Prüfstand – und teilweise unwirksam

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof (VGH) hat im Juli 2025 über eine Normenkontrollklage einer Kindertagespflegeperson entschieden (Urteil v. 17.07.2025 - 10 C 2373/21.N).

Die Entscheidung dürfte auch für andere Jugendhilfeträger und Kindertagespflegepersonen – insbesondere innerhalb Hessens – von Bedeutung sein, da es vermutlich eine Vielzahl ähnlicher Regelungen gibt, die u. U. ebenfalls mal auf dem „Prüfstand“ landen könnten. Dabei ist zu beachten, dass Satzungsregelungen nicht nur – wie in diesem Fall – im Rahmen einer Normenkontrollklage überprüft werden können, sondern auch im Wege einer sog. inzidenten Normenkontrolle überprüfbar sind. Eine inzidente Normenkontrolle erfolgt beispielsweise dann, wenn sich eine Klage gegen einen Verwaltungsakt richtet, der auf der Grundlage einer Satzungsregelung ergangen ist. Zuständig wäre für diese Fälle zwar zunächst das Verwaltungsgericht; der Hessische VGH bildet hier jedoch die 2. Instanz, sodass die Auffassung des Gerichts auch in diesen Fällen zum Tragen kommen könnte.

Normenkontrollklage

Mit einer Normenkontrolle kann unter bestimmten Voraussetzungen die gerichtliche Prüfung von Verordnungen oder Satzungen dahingehend veranlasst werden, ob diese mit höherrangigem Recht vereinbar sind.

Die vor dem Hessischen VGH entschiedene Normenkontrollklage ging von einer Kindertagespflegeperson aus und richtete sich gegen eine Satzung; sie hatte teilweise Erfolg. Einige Satzungsregelungen waren mit höherrangigem Recht nicht vereinbar und daher unwirksam.

Wegen Fristablaufs nur teilweise Prüfung

Eine Normenkontrollklage ist allerdings nur innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Satzung zulässig. Einige der angegriffenen Regelungen konnten daher wegen Fristablaufs nicht überprüft werden.

Zwar wurde die Satzung insgesamt neu bekannt gemacht. Sie enthielt jedoch auch Regelungen, die mit den Regelungen aus der vorherigen Satzung (aus dem Jahr 2017) inhaltlich identisch waren. Die Regelungen, die – wenn auch zum Teil mit leichten redaktionellen Anpassungen – lediglich übernommen wurden, konnten im Rahmen der aktuellen Normenkontrollklage nicht mehr überprüft werden.

Die Prüfung durch das Gericht bezog sich daher im Wesentlichen auf neue oder (inhaltlich) geänderte Regelungen.

Regelung eigener Angelegenheiten

Landkreise können ihre Angelegenheiten durch Satzung regeln, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.

Da die Landkreise örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind, gehört die Förderung der Kindertagespflege i. S. d. §§ 22 ff. SGB VIII zu den Angelegenheiten der Landkreise. Ein Landkreis darf als Jugendhilfeträger demnach Regelungen zur Förderung in Kindertagespflege durch Satzung vorgeben.

Der Gestaltungsspielraum der Jugendhilfeträger ist allerdings nicht unbegrenzt, sondern durch sog. höherrangiges Recht (Bundes- oder Landesrecht) begrenzt. Dazu zählen laut VGH insbesondere die durch Art. 12 GG geschützte Berufsfreiheit und die in §§ 22 SGB VIII vorgegebenen Fördervoraussetzungen.

Beachtung des Grundrechts der Berufsfreiheit

Mit der Freiheit, einen Beruf auszuüben, ist laut VGH untrennbar auch die Freiheit verbunden, für die Tätigkeit eine angemessene Vergütung zu verlangen. Soweit der Staat die Entlohnung festlegt, liegt darin regelmäßig ein Eingriff in die Berufsfreiheit, sodass gesetzliche Vergütungsregelungen stets am Maßstab des Art. 12 GG zu messen sind. Nach Auffassung des Gerichts gilt dies insbesondere auch für den Fall, dass – wie in der Kindertagespflege – ein gesetzlicher Anspruch auf eine laufende Geldleistung gewährt wird. Soweit Kindertagespflege als Sozialleistung vom öffentlichen Träger zu gewähren ist, schuldet der öffentliche Träger auch die Vergütung für die Erbringung der Dienstleistung durch die Kindertagespflegeperson. Diese könne aufgrund der Ausgestaltung der Kindertagespflege durch das staatliche Fördersystem „als staatlich überformtes Berufsbild“ in der Praxis nicht darauf verwiesen werden, ausschließlich frei vereinbarte Kindertagespflegeverhältnisse abzuschließen.

Vorgabe der freiberuflichen Tätigkeit – unwirksam

Die Satzungsbestimmung, wonach die Kindertagespflegeperson eine freiberufliche Tätigkeit im Sinne des § 18 Abs. 1 EstG ausübt, legte das Gericht nach Wortlaut und Regelungssystematik der Satzung dahingehend aus, dass die Förderung auf freiberufliche Tätigkeiten begrenzt werden sollte.

Eine derartige Einschränkung begrenze jedoch den Anspruch auf Gewährung einer laufenden Geldleistung aus § 23 SGB VIII sowie die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 GG, ohne dass es hierfür eine gesetzliche Grundlage gäbe. Auch wenn die Kindertagespflege vom Gesetzgeber als selbstständige Tätigkeit vorgesehen sei, gelte dies nicht ausnahmslos. Vielmehr komme es immer auf die Umstände jedes Einzelfalls an. Insofern könne auch die Einordnung durch den Jugendhilfeträger keine Rolle für die rechtliche Einordnung spielen.

Zuzahlungsverbot ohne gesetzliche Grundlage – unwirksam

Das in der Satzung geregelte sog. Zuzahlungsverbot verstieß nach Auffassung des Gerichts ebenfalls gegen höherrangiges Recht. Die Satzung sah u. a. vor, dass das Verpflegungsgeld, das von den Eltern verlangt werden konnte, auf max. 80 € pro Monat begrenzt war und zusätzliche Kosten nur erhoben werden durften, wenn das Kind aus gesundheitlichen oder persönlichen Gründen einen Mehrbedarf hatte. Die Erhebung zusätzlicher Elternbeiträge und Kationen durch die Kindertagespflegeperson war ansonsten laut Satzung nicht zulässig. Bei Zuwiderhandlung war die Möglichkeit vorgesehen, den zusätzlich geforderten Betrag von der Förderungsleistung abzuziehen bzw. die Förderung entsprechend zurückzufordern.

Auch das Zuzahlungsverbot läuft laut VGH dem Anspruch auf Gewährung der laufenden Geldleistung zuwider und greift in die durch Art. 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit der Kindertagespflegepersonen ein. Eine Rechtsgrundlage, die diesen Eingriff gestatten würde, bestehe in Hessen nicht. Auch dem SGB VIII sei keine derartige Einschränkung zu entnehmen. Zwar gehe die Systematik des SGB VIII davon aus, dass die Kindertagespflegeperson vom Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Gesamtbetrag erhält und sich die Kostenbeteiligung der Eltern nach § 90 SGB VIII richte. Dies beinhalte jedoch kein Verbot privater Zuzahlungen.

Vorgaben zum Betreuungsvertrag – unwirksam

Die Vorgabe der Satzung, wonach der zwischen den Personensorgeberechtigten und der Kindertagespflegeperson zu schließende Betreuungsvertrag den Regelungen der Satzung entsprechen müsse, war laut VGH ebenfalls nicht mit höherrangigem Recht vereinbar.

Eine solche Fördervoraussetzung sei in § 23 SGB VIII nicht vorgesehen. Da die Betreuungsvereinbarung nur das Rechtsverhältnis zwischen Kindertagespflegeperson und Eltern bzw. dem Kind betreffe, habe der öffentliche Träger „diesbezüglich grundsätzlich keine Einwirkungsbefugnis“. Gleichwohl getroffene Vorgaben des Jugendhilfeträgers greifen in die privatrechtlich geschützte Privatautonomie der Vertragsparteien ein, ohne dass es dazu eine gesetzliche Grundlage gäbe.

Vorlagepflicht einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung – unwirksam

Die Satzungsbestimmung, wonach die Vorlage der Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung beim Jugendamt „erst ab dem 2. Krankheitstag erforderlich“ war, war laut VGH ebenfalls nicht mit höherem Recht vereinbar.

Generell bestehe – anders als in Arbeitsverhältnissen – für den Krankheitsfall bei Förderung in Kindertagespflege keine Fortzahlungspflicht. Dementsprechend bestehe auch keine Nachweispflicht nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz, das in diesem Fall keine Anwendung findet. Vielmehr handele es sich bei der durch Satzung vorgesehenen Fortzahlung der Geldleistung für 10 Krankheitstage „um eine über das gesetzlich vorgesehene hinausgehende Leistung“ des Jugendhilfeträgers. Zudem statuiere die Vorlagepflicht nicht lediglich die Voraussetzung für diese Fortzahlung, sondern beziehe sich auf jede Erkrankung.

Vorlage der Urlaubsplanung für das nächste Kalenderjahr bis 31.12. – unwirksam

Auch die Satzungsbestimmung, wonach die Urlaubsplanung der Kindertagespflegeperson für das nächste Kalenderjahr bis zum 31.12. eines Jahres vorzulegen und mit den Personensorgeberechtigten im Voraus abzustimmen war, verstieß laut VGH gegen höherrangiges Recht.

Zwar sei die Regelung aus der Sicht des Jugendhilfeträgers nachvollziehbar, da dieser die Pflicht habe, für Ausfallzeiten rechtzeitig eine andere Betreuungsmöglichkeit für das Kind sicherzustellen. Für eine derartige Ausgestaltung der Selbstständigkeit einer Kindertagespflegeperson fehle es aber an einer gesetzlichen Grundlage. Selbstständig Tätige seien gerade aufgrund ihrer Selbstständigkeit berechtigt, über die konkrete Ausgestaltung der Tätigkeit – etwa wann sie arbeiten oder wann sie Urlaub machen – selbst zu bestimmen.

Zwar handele es sich bei der geforderten Abstimmung mit den Personensorgeberechtigten lediglich um ein Gebot des objektiven Rechts, das für sich betrachtet keinen Eingriff in die geschützte Rechtsposition der Kindertagespflegeperson darstelle. Die Regelung sei jedoch dahingehend zu verstehen, dass sich die Abstimmung der Urlaubsplanung auf die Vorlagepflicht bis zum 31.12. bezieht. Die Regelung enthalte insofern eine unzulässige zeitliche Vorgabe, die ebenfalls die Selbstständigkeit der Kindertagespflegeperson betreffe.

Weitere – monierte und geprüfte – Regelungen verstießen laut VGH dagegen nicht gegen höherrangiges Recht

Vorgabe: Vermittlung durch eine vom Landkreis bestimmte Fachstelle – wirksam

Die Regelung, wonach die Vermittlung des Kindes zu einer geeigneten Kindertagespflegeperson durch eine vom Landkreis bestimmte Fachstelle erfolgen sollte, ist wirksam.

Mit der Regelung wird laut VGH lediglich eine gesetzlich vorgesehene Pflicht umgesetzt; diese sei nicht als Fördervoraussetzung zu verstehen. Bereits aus der gesetzlichen Regelung des § 23 SGB VIII sei zu entnehmen, dass eine Vermittlung nur erfolge, soweit eine geeignete Kindertagespflegeperson nicht von der erziehungsberechtigten Person nachgewiesen werde.

Festsetzung des Anerkennungsbetrags – wirksam

Der VGH verwies u. a. darauf, dass es sich bei dem Betrag zur Anerkennung der Förderungsleistung um einen unbestimmten Rechtsbegriff handele, bei dessen Anwendung und Ausgestaltung den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe ein Beurteilungsspielraum zukomme. Rechtsfehler seien bei der Anwendung des Beurteilungsspielraums nicht ersichtlich. Der Jugendhilfeträger habe berücksichtigt, dass dem Anerkennungsbetrag Entgeltcharakter zukomme, und auch die in § 23 Abs. 2a SGB VIII aufgeführten Parameter (zeitlicher Umfang der Leistung, Anzahl und Förderbedarf der betreuten Kinder) beachtet.

Begrenzung der weitergezahlten Urlaubs- und Krankheitstage – wirksam

Die Regelung, die die Fortzahlung der laufenden Geldleistung während der Urlaubszeit der Kindertagespflegeperson auf 25 Tage und bei Krankheit auf 10 Tage pro Kalenderjahr (ausgehend von einer 5-Tage-Woche) begrenzt, ist wirksam.

Nach Auffassung des Gerichts handelt es sich nicht um eine (unzulässige) verbindliche Festlegung von Urlaubs- und Krankheitstagen, sondern um eine pauschalierte Fortzahlung der Förderung für diese Tage. Dies sei mit §§ 23 f. SGB VIII vereinbar. Die laufende Geldleistung werde nur für den zeitlichen Umfang gewährt, in dem auch tatsächlich Leistungen durch die Kindertagespflegeperson erbracht werden. Dies sei bei Urlaubs- und Krankheitstagen nicht der Fall. Laut VGH ist es gerade leistungsgerecht, die laufende Geldleistung nur für den zeitlichen Umfang zu gewähren, in dem die Kindertagespflegeperson ihr Leistungen tatsächlich erbringt. Dies entspräche auch der klassischen Situation der Selbstständigen. (Da die Weitergewährung der laufenden Geldleistung danach also über die gesetzlichen Vorgaben hinausging, lag kein Verstoß gegen höherrangiges Recht vor.)

Keine Unwirksamkeit der gesamten Satzung

Laut VGH waren die als unwirksam erkannten Regelungen von der übrigen Satzung abtrennbar. Die restlichen Satzungsregelungen blieben auch nach dem Wegfall der unwirksamen Regelungen noch sinnvoll. Zudem war nach Auffassung des Gerichts anzunehmen, dass der Satzungsgeber die verbliebenen Regelungen auch ohne die unwirksamen Teile erlassen hätte.

Die Unwirksamkeit einzelner Regelungen führte daher im entschiedenen Fall nicht zur Unwirksamkeit der gesamten Satzung.

Die komplette Entscheidung des Hessischen VGH ist unter folgendem Link abrufbar:
<https://www.lareda.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE250001134>

Iris Vierheller, Rechtsanwältin, im Oktober 2025