
Datum: 09.07.2013
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 12. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 12 A 1530/12
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2013:0709.12A1530.12.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Köln, 19 K 5596/10

Tenor:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

1

Die Beteiligten streiten um die ordnungsgemäße Erhebung von Elternbeiträgen für die jugendhilferechtliche Förderung eines schulpflichtigen Kindes in einer Tageseinrichtung. Die am 2003 geborene Tochter der Klägerin F. N. besucht nämlich seit dem 1. August 2009 die Offene Ganztagschule (OGS) Q. -L. -Schule in C. - H. und hat dort bis zum 31. Juli 2012 das außerunterrichtliche Betreuungsangebot wahrgenommen.

2

Unter dem 29. Juli 2009/2. August 2009 gaben die Klägerin und ihr Ehemann zu Beginn der Betreuungsphase an, dass ihr Jahreseinkommen über dem Betrag von 36.813,00 € liege. Bei einem Jahreseinkommen von über 36.813,00 € war nach der bis zum 31. Juli 2010 geltenden Satzung der Beklagten über die Erhebung von Elternbeiträgen der höchste Elternbeitrag für die Betreuung in einer OGS von monatlich 100,00 € zu zahlen.

3

Mit der am 1. August 2010 in Kraft getretenen Elternbeitragssatzung vom 31. Mai 2010 (EBS) – veröffentlicht im Amtsblatt der Beklagten Nr. 22 vom 16. Juni 2010, S. 308 – änderte die Beklagte die Höhe der Elternbeiträge und die für die Höhe der Beiträge maßgeblichen Einkommensgruppen. Zu der bisherigen obersten Einkommensstufe von über 36.813,00 € wurden weitere Einkommensstufen hinzugefügt. Bei einem Jahreseinkommen von bis zu 49.084,00 € beträgt der Beitrag für die Betreuung in der OGS nach der neuen Satzung 100,00 € monatlich. Bei einem Jahreseinkommen von über 49.084,00 € (bis 61.355,00 €, bis 73.626,00 € sowie bis und über 85.897,00 €) beträgt der monatliche Beitrag nunmehr 150,00 €.

Mit dem an die Klägerin und ihren Ehemann gerichteten Bescheid vom 22. Juli 2010 setzte die Beklagte für die außerunterrichtliche Betreuung der Tochter der Klägerin in der OGS für die Zeit von August 2010 bis Juli 2011 einen monatlichen Beitrag von 150,00 € fest. Sie forderte die Klägerin auf, bis zum 1. September 2010 einen Betrag von 300,00 € und von Oktober 2010 bis Juli 2011 zum 1. Tag des jeweiligen Monats einen Betrag von jeweils 150,00 € zu zahlen. Der Beitragsfestsetzung lag eine Einstufung der Klägerin in die Einkommensgruppe von über 61.355,00 € bis 73.626,00 € zugrunde. Mit dem Bescheid wies die Beklagte die Klägerin auf die mit der neuen Beitragssatzung veränderten Einkommensgruppen hin. Von der Klägerin lägen nur Einkommensangaben vor, die ein Einkommen der bisherigen höchsten Einkommensstufe auswiesen. Für die endgültige Festsetzung der neuen Elternbeiträge seien diese Angaben nicht ausreichend. Die Beklagte bat die Klägerin deshalb, aktuelle Einkommensangaben für das Jahr 2009 zu machen. Werde ausschließlich eine OGS-Betreuung in Anspruch genommen, sei ein Einkommensnachweis nicht erforderlich, wenn das Jahreseinkommen über 49.084,00 € liege. Die Klägerin wurde darauf hingewiesen, dass der höchste monatliche Beitragssatz festgesetzt werde, wenn sie keine Angaben zu ihrem letztjährigen oder aktuellen Einkommen mache. Damit bis zur endgültigen Festsetzung kein Nachzahlungsbetrag entstehe, seien die Elternbeiträge mit Bescheid vom 22. Juli 2010 ab August 2010 auf der Grundlage des bisher bekannten Einkommens vorläufig festgesetzt worden.

In ihrer Stellungnahme vom 23. August 2010 beanstandete die Klägerin die nach ihrer Ansicht mit Bescheid vom 22. Juli 2010 rückwirkend erfolgte Beitragserhöhung. Der Bescheid vom 22. Juli 2010 sei erst im August abgesandt und ihr erst nach ihrer Rückkehr aus dem Urlaub am 16. August 2010 bekannt-gegeben worden. Sie bat um Mitteilung, welcher Anteil der Elternbeiträge an die Träger der Betreuungseinrichtungen weitergeleitet werde. Im Übrigen sei eine Ungleichbehandlung zu den Kindern gegeben, die die Kurzzeitbetreuung in Anspruch nähmen. Die OGS-Betreuung mit maximal 5,5 Stunden (11.00 Uhr – 16.30 Uhr) sei 2 ½ mal so teuer wie die Kurzzeitbetreuung von 3,5 Stunden (10.30 Uhr – 14.00 Uhr), für die nur 60,00 € pro Monat zu zahlen sei. Der freie Träger verlange zudem zusätzliche Beiträge für das Angebot von Arbeitsgemeinschaften.

Mit dem an die Klägerin und ihren Ehemann gerichteten Bescheid vom 7. November 2011 setzte die Beklagte für die außerunterrichtliche Betreuung der Tochter der Klägerin in der OGS für die Zeit von August 2011 bis Juli 2012 einen monatlichen Beitrag von 150,00 € fest. Sie forderte die Klägerin auf, bis zum 1. Januar 2012 einen Betrag von 900,00 € zu zahlen. Auf den vorgenannten Betrag bereits geleistete Zahlungen bat die Beklagte zu berücksichtigen. Von Februar 2012 bis Juli 2012 sei zum 1. Tag des jeweiligen Monats ein Betrag von jeweils 150,00 € zu zahlen. Der Beitragsfestsetzung lag eine Einstufung der Klägerin in die Einkommensgruppe von über 61.355,00 € bis 73.626,00 € zugrunde.

Die Klägerin hat gegen den Bescheid vom 22. Juli 2010 am 6. September 2010 und gegen den Bescheid vom 7. November 2011 am 11. Dezember 2011 Klage erhoben. Zur Begründung trug sie vor, die rückwirkend für den August 2010 erfolgte Beitragserhöhung sei unzulässig, weil ihr der Bescheid vom 22. Juli 2010 erst nach dem 1. August 2010 bekanntgegeben worden sei. Der Bescheid enthalte keine Angaben dazu, wann die Beitragssatzung vom 31. Mai 2010 veröffentlicht worden sei. Im Übrigen sei zweifelhaft, ob der Beschluss des Rates der Beklagten über die EBS vom 31. Mai 2010 ordnungsgemäß zustande gekommen sei. Die Zweifel ergäben sich daraus, dass die Beklagte im vorliegenden Verfahren sich widersprechende Angaben darüber mache, wonach sich die Beitragshöhe bemesse. Einerseits sei die Rede von der „Summe der positiven Einkünfte“ und andererseits vom „Jahresbruttoeinkommen“. Der Bescheid vom 22. Juli 2010 sei auch deshalb rechtswidrig, weil sie vor ihrem Erlass nicht angehört worden sei. Die mit den neuen Einkommensstufen eingeführte Beitragsstaffelung verstoße gegen Art. 3 GG. Mit ihr erfolge eine unzulässige Quersubventionierung zugunsten der weit betreuungsintensiveren Betreuungsformen in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Mit der neuen Beitragsstaffelung werde auch die Geschwisterfreistellung finanziert. Die Geschwisterfreistellung sei gegenüber Eltern von nur einem Kind sozial ungerecht, weil Eltern mehrerer Kinder auch mehr Kindergeld erhielten. Der Beitrag für die Betreuung in der OGS sei auch deshalb rechtswidrig, weil er entgegen § 23 Abs. 4 des Kinderbildungsgesetzes NRW (KiBiz NRW) nicht nach der Betreuungszeit unterscheide, sondern pauschal erhoben werde. Die Betreuungszeiten der Kinder in der OGS seien für die der 1. Grundschulklasse angehörenden Kinder länger als für Kinder der 4. Grundschulklasse. Die Beiträge für die Betreuung in der OGS seien im Vergleich zu dem Entgelt, das der Träger der OGS für die Kurzzeitbetreuung (10.30 Uhr – 14.00 Uhr) erhebe, unverhältnismäßig stark erhöht worden. Der Beitrag von 150,00 € für eine Betreuungszeit von 5,5 Stunden (11.00 Uhr – 16.30 Uhr) in der OGS sei 2 ½ mal so teuer wie die 3,5-stündige Kurzzeitbetreuung, für die der Träger 60,00 € verlange. Im Übrigen verlange der Träger der OGS von den Eltern der in der OGS betreuten Kinder zusätzliche Entgelte für die Betreuung der Kinder in den Schulferien und für die Veranstaltung von Arbeitsgemeinschaften. Dies lasse vermuten, dass der Träger der OGS von der Beklagten nicht ausreichend finanziell ausgestattet werde. Anlässlich eines Elternabends hätten die Leiter der OGS davon berichtet, dass die Beklagte für die OGS vorgesehene Landeszuschüsse verspätet an die OGS weitergeleitet habe. Die Beklagte habe deshalb zu belegen, welche finanziellen Leistungen sie an die Träger der OGS erbringe. Sollten die Leistungen für eine Ganztagsbetreuung der Kinder in der OGS kostendeckend seien, hätte die Beklagte im Wege der Aufsicht darauf hinwirken müssen, dass der Träger eine Ferienbetreuung von mindestens 3 Wochen unentgeltlich erbringe. Das mit dem Bescheid vom 7. November 2011 ausgesprochene Leistungsgebot in Höhe von 900,00 € zum 01.01.2012 sei rechtswidrig. Sie habe seit August 2011 fortlaufend den Beitrag von 150,00 € monatlich gezahlt. Es sei nicht nachvollziehbar, warum weitere 900,00 € zu zahlen seien. Die Formulierung „bereits geleistete Zahlungen bitte ich zu berücksichtigen“ sei zu unbestimmt, weil das Leistungsgebot Vollstreckungstitel für eine mögliche Vollstreckung sei.

Die Klägerin hat beantragt,

9

die Bescheide der Beklagten vom 22. Juli 2010 und 7. November 2011 aufzuheben, soweit mit diesen Bescheiden monatliche Beiträge von mehr als 100,00 € festgesetzt werden und soweit mit dem Bescheid vom 7. November 2011 zu einer Nachzahlung von 900,00 € aufgefordert wird, hilfsweise,

10

die Berufung nach § 124 a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO zuzulassen.

11

12

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

13

Sie argumentierte, der Bescheid vom 22. Juli 2010 sei in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden. Eine vorherige Anhörung der Klägerin sei gem. § 24 Abs. 2 Nr. 4 SGB X entbehrlich gewesen. Die Höhe des Beitrags sei nicht zu beanstanden. Dass der monatliche Beitrag für die Einkommensstufen von über 49.084,00 € bis über 85.897,00 € in der BS einheitlich auf 150,00 € festgelegt worden sei, erkläre sich daraus, dass der Elternbeitrag für die Betreuung in der OGS mit dem Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 12. März 2003 in der Fassung vom 24. April 2009 höchstens 150,00 € betragen dürfe. Die von der Klägerin beanstandete Quersubventionierung sei nicht gegeben. Die Elternbeiträge reichten nicht aus, um die Gesamtkosten für Ganztagsbetreuung in der OGS abzudecken. Für alle OGS-Betreuungsplätze erziele die Beklagte einen durchschnittlichen Pro-Platz-Elternbeitrag von ca. 720,00 € im Jahr. Diesen Einnahmen aus den Elternbeiträgen stehe ein Zuschuss von 2.000,00 € gegenüber, den sie den Trägern der OGS jährlich für die Bereitstellung eines Betreuungsplatzes zahle. Hinzu komme der Kostenaufwand für die Bereitstellung der Räumlichkeiten, die Energie- und Heizungskosten sowie der Aufwand für die Beitragserhebung. Die Einkommensstaffelung sei unbedenklich, weil die aus den höchsten Beiträgen erzielten Einnahmen nicht zur Deckung der Kosten für einen Betreuungsplatz ausreichen. Die Beitragshöhe habe nicht nach der Dauer der Betreuungszeit gestaffelt werden müssen. Für die OGS gebe es nur eine einheitliche Betreuungsdauer. Auf jede individuell unterschiedliche Betreuungszeit müsse beitragsmäßig keine Rücksicht genommen werden. Der an die Träger der OGS gewährte Zuschuss von 2.000,00 € pro Jahr decke grundsätzlich auch die Ferienbetreuung ab. Wenn die Klägerin vom Träger der OGS für die Ferienbetreuung zur Zahlung eines Entgelts aufgefordert worden sei, sei dies zwischen der Klägerin und dem Träger zu klären. Soweit ein Träger für zusätzliche Angebote ein zusätzliches Entgelt erhebe, unterliege dies der Entscheidung des Trägers.

14

Mit dem angefochtenen Urteil hat das Verwaltungsgericht den Bescheid der Beklagten vom 7. November 2011 aus Klarstellungsgründen insoweit aufgehoben, als die Klägerin mit ihm zu einer Nachzahlung von 900,00 € aufgefordert wird. Im übrigen hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen und die Veranlagung der Klägerin gegen deren formelle und materielle Einwendungen als rechtmäßig verteidigt. Wegen der Einzelheiten wird insoweit auf die Entscheidungsgründe des erstinstanzlichen Urteils Bezug genommen.

15

Die Klägerin begründet ihre dagegen eingelegte und vom Verwaltungsgericht zur Klärung grundsätzlicher Fragen zugelassene Berufung nach eigenen Angaben im Wesentlichen damit, dass sie rügt:

16

- das Fehlen jeglicher Berechnungen zu den – durchschnittlichen – Kosten eines "OGS-Betreuungsplatzes" sowie dem Deckungsgrad der hierfür erhobenen Gebühren in Relation zu den tatsächlichen Kosten eines "OGS-Betreuungsplatzes",

17

- die mit gesetzlichen Regelungen nicht vereinbare, systemübergreifende, einkommensunabhängige, völlige Freistellung einer beliebigen Anzahl an Geschwisterkindern auch für Einkommensmillionäre, zu leisten von bereits mittleren Verdienern von OGS-Einzelkindern eines Familieneinkommens ab 49.085,00 €, und

18

- den Umstand, dass die Eltern 1.800,00 €/Schuljahr für die Buchstaben „OGS-Betreuung" ohne konkrete oder zumindest bestimmbare Leistungsinhalte gemäß der Satzung

19

vom 29. April 2010 sowie der darauf beruhenden Beitragsbescheide bei zeitgleichem Ausschluss der unterjährigen Kündigung zu entrichten haben – und damit 620,00 €/Schuljahr mehr, als unter Berücksichtigung der Landeszuschüsse seitens der Stadt C. an die freien Träger weitergeleitet werden muss.

Hinsichtlich der Argumentation der Klägerin im übrigen wird auf ihre umfangreichen Ausführungen in der Berufungsbegründungsschrift vom 30. August 2012 und in deren Ergänzung durch die Schriftsätze vom 18. Januar 2013, vom 14. Juni 2013 sowie vom 5. Juli 2013 Bezug genommen, mit denen sie ihr bisheriges Vorbringen wiederholt und ergänzt. Andere Städte hätten mehr Einkommensgruppen und ließen den Elternbeitragshöchstbetrag von 150,00 € monatlich auch erst bei einem höheren Jahreseinkommen als die Beklagte greifen. Es gehe auch nicht an, bei einem Jahresmehrverdienst von nur 1,00 € in der letzten Einkommensstufe 600,00 € mehr im Jahr als Elternbeiträge zu zahlen. Der völligen Freistellung von Geschwisterkindern quer durch alle Betreuungsformen anstelle der im Gesetz vorgesehenen bloßen „Ermäßigung“ habe auch das Rechnungsprüfungsamt der Beklagten die Zustimmung verweigert. Erst der am Ende des Berufungsverfahrens vorgelegte „Kooperationsvertrag“ ermögliche den Eltern nunmehr, ihre Ansprüche auf eine regelgerechte OGS-Betreuung gegen den diese Leistung erbringenden freien Träger durchzusetzen. Dieser habe in der Vergangenheit „nach Gusto“ verpflichtende Betreuungsangebote im Rahmen der offenen Ganztagschule – etwa was die täglichen Betreuungszeiten oder insbesondere die Ferien und Brauchtumstage betreffe – gegen den Willen der Eltern gekürzt, so dass ihrem Beitragsaufkommen von 1.800,00 € im Schuljahr ein Gegenwert an außerunterrichtlicher Betreuung von vielleicht nur 1.200,00 bis 1.300,00 € gegenüberstehe. Das aufsichtspflichtige Jugendamt der Beklagten habe dem trotz Protesten der Eltern schweigend zugesehen.

Die Klägerin beantragt, 21

das angefochtene Urteil teilweise zu ändern und die Bescheide der Beklagten vom 22. Juli 2010 und vom 7. November 2011 insoweit aufzuheben, als mit diesen Bescheiden monatliche Elternbeiträge von mehr als 100,00 € festgesetzt werden. 22

Die Beklagte beantragt, 23

die Berufung zurückzuweisen. 24

Der Rüge der Klägerin zur Kalkulation begegnet die Beklagte zur Begründung damit, dass das Verwaltungsgericht die durchschnittlichen Kosten einer OGS-Betreuung und ihrer anteiligen rechnerischen Deckung durch Elternbeiträge, Landeszuschüsse und kommunalen Eigenanteil zutreffend dargestellt habe, so dass nicht von der Erzielung eines Gewinns die Rede sein könne. Die Kontrollberechnung entsprechend dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 1998 – 1 BvR 178/97 – ergebe, dass die einkommensabhängige Staffelung hier nicht gegen die Abgabengerechtigkeit verstoße, da selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht decke und in einem angemessenen Verhältnis zu der damit abgegoltenen Verwaltungsleistung stehe. 25

Auf den Einwand der Klägerin, das Angebot des OGS-Trägers sei unzureichend gewesen, verweist die Beklagte darauf, dass zwischen dem Beitragsrechtsverhältnis zwischen Gemeinde und Bürger einerseits sowie dem Rechtsverhältnis zwischen dem Bürger und dem Träger der OGS-Betreuung andererseits zu unterscheiden sei. Wenn die Klägerin meine, dass der Träger der OGS seinen Pflichten aus dem Betreuungsvertrag nicht ausreichend nachkomme, müsse sie sich an Letzteren wenden. 26

Der rechtsstaatliche Bestimmtheitsgrundsatz, den die Klägerin ferner bemühe, verlange lediglich, dass der Tenor eines Abgabenbescheides so bestimmt sei, dass der Adressat des Bescheides die Höhe der von ihm geforderten Abgabe erkennen und der Gebührenbescheid zugleich Grundlage der Zwangsvollstreckung sein könne. Hingegen verlange das Bestimmtheitsgebot nicht, dass aus dem Abgabenbescheid die "Gegenleistung" des Staates ersichtlich sei. Es sei ausreichend, wenn sich aus dem Gebührenbescheid vom 7. November 2011 der Gebührenzeitraum – August 2011 bis Juli 2012 – sowie die monatliche Gebührenhöhe – 150,00 € – ergeben hätten.

Soweit die Klägerin sich auf die Ausführungen des VG Stade in seinem Urteil vom 9. März 2012 – 4 A 1567/09 – zur Heranziehung zu Kostenbeiträgen für die Förderung eines Kindes in Kindertagespflege auf der Grundlage nieder-sächsischen Landesrechts stütze, missverstehe sie die Einschlägigkeit dieser Entscheidung für die hier nach nordrhein-westfälischem Recht zu beurteilende Situation. Der Senat habe die Entscheidung des VG Stade lediglich für den seit langem geltenden allgemeinen Grundsatz angeführt, dass bei Kostenbeiträgen nach dem SGB VIII nicht die strengen Kalkulationsanforderungen wie im "sonstigen" Gebührenrecht gelten würden. 28

Auch die Relevanz des Urteils des Thüringer Obergericht vom 19. Juli 2006 – 3 N 582/02 – für den hier im Streit befindlichen Sachverhalt leuchte nicht ein. Das Thüringer Obergericht habe sich im Wesentlichen mit dem sozialrechtlichen Einkommensbegriff und – daraus ableitend – mit den gestaffelten Elternbeiträgen der seinerzeit zu überprüfenden Satzung bei einer unterschiedlichen Anzahl von Kindern auseinander gesetzt. Im Kern sei es in der Entscheidung darum gegangen, dass die Freibeträge für Kinder nach der Satzung die tatsächlichen Unterhaltslasten nicht zutreffend abbilden würden. Dies sei aber nicht Thema der vorliegenden Auseinandersetzung. 29

Wegen weiterer Einzelheiten des Sach- und Streitstandes und des Vorbringens der Beteiligten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte nebst Anlagen und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagte. 30

Entscheidungsgründe: 31

Die Berufung hat keinen Erfolg, denn sie ist zwar zulässig, im Lichte der Berufungsbegründung, soweit ihr Rechtserheblichkeit zukommt, jedoch nicht begründet. 32

Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist – mit dem die Klägerin noch belastenden Inhalt – nicht zu beanstanden. Der angefochtene Heranziehungsbescheid vom 22. Juli 2010 und der Heranziehungsbescheid vom 7. November 2011 in der Gestalt, die er durch das insoweit rechtskräftige erstinstanzliche Urteil erlangt hat, sind auch unter Berücksichtigung des Berufungsvorbringens rechtmäßig und verletzen die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Namentlich die von der Klägerin behaupteten Grundrechtsverstöße lassen sich nicht feststellen. 33

Rechtsgrundlage für die Heranziehung der Klägerin zu monatlichen Elternbeiträgen in Höhe von 150,00 € für die Zeit von August 2010 bis Juli 2012 ist § 90 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. § 24 Abs. 2 SGB VIII, § 5 Abs. 2 KiBiz i. V. m. der Satzung der Beklagten zur Erhebung von Elternbeiträgen für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege und für die öffentliche Ganztagschule im Primarbereich im Stadtgebiet der Stadt C. vom 31. Mai 2010 (Amtsblatt der Beklagten Nr. 22 vom 16. Juni 2010, S. 308) – EBS –. 34

Dass die Heranziehung nicht an einer fehlenden Anhörung scheitert, hat schon das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt. Insoweit wird in Anwendung von § 130b Satz 2 VwGO auf die entsprechenden Ausführungen im erstinstanzlichen Urteil Bezug genommen.

Die Bescheide vom 22. Juli 2010 und vom 7. November 2011 sind aber auch nicht deshalb schon aus formellen Gründen rechtswidrig, weil es ihnen inhaltlich an der hinreichenden Bestimmtheit mangelt (§ 26 Abs. 1 KiBiz i. V. m. § 33 Abs. 1 SGB X). Das rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot betrifft nämlich nur die in einer Norm oder einem Bescheid getroffene Regelung, die sich bei einer Heranziehung zu Elternbeiträgen auf die Festsetzung der Abgabe der Höhe nach und die Zahlungsaufforderung beschränkt. Reicht für die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage aus, dass für den Abgabenschuldner die Höhe der zu erwartenden Abgabe im Wesentlichen abschätzbar ist, so dass für ihn unzumutbare Unsicherheiten nicht entstehen können, so genügt für die gleichermaßen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit verpflichtete Veranlagung, dass der Adressat in der Lage sein muss zu erkennen, was von ihm gefordert wird; zudem muss der Verwaltungsakt geeignete Grundlage für Maßnahmen zu seiner zwangsweisen Durchsetzung sein können. 36

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2012 – 9 C 7.11 –, NVwZ 2012, 1413, juris, Rn. 14/15, m.w.N. 37

Vor diesem Hintergrund wird dadurch, dass die streitbefangenen Bescheide die in Rechnung gestellte Betreuungsart "OGS" angeben, der rechtsstaatliche Mindeststandard ausreichend gewahrt. Einer genaueren Umschreibung dessen, was vom Schulträger bzw. Jugendamt mit der Folge der Beitragspflichtigkeit gewährt wird, bedarf es zur Erfassung von Rechtsgrund und Höhe der entstandenen Zahlungsverpflichtung nicht. 38

Auch § 14 der Elternbeitragsatzung der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 9. Juli 2012 übernimmt lediglich die Rahmenbedingungen des einschlägigen Runderlasses, während die Kölner Elternbeitragsatzung vom 10. Juli 2012 ebenfalls keine Definition für die OGS-Betreuung enthält. 39

Demjenigen, der für sein Kind kostenpflichtige außergerichtliche Angebote im Rahmen der offenen Ganztagsschule in Anspruch nehmen will, obliegt es selbst, sich spätestens bei der Beitragserhebung regelmäßig vorausgehenden Anmeldung über den zeitlichen und sachlichen Umfang der Betreuung zu informieren. Er erhält auch entsprechende Informationen regelmäßig im Zusammenhang mit Abschluss des Betreuungsvertrages (vgl. § 2 Abs. 3 EBS), so dass er sich insoweit gegenüber dem Beitragsbescheid nicht auf Unkenntnis berufen kann. So enthält schon der von der Beklagten vorgelegte aktuelle Aufnahmevertrag „Offene Ganztags Schule“ Hinweise auf die Erhebung von Elternbeiträgen durch die Stadt, auf einen Zusatzbeitrag für das Mittagessen und auf einen Zusatzbeitrag für die Ferienbetreuung. Der von der Klägerin unterschriebene Aufnahmevertrag aus Juli 2009 enthielt zwar noch keinen Hinweis auf Sonderbeiträge für die Ferienbetreuung; allerdings lassen sich den dem Aufnahmevertrag jeweils beigefügten Informationsblättern sowohl in der von der Beklagten überreichten aktuellen Fassung als auch in der von der Klägerin vorgelegten alten Fassung nicht nur die Öffnungszeiten der außerunterrichtlichen Betreuungseinrichtung in Schulzeiten sowie für 6 Wochen in den Ferien sondern auch Informationen zu zusätzlich anfallenden Kosten für eine AG-Teilnahme und für die Teilnahme an der Ferienbetreuung entnehmen. 40

Die Klägerin ignoriert mit ihrer wiederholten Forderung, die Beitragsbescheide müssten wenigstens in Umrissen erkennen lassen, auf welche konkrete Gegenleistungen sie ein Recht habe, auch die Bedeutung der Elternbeitragserhebung im Gefüge der 41

jugendhilferechtlichen Leistungsgewährung.

Vgl. zur Rechtsnatur der Kostenbeiträge als eine Abgabe "sui generis": OVG NRW, Beschluss vom 11. Januar 2012 – 12 A 2436/11 –, m.w.N. 42

Es handelt sich hier im Verhältnis zur Beklagten nicht um ein synallagmatisches Austauschverhältnis, wie es dem Zivilrecht eigen ist und dessen Vereinbarung die Festlegung von Leistung und Gegenleistung verlangt. Wofür der Schulträger bzw. das Jugendamt öffentlich-rechtliche Abgaben in Form von Elternbeiträgen erheben darf, regelt das Gesetz und kann nicht ausgehandelt werden. Insoweit ist es auch nicht der Heranziehungsbescheid, der eine Grundlage dafür liefern muss, hinsichtlich welcher konkreten Leistungen die Eltern klagen und eine Vollstreckung durchführen lassen können. Aus § 24 Abs. 2 SGB VIII als stattdessen maßgeblicher gesetzlicher Grundlage geht hervor, dass als Verwaltungsleistung öffentlich-rechtlich geschuldet nur die Vorhaltung – d. h. Schaffung und Bereitstellung – eines Platzes für außerunterrichtliche Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule i. S. v. § 5 Abs. 2 Satz 1 KiBiz ist. 43

Vgl. auch Kunkel: Die Kindertagesbetreuung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, in: ZfF 2013, 44 49.

Bei Inanspruchnahme eines solchen Platzes entsteht dann ein sog. "sozial-rechtliches Dreiecksverhältnis". 45

Vgl. zu einem solchen Dreiecksverhältnis ebenfalls: Schindler, in: LPK-SGB VIII, 4. Aufl. 2011, § 5 Rn. 18; Münder, in: FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, Vor Kap. 5, Rn. 6 – 11, jeweils m.w.N. 46

Die Behörde (Leistungsträger) stellt den Platz zur Verfügung, indem sie in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag einen freien Träger als Leistungserbringer mit der Organisation der Nachschulbetreuung an der offenen Ganztagschule betraut und sich ihm gegenüber zur Finanzierung der Dienstleistung im Wege der Kostenerstattung bzw. Budgetierung verpflichtet (siehe hier § 5 Ziff. 4 des Kooperationsvertrags zwischen der Beklagten, der F2. . F1. -L1. C1. H. und der OGS Q. -L. -Schule vom 14. Juni 2007). Die Eltern (Leistungsberechtigte) nehmen die außerunterrichtlichen Angebote des freien Trägers für ihr Kind wahr, indem sie mit dem freien Träger ein privatrechtliches Betreuungsverhältnis eingehen (vgl. vorliegend § 2 Abs. 3 EBS i. V. m. dem Formularvertrag für die Aufnahme in die Betreuung „L2. “ an der OGS Q. -L. -Grundschule nebst Informationsblättern). Diese Rechtsbeziehung beinhaltet, dass die Eltern – soweit sie keine Sonderleistungen in Anspruch nehmen – als ihr „Entgelt“ für die Regelleistungen der OGS-Betreuung die nach dem gemeindlichen Satzungsrecht geschuldeten Elternbeiträge an die Behörde als Leistungsträger erbringen (in diesem Sinne unter „Allgemeines 2)“ des hier einschlägigen Aufnahmevertrages). Der Schulträger bzw. das Jugendamt erhebt diese Elternbeiträge hoheitlich durch Verwaltungsakt (siehe vorliegend § 3 EBS) und verwendet die entsprechenden Zahlungen zusammen mit den jeweils für diesen Bereich der jugendhilferechtlichen Förderung zustehenden Landes-zuschüssen sowie einem gemeindlichen Eigenanteil, um den freien Träger für seine Betreuungsleistungen gegenüber dem Kind bzw. dessen Eltern zu entlohnen bzw. ihm den für die Betreuung entstandenen Aufwand – soweit er nicht vom Leistungserbringer selbst getragen wird – zu erstatten (zur Zusammensetzung des „festen Zuschusses pro Platz: § 7 Ziff. 3 der Kooperationsvereinbarung vom 14. Juni 2007). Dieses System unterschiedlicher Rechtsbeziehungen bedingt, dass Leistungsstörungen zwischen Leistungsträgern und Leistungserbringern – hier etwa die von der Klägerin behauptete verspätete Weiterleitung 47

der Landeszuschüsse – von vornherein nicht auf das Beitragsverhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten durchschlagen.

Unbedenklich ist hingegen, dass die Dauer der Beitragspflichtigkeit nach § 2 Abs. 3 EBS i. V. m. der Regelung zur Kündigung im Aufnahmevertrag „Offene Ganztags Schule“ an die Dauer des privatrechtlichen Betreuungsvertrages gekoppelt ist, dessen Abschluss bei Anmeldung grundsätzlich mindestens für die Dauer eines Schuljahres bindet, während unterjährige Vertragsauflösungen – wegen des Charakters als Dauerrechtsverhältnisses also i. d. R. Kündigungen – nur in begründeten Ausnahmefällen jeweils zum letzten eines Monats und nur mit Zustimmung des Schulträgers möglich sein sollen. Diese Regelung entspricht – worauf die am 16. Juni 2010 im Amtsblatt der Beklagten veröffentlichte Satzung vom 31. Mai 2010 ausdrücklich hinweist –,

vgl. dazu, dass der Bürger – hier also die Klägerin – das seinen Lebensbereich berührende ordnungsgemäß erlassene Recht kennen muss, etwa: OVG NRW, Beschluss vom 13. Oktober 2006 – 16 A 3625/04 –, m. w. N.,

Ziff. 2.5 Abs. 1 des damals aktuellen Runderlasses zur Offenen Ganztags-schule im Primarbereich vom 26. Januar 2006 (ABl. NRW 2006, S. 29), zuletzt geändert durch RdErl. vom 31. Juli 2008 (Abl. NRW 2008, S. 403). Sie dient der Planungssicherheit sowie effektiven Ausnutzung der bereitgestellten Betreuungsplätze, die im laufenden Schuljahr regelmäßig nur schwer nachzubeseetzen sein dürften, und stellt einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen von Leistungserbringer bzw. Leistungsträger einerseits und der Dispositionsfreiheit der Leistungsberechtigten dar.

Was die Höhe der von der Klägerin monatlich zu erbringenden Elternbeiträge anbelangt, findet die Veranlagung in der EBS ebenfalls eine wirksame Rechtsgrundlage, der es insbesondere nicht an einer Kalkulation mangelt.

Nach Maßgabe der rechtlichen Qualifizierung des Elternbeitrags als einer Sonderform von Abgabe,

so auch: BVerwG, Urteil vom 25. April 1997

– 5 C 6.96 –, DVBl. 1997, 1438, juris,

steht die Bemessung der Höhe des Kostenbeitrags zwar einerseits in einem Zusammenhang mit den für die Jugendhilfeleistung beim Leistungsträger entstandenen Kosten, sie ist aber andererseits nicht bzw. nur eingeschränkt den allgemeinen abgabenrechtlichen Prinzipien der "Kostendeckung" und der "speziellen Entgeltlichkeit" unterworfen, wie sie maßgeblich das Erfordernis einer zumindest überschlägigen Kalkulation begründen.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1997 – 5 C 6.96 –, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998 – 1 BvR 178/97 –, BVerfGE 97, 332, juris (jeweils zur Veranlagung für den Besuch von Kindertagesstätten); Stähr, in: Hauck/Noftz, SGB VIII, Stand März 2013, K § 90 Rn. 6a und 9, m.w.N.

Zwar ist für die Bemessung des Kostenbeitrags durchaus von Bedeutung, in welcher Höhe durch die Jugendhilfeleistung Kosten entstehen, die nicht bereits durch die institutionelle Förderung der Jugendhilfe gedeckt sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1997, a.a.O.

Insoweit bedarf es einer ausreichend sachgerechten Verknüpfung zwischen den bei der Beklagten als Leistungsträger anfallenden Kosten und der spezifischen Abgabe. Diese muss zudem dem aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleiteten Äquivalenzprinzip entsprechen, d.h. Beitragsleistung und Gegenleistung in Form der Finanzierung des Betreuungsplatzes müssen angemessen sein. Dem genügt eine einkommensbezogene Beitragsstaffelung, zu der hier § 90 Abs. 1 Satz 2 und 3 SGB VIII i. V. m. § 5 Abs. 2 Satz 2 KiBiz ermächtigen – auch in Verbindung mit einer nach § 5 Abs. 2 Satz 3 KiBiz zulässigen Geschwisterermäßigung – immer schon dann, wenn auch der höchste Elternbeitrag die anteilmäßigen rechnerischen Kosten des Leistungsträgers für die Einrichtung „OGS-Betreuung“ nicht übersteigt und dabei eine Leistung betrifft, mit der der Staat – wie hier – sowohl dem Sozialstaatsgrundsatz als auch gewichtigen grundrechtlichen Schutzgebieten Rechnung trägt und die aus verfassungsrechtlichen Gründen jedem zugänglich sein muss, der auf die Leistung angewiesen ist.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998, a.a.O.; siehe auch VG Arnsberg, Urteil vom 29. August 2012 – 9 K 1864/11 –, juris. 60

Dabei ist kalkulatorisch von den Durchschnittskosten für einen einzelnen Betreuungsplatz des spezifischen Jugendhilfeangebotes „OGS-Betreuung“ und nicht von den konkreten Kosten eines von einem bestimmten Kind besetzten Platzes auszugehen („anteilmäßigen rechnerischen Kosten der Einrichtung“). Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der von der Klägerin zitierten Rechtsprechung des Thüringischen Oberverwaltungsgerichts. 61

Vgl. Urteil vom 19. Juli 2006 – 3 N 582/02 –, 62

juris. 63

Eine konkrete Kalkulation jedes einzelnen OGS-Platzes nach seinen spezifischen Kosten und den insoweit zur Verfügung stehenden individuellen Deckungsmitteln widerspricht der Rechtsnatur der hier erhobenen Abgabe, nach der eine gerechte Vorteilsabschöpfung lediglich unter Einsatz von Gruppenbildung, Typisierung und Generalisierung erfolgt, und ist verwaltungstechnisch auch kaum darstellbar. Auch eine „Spitzabrechnung“ speziell für nur eine von mehreren in die Zuständigkeit des Jugendhilfeträgers fallende OGS, wie sie die Beklagte mit ihrem Schreiben vom 3. Juli 2013 versucht hat, ist nicht geboten. Dem Satzungsgeber kommt bei der Festlegung der Beiträge ein weiter Gestaltungsspielraum zu, in dessen Rahmen als Bezugsgröße für den durch die Beiträge erzielten Deckungsgrad eben nicht der einzelne konkrete Platz in einer bestimmten Schule heranzuziehen ist, sondern die Gesamtheit der von der Beitragsregelung erfassten Einrichtung "OGS-Betreuung" mit allen ihren Standorten. 64

Vgl. im Einzelnen etwa: OVG NRW, Beschluss vom 11. Oktober 2010 – 12 A 72/10 –, m.w.N. 65

Die Berechnungen der Klägerin, wonach die Beklagte bei den Betreuungsplätzen, für die der Höchstbeitrag geleistet wird, unter Berücksichtigung auch der Landeszuschüsse einen „Gewinn“ erzielt, gehen somit von einer falschen Berechnungsgrundlage aus und deshalb von vornherein ins Leere. 66

Es trifft auch nicht zu, dass allen Eltern die staatliche Subventionierung eines Betreuungsplatzes durch die Landeszuschüsse und den kommunalen Eigenanteil in gleichem Maße zugute kommen muss. Auch wenn sich etwa die Landesförderung nach den einschlägigen Richtlinien auf der Grundlage der Anzahl der Kinder in OGS-Betreuung errechnet, handelt es sich doch nur um die Bemessungsgrundlage für eine institutionelle 67

Förderung. Auch die Faustregel, dass sich die Deckung der Kosten möglichst nur zu 1/3 auf die Elternbeiträge und demgegenüber zu 2/3 auf öffentliche Fördermittel – Landeszuschüsse und kommunaler Eigenanteil – verteilen soll, wie es die Klägerin der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 10. März 1998 a. a. O. als angemessen entnehmen will, zielt nicht auf den konkreten einzelnen Betreuungsplatz eines bestimmten Kindes ab, sondern auf die regionale Einrichtung als solche, also die OGS-Betreuung insgesamt als Jugendhilfeangebot der Beklagten. Dass die Klägerin mit den Beiträgen, zu denen sie veranlagt worden ist, 90% bzw. 85% der für den Betreuungsplatz ihrer Tochter beim Jugendamt rechnerisch anfallenden Kosten aufbringt, ist deshalb für die Beitragserhebung nicht von Belang.

Vor dem gesamten Hintergrund unterliegt der Kostenbeitrag für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach §§ 90, 24 Abs. 2 SGB VII i. V. m. § 5 Abs. 2 KiBiz nicht den strengen Kalkulationsanforderungen des Gebührenrechts. 68

Vgl. etwa auch: VG Stade, Urteil vom 9. März 2012 – 4 A 1567/09 –, Gemeindehaushalt 2012, 119, juris. 69

Dabei hat die Rechtsprechung vielmehr zu respektieren, dass der Satzungsgeber nach § 5 Abs. 2 KiBiz die durch das Bereithalten der außerschulischen Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule entstehenden Kosten nach einem von ihm weitgehend selbst festzusetzenden Maßstab auf die Eltern oder ihnen gleichgestellte Personen umlegen darf. Sieht man von den ohne Ermittlung von Einzeldaten nachweisbaren Anforderungen an eine sachgerechte und angemessene Verknüpfung von Elternbeitrag und beim Leistungsträger anfallenden Kosten ab, wie sie oben geschildert worden ist, bestehen nur insoweit gesetzliche Vorgaben, als – in Konkretisierung von Gleichheitssatz, dem Schutzgebot der Familie und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – eine soziale Staffelung erfolgen soll und – lediglich fakultativ – eine Geschwisterermäßigung vorgenommen werden kann. Soweit der Satzungsgeber sich bei der Ausnutzung der ihm eingeräumten Beurteilungsspielräume aber nachvollziehbar an die letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip herrührenden Vorgaben und die gesetzlichen Beschränkungen hält, braucht er – soweit das Gesetz wie hier nichts anderes besagt – seine Abwägungen nicht zu begründen, namentlich keine Berechnungen durchzuführen. 70

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Mai 1995 – 1 B 222.93 –, Buchholz 451.45 § 113 HWO Nr. 2, juris, (zu Kammermitgliedsbeiträgen), 71

Die Beklagte mit ihrem Rat als Satzungsgeber hat vorliegend die immanenten Grenzen ihres Gestaltungsfreiraumes eingehalten, ohne dass es zum Nachweis auch nur einer "Kalkulation im weiteren Sinne", wie sie die Klägerin fordert, bedarf. 72

Denn es ist im Ansatz davon auszugehen, dass sich der Satzungsgeber bei der Entschließung über die ab dem 1. August 2010 Geltung beanspruchende Beitragssatzung vom 31. Mai 2010 zunächst einmal der Grundlagen für das Konzept der außerunterrichtlichen Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule in Gestalt des zur offenen Ganztagschule im Primarbereich geschaffenen Runderlasses des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 26. Januar 2006 (ABI.NRW. S. 29), zuletzt bereinigt durch Runderlass vom 31. Juli 2008 (ABI.NRW. S. 403) bewusst war und in seinen Willen einbezogen hat. Dasselbe gilt für die Finanzierungs konstruktion der für dieses Förderangebot nach Maßgabe von Nr. 5 des vorgenannten Runderlasses i. V. m. dem Runderlass zu Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder vom 12. Februar 2003 (ABI.NRW. S. 43), zuletzt 73

bereinigt durch Runderlass vom 24. April 2009 (ABl.NRW. S. 238) sowie die Umsetzung dieser Vorgaben u. a. im Kooperationsvertrag vom 14. Juni 2007.

Die genannten Runderlasse besitzen zwar keinen normativen Charakter, binden aber dennoch landesweit die Ausgestaltungsfreiheit des Schul- und Jugendhilfeträgers bei der Ausfüllung des Begriffs der „Tageseinrichtung für Kinder im schulpflichtigen Alter“ i. S. v. § 24 Abs. 2 SGB VIII (bzw. § 24 Abs. 4 SGB VIII in der ab dem 1. August 2013 geltenden Fassung) in Form der „Außerunterrichtlichen Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule“ nach § 5 Abs. 2 Satz 1 KiBiz. 74

Nach Ziffer 5 des oben letztgenannten Runderlasses unterstützt das Land Projekte der OGS-Betreuung im Wege der Festbetragsfinanzierung, wobei den Trägern der Veranstaltung pro Schuljahr und Kind, das keine sonderschulpädagogischen Förderungsbedarf hat, ein Grundfestbetrag von 615,00 € pro Schuljahr zzgl. 205,00 € als Ausgleich für die Nichtzuweisung von 0,1 Lehrerstellen im Stellenschlüssel (= 820,00 €) zugewandt werden. Nach Ziffer 5.5 des Runderlasses hat der Träger für die Durchführung der außerunterrichtlichen Angebote der Offenen Ganztagschule im Primarbereich Eigenanteile zu erbringen, auf die die Elternbeiträge angerechnet werden (vgl. zur Zusammensetzung des festen Zuschusses auch § 7 Ziff. 3 des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007). Der Schulträger bzw. der öffentliche Jugendhilfeträger kann Elternbeiträge nur bis zur Höhe von 150,00 € pro Monat pro Kind erheben und einbeziehen. 75

Vor diesem Hintergrund und dem Wissen aus dem Aufstellungsverfahren zur bisherigen Satzung von Elternbeiträgen für die offene Ganztagschule im Primarbereich in der Stadt C. vom 2. Mai 2005 in der Fassung der Änderungs-satzung vom 26. Juli 2006 (ABl. S. 280) erschloss sich den Ratsmitgliedern unschwer, dass die immanenten Grenzen für die Abgabe besonderer Art auch mit den neuen Beitragshöhen nicht überschritten werden würden, namentlich keine Überdeckung eintreten und kein kalkulatorischer Gewinn erzielt werden konnte. Auch bei den Elternbeiträgen nach § 5 Abs. 2 KiBiz steht nämlich konstruktiv die staatlich finanzierte Leistungsgewährung im Vordergrund. Funktionell sind die Elternbeiträge für die OGS-Betreuung angesichts überwiegender staatlicher Förderung der Betreuungsplätze als ein die staatliche Leistungsgewährung reduzierender Minderungsposten anzusehen; sie haben ein Weniger an staatlicher Förderung zur Folge, auch wenn sie für sich gesehen einen höheren Deckungsgrad aufweisen, als die Elternbeiträge für klassische Kindertagesstätten nach Maßgabe von §§ 19, 20 Abs. 1 KiBiz. Letzteres ist nicht zu beanstanden. Zwar lässt sich aus der Kennzeichnung der Abgabe als "Beitrag" ableiten, dass eine vollständige Deckung der durch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen anfallenden Kosten mit Elternbeiträgen auch im Fall des § 24 Abs. 2 SGB VIII unzulässig ist; abgesehen davon ist dem Landes- und Bundesrecht eine Beschränkung des mit den Elternbeiträgen zu erzielenden Deckungsgrades jedoch nicht zu entnehmen. 76

Vgl. zu Vorstehendem: OVG NRW, Beschluss vom 11. Oktober 2010 – 12 A 72/10 –, m.w.N. 77

Deswegen braucht der Deckungsgrad – anders als die Klägerin meint – bei den verschiedenen Betreuungsformen innerhalb gleicher Einkommensstufen auch keineswegs identisch zu sein. 78

Gerade weil die in Frage stehenden Beiträge die beim Leistungsträger anfallenden Kosten nicht vollständig, sondern nur zu einem zwar nicht geringfügigen aber jedenfalls nicht überwiegenden Grad decken sollen, werden sie nicht im Rahmen eines Umlageverfahrens, sondern als Festbeträge erhoben mit der Folge, dass nicht geplante Beitragsausfälle nicht zu 79

einer Beitragserhöhung zu Lasten der verbleibenden Beitragspflichtigen führen. Finanzierungslücken gehen also zu Lasten der anderen Finanzierungsträger.

Vgl. dazu: OVG NRW, Beschluss vom 18. Februar 2011 – 12 A 266/10 –, juris, m.w.N. 80

War die Beklagte in ihren Bewilligungsbescheiden an die freien Träger im Zuge der Schaffung des OGS-Angebotes von einer Rechengröße von 720,00 € ausgegangen, erzielte die Beklagte ausweislich der Beschlussvorlage Drucksachen-Nr. 1011641 für den „Beschluss des Rates über die ab dem 1. August 2010 geltende BS“ für alle OGS-Betreuungsplätze im Stadtgebiet der Beklagte in den Jahren 2010 und 2011 konkret einen durchschnittlichen Pro-Platz-Elternbeitrag von ca. 657,00 € bzw. 628,00 € im Jahr. 81

Die Eltern, die das Betreuungsangebot in der OGS in Anspruch nehmen, erhielten in den Jahren 2010 und 2011 pro Kind eine staatliche Förderung (in Form des Eigenanteils der Kommune und der Landeszuschüsse), die im Durchschnitt pro Betreuungsplatz zwischen 1.343,00 € und 1.487,00 € veranschlagt werden konnte. Der Bewilligungsbescheid an die F2. F1. -L1. C1. H. vom 26. Juli 2011 geht von 1.395,00 € aus, die Nachberechnung des Fachamtes der Beklagten im Schriftsatz vom 3. Juli 2013 kommt für das Schuljahr 2011/2012 bei einer Gesamtsicht sogar auf 82

1.579,00 €. 83

Die prognostizierte durchschnittliche staatliche Förderung war also mehr als doppelt so hoch als der Elternbeitrag, den ein Elternteil durchschnittlich für die Bereitstellung eines Betreuungsplatzes pro Jahr zu zahlen hatte. Ausweislich des von der Beklagten vorgelegten Bewilligungsbescheides über die Gewährung von Zuschüssen an den Träger der OGS Q. -L. -Schule vom 12. Oktober 2010 zahlte die Beklagte für die Bereitstellung eines Betreuungsplatzes in der OGS jährlich (einschließlich der eingenommenen Elternbeiträge) 2.000,00 € an die Träger der OGS. Dieser – nach Maßgabe von § 7 Ziff. 3 des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007 durch Ratsbeschluss festgesetzte – Zuschuss erhöhte sich ab dem zweiten Schulhalbjahr 2010/2011 durch die Heraufsetzung der Bemessungsgrundlagen für die Landesmittel in Ziff. 5.4.1 des Runderlasses vom 12. Februar 2003 von 615,00 € auf 700,00 € bzw. von 205,00 € auf 235,00 €, zum 1. Februar 2011 durch Runderlass vom 23. Dezember 2010 (ABI.NRW. S. 38) auf – auch aus dem Bewilligungsbescheid vom 26. Juli 2011 hervorgehende – 2.115,00 €. Der von der Beklagten an die Träger der OGS gezahlte Betriebskostenzuschuss setzte sich also aus einem Landeszuschuss in Höhe von 820,00 € bzw. 935,00 € pro Platz und Jahr, den durchschnittlichen Einnahmen aus den Elternbeiträgen pro Platz und Jahr in Höhe veranschlagter 657,00 € bzw. 628,00 €, sowie einem Anteil aus eigenen öffentlichen Mitteln der Beklagten zusammen, der pro Platz und Jahr durchschnittlich zwischen 523,00 € und 552,00 € betragen würde. Die Nachberechnung im Schriftsatz des Fachamtes vom 3. Juli 2013 kommt für das Schuljahr 2011/2012 zu einem durchschnittlichen Elternbeitrag von nur 536,00 €, wobei es hier des Herunterbrechens auf die Besonderheiten an der OGS Q. -L. -Schule als nur eines Teilbereiches der Einrichtung „Betreute außerunterrichtliche Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule“ nicht bedarf, während die Beklagte im Bewilligungsbescheid für die OGS Q. -L. -Schule vom 26. Juli 2011 von einem Eigenanteil von 460,00 € und im Rahmen der Nachberechnung vom 3. Juli 2013 für das Schuljahr 2011/2012 von durchschnittlichen 644,00 € ausgeht. 84

Über die finanzielle Förderung mit öffentlichen Mitteln in Höhe von durchschnittlichen 1.343,00 € bzw. 1.487,00 € hinaus, trug die Beklagte neben den Kosten für die Bereitstellung der Räumlichkeiten der OGS auch die Kosten für die Energieversorgung und die Heizung 85

(siehe auch § 5 Ziff. 4 Abs. 1 des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007) sowie den Verwaltungsaufwand für die Erhebung der Elternbeiträge. Angesichts der zuvor dargelegten Kostenhöhe im übrigen spielt insoweit jedoch keine Rolle, ob die Gebäude, in denen die Betreuung stattfindet, steuerlich eine Abschreibung auslösen, in welcher Höhe der Beklagten effektive Gebäudekosten entstehen und ob die Beklagte die Regiekosten für die Beitragserhebung und die OGS-Verwaltung, wie sie sie im Schreiben des Fachamtes vom 3. Juli 2013 mit zusätzlichen 64,00 € bzw. 37,00 € angibt, aus dem allgemeinen Verwaltungshaushalt herauslösen kann.

Ordnet man in das vorstehend beschriebene Gefüge nur schon das Verhältnis der beim Leistungsträger konkret angesetzten Kosten für die Einrichtung "OGS-Betreuung" und dem höchsten in Frage kommenden Elternbeitrag von 1.800,00 € jährlich (12 Monate à 150,00 €) ein, zeigt sich, dass keine zusätzliche Berechnung erforderlich ist, um die Einhaltung der eingangs aufgezeigten Grenzen für eine sachgerechte und angemessene Verknüpfung von Beitrag und beim Leistungsträger anfallenden Kosten zu sichern. 86

Etwas anderes folgt auch nicht daraus, dass in der Ratsvorlage zum Satzungsbeschluss von einer "Erhöhung der Elternbeiträge als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung", von "Einnahmen für OGS", von "Einnahmeverbesserungen durch die Erhöhung der Elternbeiträge" und von einem "Ausgleich der Einnahmeverluste bei OGS aus den Mehreinnahmen bei den übrigen Betreuungsformen" die Rede ist. Erkennbar geht es dabei um haushaltsrechtliche Erwägungen im Zusammenhang mit den der Beklagten insgesamt entstehenden Kosten, die für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten, Tagespflegestellen und der offenen Ganztagschule entstehen und die durch den Zufluss der Elternbeiträge aus den jeweiligen Bereichen nur zu einem Teil gedeckt werden, so dass die Kommune zusätzlich zu den Landeszuschüssen erhebliche Eigenmittel aufwenden muss. Rein haushaltsrechtlich ist gegen eine solche Gesamtbetrachtung kinderbetreuungsbedingter Sozialaufwendungen unter einer Finanzstelle und einen Ausgleich von Mehr- und Mindereinnahmen bei den Elternbeiträgen für das jeweilige Produkt untereinander nichts zu erinnern, denn sie lässt die vom Äquivalenzprinzip verlangte Einzelbetrachtung, wie sie oben dargestellt ist, unberührt. 87

Die von der Klägerin angenommene „Quersubventionierung“ über das einzelne Produkt hinaus hat allenfalls haushaltsrechtliche Dimensionen und bietet insoweit keine Basis für eine Ungleichbehandlung oder eine unzulässige Gewinnerzielung. Soweit die Kommunen die Elternbeiträge für das gleiche Produkt zum Ausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Eltern, Ortsteilen oder Schulen einsetzen, ist diese Art „Quersubventionierung“ vom Gesetzgeber gewollt, 88

vgl. Gesetzesentwurf der Landesregierung zum KiBiz, LT-DruckS 14/440 vom 23. Mai 2007, Begründung B „Zu den einzelnen Bestimmungen“, zu § 5 Abs. 2, Seite 43. 89

Sie findet auch in Ziff. 8 des Runderlasses vom 23. Dezember 2010 ihren Niederschlag und ist so von der Beklagten durch ein gesamtstädtisches OGS-Betreuungsangebot (verteilt auf einzelne Schulen) auch gehandhabt worden. Dass mit der neuen gemeinsamen Beitragssatzung für alle Betreuungsformen auch eine Konsolidierung des städtischen Haushaltes als solchem, d. h. eine Eingrenzung der erforderlichen Eigenmittel verfolgt werden sollte (aber voraussichtlich wohl nicht erreicht werden würde), ist vor dem Hintergrund der Beibehaltung der Struktur für die Finanzierung der außerschulischen Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule aus Elternbeiträgen, Eigenmitteln der Beklagten und Landeszuschüssen nach alledem letztlich unbedenklich. 90

Eine ausdrückliche Hochrechnung der für einen Betreuungsplatz in der OGS anfallenden Kosten und der dem gegenüberstehenden Elternbeitragseinnahmen war auch nicht dadurch bedingt, dass weder dem Satzungsrecht noch § 5 Abs. 2 KiBiz Inhalt und Umfang der OGS-Betreuung als außerunterrichtliche Angebote zu entnehmen sind. Bereits mit Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zur offenen Ganztagschule im Primarbereich vom 26. Januar 2006 (ABl. NRW. S. 29) in der Grundfassung sind nämlich die Ziele und Grundsätze des Betreuungsangebotes an der offenen Ganztagschule (Ziff. 1.2), die dabei anzustrebende Kooperation zwischen Schulträger, Schulen und außerschulischen Partnern (Ziff. 1.5 und Ziff. 2.9), die Organisationsstruktur der außerunterrichtlichen Angebote als Teil der offenen Ganztagschule (Ziff. 2) und dabei insbesondere der Zeitrahmen (Ziff. 2.6) und das, was die außerschulischen Angebote der offenen Ganztagschule nach dem jeweiligen Bedarf umfassen sollen (Ziff. 2.8), sowie die Anforderungen an das Betreuungspersonal (Ziff. 3.1) mit Bindungswirkung für den Träger der Veranstaltung festgelegt worden. Nach Ziff. 1.5 des Runderlasses sind Kooperationsvereinbarungen zwischen den beteiligten Stellen vorgesehen. Auch die jeweilige Ausgestaltung der außerunterrichtlichen Angebote erfolgt nach Ziff. 2.9 Satz 3 des Runderlasses auf der Grundlage einer solchen zwischen den Beteiligten abzuschließenden Kooperationsvereinbarung, wie sie hier mit dem Vertrag zwischen der Beklagten, der F2. . F1. -L1. C1. H. und der OGS Q. -L. -Schule vom 14. Juni 2007 vorliegt. Wenn die Kooperationsvereinbarung nach Erlasslage u.a. die gegenseitigen Leistungen, die Erstellung und Umsetzung eines gemeinsam zu entwickelnden pädagogischen Konzepts, Fragen gemeinsamer Bedarfsermittlungen und -planungen sowie erweiterte Mitwirkungsmöglichkeiten des zusätzlichen Personals regeln soll, sieht das der Senat hier im Wesentlichen erfüllt. Nach Angaben der Beklagten werden zusätzlich Merkmale, die die OGS-Betreuung ausmachen, auf ihrer örtlichen Ebene als Anhang zu dem Kooperationsvertrag beschrieben (siehe den Hinweis in der Präambel des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007 auf die vom Rat beschlossene „Rahmenkonzeption“). Alles in allem ist also für die Beklagte als beitragserhebungsberechtigter Trägerin der Einrichtung i. S. v. § 5 Abs. 2 KiBiz hinreichend ersichtlich, welche Leistungen die Finanzierung eines Betreuungsplatzes im Rahmen der offenen Ganztagschule mit jeweils 2.000,00 € bzw. 2.115,00 € ausgleichen soll.

Aus dem Beitragsverhältnis heraus hat die Beklagte allerdings den vom Veranstalter der OGS-Betreuung einzuhaltenden Standard nicht nur in Übereinstimmung mit der Erlasslage, sondern auch hinreichend bestimmt festzulegen. Sie hat ferner Sorge zu tragen sowie zu kontrollieren, dass die außerschulischen Angebote, die seitens des Leistungserbringers im Rahmen der offenen Ganztagschule für die Kinder der zu Elternbeiträgen Herangezogenen vorgehalten werden, der Beschreibung in der Kooperationsvereinbarung und damit den Vorgaben des einschlägigen Runderlasses entsprechen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Beklagte mit den festen Zuschüssen Landesmittel weitergibt, für die Ziff. 6.4 des RdErl. vom 12. Februar 2003 zu „Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich“ ein Verwendungsnachweisverfahren vorsieht, dem der Kooperationsvertrag vom 14. Juni 2007 in § 5 Ziff. 4 Abs. 2 bis 4 ausdrücklich Rechnung trägt. Nach Ziff. 5 des § 5 der Vereinbarung unterliegen die an den freien Träger ausgezahlten Gelder einer strikten treuhänderischen Zweckbindung im Sinne der Präambel des Vertrages sowie der der OGS zugrundeliegenden Runderlasse des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes NRW. Vor diesem Hintergrund stellt die Kooperationsvereinbarung auch einen Vertrag zugunsten Dritter i. S. v. § 328 BGB dar, auf dessen Einhaltung die Eltern sich – etwa hinsichtlich vorgesehener Betreuungszeiten, Ferienangebote und Zusatzkosten – gegenüber der Betreuungsorganisation berufen können. Anders als es die Klägerin offenbar sieht, verhält sich § 1 Ziff. 2 des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007 in Anknüpfung an Ziff. 2.6 des

RdErl. zur offenen Ganztagschule vom 26. Januar 2006 zum durchschnittlich 40 Wochenstunden umfassenden Zeitrahmen der OGS im Primarbereich unter Einschluss der allgemeinen Unterrichtszeit; der alte Erlass regelt den Zeitrahmen für die außerunterrichtlichen Betreuungsangebote während der Ferien – anders als bei beweglichen Ferientagen – in Ziff. 2.6 Abs. 3 ohne Stundenvorgabe flexibel; der neue Erlass sieht in Ziff. 5.5 weder für bewegliche Ferientage noch für die Ferien feste Zeiten vor; die Ziff. 2.6 Abs. 3 bzw. Ziff. 5.5 betreffen bewegliche Ferientage und nicht Brückentage, an denen Unterricht stattfindet.

Die Schutzwirkung des Kooperationsvertrages gilt nicht nur hinsichtlich der Zeiten, für die die außerunterrichtliche Betreuung angeboten wird, 93

siehe insoweit zum Betreuungsangebot in den Ferien: § 1 Ziff. 2 Satz 3 c) des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007, 94

sondern auch insoweit, als der freie Träger für Regelleistungen, wie sie nach der Kooperationsvereinbarung geschuldet und die dementsprechend seitens der Eltern bereits mit ihren Beiträgen ausgeglichen werden, ein zusätzliches Entgelt fordert. 95

Vgl. zum Mittagessen aber § 5 Ziff. 6 des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007, der insoweit in Übereinstimmung mit Ziff. 8.4 des RdErl. vom 23. Dezember 2010 steht, während Ziff. 2.8 Abs. 3 des RdErl. vom 26. Januar 2006 nur die Verpflichtung, ein Mittagessen anzubieten, regelt. 96

Ob und inwieweit hier Leistungsstörungen gegeben sind, weil der freie Träger, der die Betreuung erbringt – nämlich die F2. F1. C1. H. –, von den Eltern für die Durchführung von Arbeitsgemeinschaften (anstelle der bloßen „Verwahrung“), 97

vgl. zu Arbeitsgemeinschaften: Ziff. 2.8 Abs. 1 3. Spiegelstrich des RdErl. vom 26. Januar 2006, 98

die Teilnahme am Ferienprogramm (siehe „Allgemeines 2“) des von der Beklagten vorgelegten neuen Aufnahmeformulars), 99

vgl. zur Ferienbetreuung von Schulkindern auch: DiJuF-Rechtsgutachten vom 10. April 2013, in: JAmt 2013, 252, 100

und für Bastelmaterial ab September 2010 etwa in der Weise ein zusätzliches Entgelt gefordert hat, dass die Inanspruchnahme der entsprechenden Angebote von der Erteilung einer Einzugsermächtigung abhängig gemacht worden ist, obwohl der Monatsbeitrag durchgehend und gleichbleibend auch in Ferienzeiten erhoben worden ist und erst durch Ziff. 8.4 des Runderlasses des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztages- und Betreuungsangeboten in Primarbereich und Sekundarstufe I (ABl. NRW. 2011 S. 38), der sich erstmals im Einzelnen zu Elternbeiträgen verhält, die Erhebung zusätzlicher Beiträge für Ferienangebote, wie sie als solche schon in Ziff. 2.6 des RdErl. vom 26. Januar 2006 zur offenen Ganztagschule im Primarbereich als „Soll“-Leistung aufgeführt sind, 101

die Fassung von § 1 Ziff. 2 Satz 3 c) des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007 spricht dafür, dass die Ferienbetreuung in die durch die Elternbeiträge abgegoltene Leistung einbezogen ist, 102

und für die Mittagsverpflegung als Möglichkeit vorgesehen wird, kann dahinstehen. Etwaige Leistungsstörungen, Minderleistungen oder Übervorteilungen im Rahmen des privatrechtlich durch Vereinbarung zwischen Eltern und freiem Träger geregelten Beitragsverhältnis schlagen nämlich nicht unmittelbar auf das öffentlich-rechtliche Beitragsverhältnis zwischen Eltern und dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe durch. Vielmehr müssen die Eltern das Recht, das ihnen aus dem Kooperationsvertrag zuwächst und ggfs. auch im Betreuungsvertrag und den zugehörigen Merkblättern seinen Niederschlag findet, (zu Schließtagen an Weiberfastnacht oder anlässlich des Betriebsausfluges, die nach Angaben der Klägerin immer erst kurzfristig bekanntgegeben worden sein sollen, verhalten sich die überreichten Informationsblätter aber beispielsweise nicht) einen Betreuungsplatz mit den Regelleistungen ohne zusätzliches Entgelt zur Verfügung gestellt zu bekommen, zunächst gegenüber der Betreuungseinrichtung durchsetzen. Etwaige Ersatzansprüche der Eltern gegen den Schul- bzw. Jugendhilfeträger deswegen, weil er seinen Organisations- und Kontrollpflichten bei der Bereitstellung des Betreuungsplatzes nicht nachgekommen ist, spielen sich dementsprechend ebenfalls außerhalb der Beitragserhebung nach § 5 Abs. 2 KiBiz ab, die hier allein Streitgegenstand des Verfahrens ist. Das gilt vermehrt insoweit, als sich die Unregelmäßigkeiten auch noch außerhalb der hier streitigen Heranziehungszeiträume abgespielt haben sollen, und selbstverständlich erst recht für eventuelle Ansprüche der Eltern – etwa aus Bereicherung – gegen den Leistungserbringer F2. . F1. -L1. C1. H. als freiem Träger und Drittem.

Die Beitragssatzung vom 31. Mai 2010 mit ihrer Beitragsstaffelung verstößt auch nicht schon 104 deshalb gegen das Prinzip der Beitragsgerechtigkeit – und hätte deshalb einer genaueren Berechnung bedurft –, weil die OGS-Betreuung "L2. " der Q. -L. -Grundschule in der Trägerschaft der Evangelischen F1. -L1. C1. H. den Eltern für die Kurzzeitbetreuung von dreieinhalb Stunden (von 10.30 Uhr bis 14.00 Uhr) im streitbefangenen Zeitraum nur 60,00 € und damit – auf Betreuungsstunden umgerechnet – bedeutend weniger als für die hier streitigen OGS-Betreuungsplatz im Rechnung gestellt hat. Die vom freien Träger angebotene Kurzzeitbetreuung fällt nämlich nicht unter die nach § 90 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII i. V. m. dem KiBiz einer pauschalierten Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge zugängliche Förderung von Kindern, wie sie in der Elternbeitragssatzung vom 31. Mai 2010 erstmals auch eine zusammengefasste Behandlung gefunden hat, sondern die Ausgestaltung des für die Kurzzeitbetreuung als rein freiwilliger Leistung erhobenen Entgeltes ist – wie die Beklagte bereits in ihrer Klageerwiderung vom 10. März 2011 ausgeführt hat – allein Sache des freien Trägers. Abgesehen davon, dass sich ein Unterschied auch daraus ergeben dürfte, dass sich die Betreuungsinhalte unterscheiden, kann die Kurzzeitbetreuung daher von vornherein nicht zu Vergleichszwecken herangezogen werden. Allerdings ist die beitragserechtigkeitsberechtigte Beklagte auch den beitragspflichtigen Eltern gegenüber gehalten, sich die außerschulischen Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule, für die sie Plätze bereitstellt, nicht zu überbieten, sondern zu marktgerechten Preisen bei den freien Trägern zu beschaffen und dies bei der Auswahl der Schulen zu berücksichtigen. Abweichende Anhaltspunkte dafür, dass dies hier nicht geschehen ist, bestehen indes nicht. Insoweit reicht es insbesondere nicht aus, wenn die Klägerin bloße Spekulationen aufstellt und auf ihren persönlichen Eindruck hinweist, der Leistungserbringer halte häufig nicht einmal den geschuldeten Mindeststandard - etwa auch in Hinblick auf die personelle Besetzung der Betreuungsgruppen - ein. Auch insoweit handelt es sich allenfalls um Leistungsstörungen, die außerhalb des Beitragsverhältnisses zu verfolgen sind. Ansprüche der Klägerin gegen die Beklagte wegen des Abschlusses unzureichender Kooperationsverträge oder einer mangelhaften Überwachung ihrer Einhaltung sind aber nicht Gegenstand des vorliegenden beitragsrechtlichen Gerichtsverfahrens. Leistungsstörungen wegen Schlecht- oder Nichterfüllung führen erst dann zwingend zu einer Ermäßigung oder Aufhebung der Ab-

gabenfestsetzung, wenn das Ausgleichsverhältnis zwischen Abgabe und Wert der Verwaltungsleistung „gröblich“ gestört ist,

vgl. Grieger, in: NWVBl. 2012, 48 (51) m.w.N. (zu Straßenreinigungsgebühren). 105

Angesichts dessen, dass die Verwaltungsleistung hier in der bloßen Bereitstellung des Betreuungsplatzes besteht (s.o.) und dessen Kosten durch die Elternbeiträge der Klägerin auch nur zu 85% bzw. 90% abgedeckt werden, kann dies nur in solchen extremen Ausnahmefällen angenommen werden, in denen – anders als hier – die Nutzbarkeit des Betreuungsplatzes in Frage gestellt ist. Dieses Maß ist insbesondere noch nicht erreicht bei gelegentlichen vertragswidrigen Verkürzungen der Betreuungszeiten z. B. in den Ferien oder völligen Schließungen der Betreuung aus besonderen Gründen (Weiberfastnacht, Betriebsausflug oder Fortbildung) an Tagen, die ansich als Schul- und damit Betreuungstage gelten. 106

Der Art des Beitrags „sui generis“ eigen und deshalb nicht zu beanstanden ist ferner, dass die Abgabe nicht wie eine Gebühr nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der Einrichtung, sondern nach § 3 Abs. 1 EBS in Form durchgehend auch in Ferienzeiten zu zahlender Monatsbeträge erhoben wird. Das Betreuungssystem als solches wird nämlich auch dann vorgehalten und erzeugt fixe Kosten etwa in Form des Aufwandes für Löhne und Räumlichkeiten, wenn der eigentliche Betreuungsbetrieb ruht. Durch die monatliche Erhebung erfolgt lediglich eine Nivellierung der in unterschiedlicher Höhe beim Leistungserbringer anfallender und vom Leistungsträger zu erstattender Kosten. 107

Vgl. dazu, dass Beiträge im Bereich der Kinderbetreuung zu den „Jahresbetriebskosten“ geleistet werden: § 17 Abs. 1 Satz 1 der bis zum 31. Oktober 2006 gültigen Fassung des GTK NRW. 108

Nicht zum Zwecke des Vergleichs von Betreuungsleistung und Preis pro Stunde geeignet sind aber auch die Daten zu Kindertageseinrichtungen mit bedeutend weniger Schließtagen im Jahr als eine Offene Ganztagschule oder – wie bei Horten – einer durchgehenden Betreuung. Abgesehen von den auch insoweit vorliegenden Unterschieden zwischen den Inhalten der jeweiligen Betreuungsarten und der daraus hervorgehenden unterschiedlichen Kostenintensität (Sach- und Personalkosten), ist eine getrennte Betrachtung der im KiBiz insofern neben der OGS-Betreuung erfassten Betreuungsformen schon deshalb geboten, weil das Gesetz die zur erhebenden Beiträge jeweils gesondert regelt. Für die außerunterrichtlichen Angebote im Rahmen der Offenen Ganztagschule gilt § 5 Abs. 2 KiBiz. Dabei nicht anwendbar sind aber z. B. die §§ 18 – 24 KiBiz zur Finanzierung. Diese sind ersichtlich nur auf die übrigen Kindertageseinrichtungen ausgerichtet. Das gilt nach Auffassung des Senates etwa auch für § 23 Abs. 5 Satz 1 KiBiz, der für die Erhebung von Elternbeiträgen auch die Berücksichtigung der Betreuungszeit im Rahmen einer Staffelung vorsieht, während § 5 Abs. 2 Satz 2 KiBiz lediglich eine soziale Staffelung vorschreibt. Nach § 90 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII ist eine Verpflichtung zur Staffelung unmittelbar bundesrechtlich auch nur insoweit vorgegeben, als nicht Landesrecht eine solche ausschließt. Wenn § 90 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII eine nicht abschließende („insbesondere“) Aufzählung von Kriterien benennt, die berücksichtigt werden „können“, aber insgesamt oder auch nur teilweise nicht berücksichtigt werden müssen, wird die nach der früheren Gesetzesfassung geltende eingeschränkte Staffelungsermächtigung zugunsten einer flexibleren landesrechtlichen Ausgestaltung erweitert. 109

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 9. Juli 2012 110

– 12 A 778/12 –, juris.

So gesehen hat die Festsetzung einer sozialen Staffelung ohne dass neben dem Pflichtkriterium „wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern“ auch das weitere Kriterium „Betreuungszeit“ aus § 23 Abs. 5 Satz 1 KiBiz ausdrücklich benannt wird, 112

vgl. zur Bedeutung dieser Kriterien: OVG NRW, Beschluss vom 18. Februar 2011 – 2 A 266/10 –, juris. 113

gleichfalls "befreiende" Wirkung. Entgegen der Auffassung der Klägerin sehen selbst die EBS der Städte Köln und Düsseldorf für die OGS-Betreuung keine Unterscheidung nach der Anzahl der Betreuungsstunden vor. Diesbezüglich hat die Beklagte jedenfalls im Ergebnis also Recht, wenn sie in ihrer Klageerwiderung vom 11. März 2011 keinen Widerspruch zu § 23 Abs. 5 KiBiz darin sieht, dass es im OGS-Bereich nur eine einheitliche Betreuungsdauer gibt, während der die Kinder das Betreuungsangebot in Anspruch nehmen können. Dass eine völlige Ausschöpfung der maximalen Betreuungszeit je nach Schuljahr nicht stattfindet, ist im Rahmen der zulässigen Typisierung und Generalisierung der Schaffung von Beitragstatbeständen hinzunehmen und rechtfertigt sich teilweise auch daraus, dass die vorgehaltene maximale Öffnungszeit auch für die Deckung des Bedarfs im Falle von unvorhergesehenem Unterrichtsausfall o.ä. zur Verfügung steht. 114

Vgl. allerdings § 1 Ziff. 2 Satz 2 des Kooperationsvertrages vom 14. Juni 2007 i. V. m. Ziff. 2.6 Abs. 2 des RdErl. vom 26. Januar 2006. 115

Eine auf jede individuelle Betreuungszeit abgestellte Elternbeitragserhebung ist insoweit bei der Vielzahl unterschiedlicher Betreuungsfälle und in Anbetracht der Zusammenfassung der Betreuten in Gruppen nur mit großem organisatorischem Aufwand zu bewältigen, wie er nicht mit dem das jugendhilferechtliche Beitragswesen beherrschenden Grundsatz, das Verwaltungsverfahren möglichst einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen (§ 9 SGB X) vereinbar wäre. Dementsprechend brauchte auch das Gericht dem Faktum einer unterschiedlichen Betreuungsdauer im Rahmen des OGS-Angebotes je nach Alter und Stundenplan nicht weiter nachzugehen. 116

Die hier in Rede stehende Anlage zu § 3 der Satzung zur Erhebung von Elternbeiträgen für die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen im Stadtgebiet der Stadt C. vom 31. Mai 2010 "Betreuung in OGS" genügt den durch § 5 Abs. 2 Satz 2 EBS festgelegten Anforderungen an eine soziale Staffelung und den dazu verfassungs-, bundes- und landesrechtlich bestehenden Vorgaben. Das Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, an dem sich die Elternbeiträge nach § 3 Abs. 1 EBS orientieren sollen, wird durch die Zugrundelegung des Einkommens sachgerecht erfasst (vgl. auch § 5 Abs. 1 Satz 1 EBS). 117

Siehe zur Unbedenklichkeit des hier aus dem GTK übernommenen Einkommensbegriffes, der einen Ausgleich mit Verlusten aus anderen Einkunftsarten und mit Verlusten des zusammen veranlagten Ehegatten nicht vorsieht: OVG NRW, Beschluss vom 28. März 2012 – 12 A 2984/11 –, Beschluss vom 14. September 2011 – 12 E 776/11 –, Urteil vom 19. August 2008 118

– 12 A 2866/07 –, NWVBl. 2009, 61, juris, jeweils m.w.N. 119

Dieses wird im Rahmen der sozialen Staffelung durch die typisierende und pauschalierende Bildung von Einkommensstufen, 120

121

zur Zulässigkeit der Bildung von Einkommensstufen vgl. OVG NRW, Urteile vom 13. Juni 1994 – 16 A 2645/93 – und – 16 A 571/94 –, NWVBl. 1994, 381, juris,

und einem mit dem Anstieg der Einkommensgruppen korrespondierenden Anstieg der Elternbeiträge im Sinne der normativen Vorgabe "berücksichtigt". Den nach Einkommenshöhe stufenweise ansteigenden Beträgen liegt nämlich die abstrakte, typisierende Annahme zugrunde, dass eine höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit grundsätzlich dazu führt, dass der wirtschaftlich Stärkere auch eine höhere Beitragsleistung wirtschaftlich zu tragen imstande und diese ihm bei der hier zu beurteilenden, in besonderer Weise sozialstaatlich geprägten Kategorie von öffentlichen Einrichtungen auch zumutbar ist. 122

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. August 2008 123

– 12 A 2866/07 –, Gemeindehaushalt 2008, 278, juris; siehe zu allem auch: OVG NRW, 124

Beschlüsse vom 18. Februar 2011 – 12 A 266/10 – und vom 9. Juli 2012 – 12 A 778/12 –, 125

jeweils juris. 126

Die Beitragshöhe linear zur Höhe des Jahreseinkommens zu gestalten, ist gesetzlich nicht vorgeschrieben und entspräche auch nicht dem Gebot eines effektiven und gut zu handhabenden Beitragserhebungsverfahrens. Die Beitragssprünge bei Überschreiten des Einkommenshöchstbetrages der unteren Gruppe um nur 1,00 € sind systembedingt unvermeidbar („Stichtagsprinzip“) und – bei einem Abstand von 30,00 € im unteren Einkommensbereich, von 40,00 € im mittleren Einkommensbereich sowie von 50,00 € vom mittleren zum gehobenen Einkommensbereich und damit jeweils Steigerungsraten von 0,12 bis 0,10 % gemessen vom niedrigeren beitragspflichtigen Einkommen – moderat und verhältnismäßig. Dass die Staffelung wegen der Belastungsschwankungen innerhalb der einzelnen Stufen zu grob gestaltet ist, ist von Klägerseite nicht substantiiert dargetan worden und drängt sich auch sonst nicht auf. Der Satzungsgeber hat die 8 Einkommensstufen aus den Tabellen zur Betreuung in Kindertageseinrichtungen und zur Betreuung in Kindertagespflegestellen übernommen, wobei den Stufen ab der 5. (über 49.084,00 €) einheitlich der monatliche Elternbeitrag von 150,00 € zugeordnet ist. Dies war der Deckelung der Elternbeiträge durch den – die Beklagte bei ihrer Rückfinanzierung im Rahmen des Verwaltungsaufbau bindenden – ministeriellen Runderlass zu Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote offener Ganztagschulen im Primarbereich vom 12. Februar 2003 (ABl. NRW. S. 43) i. d. F. durch den Runderlass vom 24. April 2009 (ABl. NRW. S. 238) – ab dem 23. Dezember 2010 ersetzt durch Ziff. 8.2 Satz 1 des Runderlasses zur gebundenen und offenen Ganztagschule vom 23. Dezember 2010 (ABl. NRW. 1/11 S. 38, berichtigt 2/11 S. 85) – geschuldet. Objektiv weist die Staffelung damit lediglich 5 Stufen auf, nämlich: 127

Jahresbruttoeinkommen:	Monatlicher Elternbeitrag:	128
0,00 – 15.000,00 €	0,00 €	
15.001,00 € - 24.542,00 €	30,00 €	
24.543,00 € - 36.813,00 €	60,00 €	

36.814,00 € - 49.084,00 €	100,00 €
über 49.084,00 €	150,00 €.

Die Anzahl der Stufen ist dabei für sich genommen unbedenklich, wenn man sich vor Augen hält, dass auch die Einkommenstabelle zu § 17 Abs. 3 GTK, deren Verfassungskonformität und namentlich Vereinbarkeit mit der Gebührengerechtigkeit das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat, 129

vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998 130

– 1 BvR 178/97 –, a.a.O., 131

nur sechsstufig gewesen ist. Die EBS der Stadt Köln weist ebenfalls nur sechs, die der Landeshauptstadt Düsseldorf sieben Stufen auf, wobei der Beitragshöchstsatz allerdings auch erst bei einem Jahreseinkommen von 61.356,00 € bzw. 80.001,00 € und nicht schon bei 49.085,00 € einsetzt, also eine größere Bandbreite des Einkommens erfasst wird. Innerhalb der bis zum Schwellenwert für den Höchstbeitrag reichenden Bandbreite reicht jedenfalls aus, dass – wie hier – die Beitragshöhe von Stufe zu Stufe kontinuierlich ansteigt und die Belastungsschwankungen insgesamt in der systembedingten Bandbreite jeder pauschalierenden Regelung liegen. 132

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 16. Juni 1994 133

– 16 A 2645/93 –, a.a.O. 134

Ein Verstoß gegen höherrangiges Recht dadurch, dass der Ortsgesetzgeber vorliegend den auf 150,00 € gedeckelten Monatsbeitrags mit der Folge eines geringeren Regelungsbedarfes schon bei einem Jahreseinkommen von über 49.084,00 € – einsetzen lässt, ist indes nicht ersichtlich. Der Umstand, dass ab einem Einkommen von 49.085,00 € im Jahr keine weitere Unterteilung erfolgt ist, liegt die dem Beurteilungsspielraum des Satzungsgebers unterfallende Wertung zugrunde, dass bereits ab diesem Jahreseinkommen den Eltern das Aufbringen des Höchstbeitrages von 150,00 € zumutbar ist. Diese Überlegung knüpft – wie hier für die soziale Staffelung vorgegeben – an eben die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Beitragspflichtigen an und findet ihre Entsprechung darin, dass auch nach den Staffellungen zur Betreuung in Kindertageseinrichtungen und zur Betreuung in einer Kindertagespflegestelle Eltern einen Beitrag über 150,00 € im Monat spätestens ab der Einkommensgruppe mit einem Jahreseinkommen von 49.085,00 € - 61.355,00 € verlangt wird. Eine in den EBS der Städte Köln und Düsseldorf teilweise anklingende Parallelität zu den Beitragssätzen, die für Kindertageseinrichtungen erhoben werden, liegt zwar im ortsgesetzgeberischem Ermessen, ist jedoch – angesichts der unterschiedlichen Behandlung der Betreuungsformen im KiBiz (einerseits § 5 Abs. 2 und andererseits §§ 13 ff.) und dort insbesondere bei der gesetzlich vorgesehenen staatlichen Förderung (vgl. § 20 KiBiz) – nicht gesetzlich vorgegeben. 135

Die gesetzgeberische Wertung ist dementsprechend nicht schon deshalb unsozial, weil bei Erhebung des Höchstbeitrages schon ab einem gehobenen mittleren Jahreseinkommen von den rechnerischen Kosten eines Betreuungsplatzes in der OGS in Höhe von jährlich 2.000,00 € bzw. 2.115,00 € mit einem jährlichen Elternbeitrag i. H. v. 1.800,00 € (12 x 150,00 Euro) etwa 90 % bzw. 85% elternseits aufgebracht werden. Vielmehr gilt es insoweit die gesetzgeberische Entscheidung im KiBiz zu respektieren, nach der für die Finanzierung der 136

außerschulischen Angebote im Rahmen offener Ganztagschulen – anders als in § 20 Abs. 1 KiBiz für Kindertageseinrichtungen – kein hoher prozentualer öffentlicher Zuschuss zu den Kindpauschalen gewährleistet wird. Der Gesetzgeber geht also nicht davon aus, dass der einzelne Beitrag nur einen untergeordneten Teil der rechnerisch auf den einzelnen Betreuungsplatz fallenden Kosten abdeckt.

Die vom Satzungsgeber gewählte Einkommensstaffelung widerspricht auch nicht deshalb 137 den Anforderungen an eine soziale Staffelung, weil es keine Kategorie gibt, nach der die Anzahl der Kinder oder Familienangehörigen berücksichtigt wird.

Von der Notwendigkeit der Berücksichtigung dieses Merkmals gehen aus: Thür. OVG, Urteil 138 vom 19. Juli 2006 – 3 N 582/02 –, a.a.O.; OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 22. März 2006 – 3 L 249/04 –, juris.

Dieser Gesichtspunkt wird vielmehr ausreichend durch § 3 Abs. 2 EBS bedient, wonach die 139 Beitragspflicht nur für ein Kind ausgelöst wird, wenn mehrere Kinder einer Familie oder von Personen, die nach § 4 an die Stelle der Eltern treten, für die grundsätzlich eine Beitragspflicht besteht, gleichzeitig Einrichtungen oder Angebote i. S. v. § 1 der Satzung in Anspruch nehmen. Speziell für außerunterrichtliche Angebote im Rahmen Offener Ganztagschulen findet diese Regelung ihre Ermächtigungsgrundlage in § 5 Abs. 2 Satz 2 KiBiz. Dies entspricht wiederum der Rahmenvorschrift des § 90 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII, wonach als Kriterium auch die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie in Betracht kommt. Dabei umfasst der Begriff der "Ermäßigung" von vornherein auch eine Herabsetzung eines Beitrags auf 0, also eine völlige Freistellung, wie sie in § 23 Abs. 5 Satz 3 KiBiz gerade mit Blick auf Geschwisterkinder, die eine Ganztagschule im Primarbereich besuchen, ausdrücklich vorgesehen ist. Diese Regelung, die in Nachfolge zu Art. 2 Nr. 4.1 des Haushaltsstrukturgesetzes 2006 vom 23. Mai 2006 (GV. NRW. S. 197) zu sehen ist, ist als mit höherrangigem Recht in Einklang stehend betrachtet worden,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10. Mai 2010 140

– 12 A 2587/09 –, juris, 141

und muss, was den Begriff der "Ermäßigung" betrifft, wegen ihrer Ausdehnung auch auf 142 Kinder in OGS-Betreuung in § 5 Abs. 2 Satz 3 KiBiz hineingelesen werden. Eine Gleichbehandlung von Familien mit mehreren Kindern ist nur garantiert, wenn die Geschwisterregelung von beiden Seiten der für eine Beitragsfreistellung in Frage kommenden Einrichtungen durchlässig ist.

Dass eine Freistellung von einem Elternbeitrag für außerunterrichtliche Angebote im Rahmen 143 offener Ganztagschulen auch im Hinblick auf Geschwisterkinder erfolgen kann, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, findet seine spezielle Ermächtigungsgrundlage in § 5 Abs. 2 Satz 4 KiBiz. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist nicht kontradiktorisch zum Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Beitragspflichtigen und macht die Beitragserhebung für die OGS-Betreuung nicht deshalb unsozial, weil sie auch gutverdienende Eltern bis hin zum "Einkommensmillionär" von einer Freistellung profitieren lässt. Das Rechnungsprüfungsamt kann die Verweigerung seiner Mitzeichnung nicht auf zwingende rechtliche Gründe stützen.

Zum Einen trifft sie die Gutverdienenden nicht anders, als wenn sie mehrere Kinder in der 144 gleichen Betreuungsform haben und bleibt die Beitragspflicht nach § 3 Abs. 2 EBS immer für das Kind bestehen, für das der höchste Beitrag zu zahlen ist. Dies zeitigt wegen der

grundsätzlichen Deckelung der Beiträge für außerschulische Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule auf monatlich 150,00 € bei den gutverdienenden Eltern von OGS-Kindern in der Regel im Verhältnis zu sonst in Frage kommenden Monatsbeiträgen überschaubare finanzielle Einbußen. Auch Köln in § 8 Abs. 1 EBS und Düsseldorf in § 6 Abs. 1 EBS haben von der Möglichkeit der Freistellung quer durch alle Einrichtungsformen Gebrauch gemacht.

Zum Anderen trägt die Freistellungsregelung einem anderen – von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit losgelöst – sozialen Aspekt Rechnung, nämlich dem Beitrag der Eltern zur Bevölkerungsentwicklung ("generativer Beitrag"), zielt also auf einen Ausgleich für den – regelmäßig an anderer Stelle mit finanziellen Mehrbelastungen verbundenen – Kinderreichtum ab. In der Rechtsprechung des Senates ist anerkannt, dass das landesgesetzliche Gebot einer "sozialen Staffelung" von Elternbeiträgen nicht bedeutet, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (das Einkommen) allein ausschlaggebend sein muss, sondern daneben weitere soziale Gesichtspunkte, die ggfs. auch zu einer begrenzten – verfassungsrechtlich unbedenklichen – Verhaltenssteuerung führen können, bei der Ausgestaltung der Staffelung der Elternbeiträge eine eigenständige Bedeutung haben können.

145

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 18. Februar 2011 – 12 A 266/10 –, juris mit Hinweis u. a. auf BVerfG, Beschluss vom 10. März 1998 – 1 BvR 178/97 –, a.a.O.

146

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht bedenklich, wenn sich die Überlegungen des Rates ausweislich der Beschlussvorlage Drucksachen-Nr. 1011614 maßgeblich auch darauf konzentriert haben, die aufgrund der Einführung einer systemübergreifenden Geschwisterermäßigung im Bereich der OGS-Betreuung zu erwartenden Einnahmeausfälle durch eine Erhöhung der Elternbeiträge auch für Bereich der OGS-Betreuung – die Erhöhungen bei den anderen Betreuungsformen interessieren hier nicht – aufzufangen. Bei der Ermittlung des zukünftigen Beitragsaufkommens für den OGS-Bereich wurde insoweit zu berücksichtigen versucht, dass die Beiträge für Geschwisterkinder in OGS mit der neuen Satzung entfallen. Wie sich die Einnahme für OGS im laufenden Jahr und in den Folgejahren unter Beachtung der Beitragsbefreiung für Geschwisterkinder in den offenen Ganztagschulen entwickeln würde, weil die anderen Kinder einer Familie in Tagespflege oder in Kindertageseinrichtungen betreut werden, könne – so die Ratsvorlage – nur anhand von Annahmen prognostiziert werden.

147

Dass der Rat bei der bei alledem nachzuverfolgenden Neugestaltung der sozialen Staffelung für außerschulische Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule nach Einkommensgruppen und unterschiedlichen Beitragssätzen seinen weiten Gestaltungsspielraum verletzt hat und insbesondere einer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern nicht ausreichend Rechnung getragen hat, ist von der Klägerin weder substantiiert dargelegt worden noch sonstwie ersichtlich. Die Klägerin weist selbst darauf hin, dass bei den Einkommen bis 36.813,00 € eine Besserstellung der Beitragspflichtigen im Verhältnis zur alten Elternbeitragssatzung speziell für die offenen Ganztagschule im Primarbereich vom 2. Mai 2005 i. d. F. durch die Änderungssatzung vom 26. Juli 2006 erfolgt ist, die Beiträge bis zu einem Jahreseinkommen von 49.084,00 € gleichgeblieben sind und erst ab einem Jahreseinkommen von 49.085,00 € unter Schaffung einer neuen Einkommensgruppe der zulässige Höchstbetrag ausgeschöpft wurde. Die Besserverdienenden mit dem Ausfall an Einnahmen wegen der „Geschwisterermäßigung“ zu belasten, entspricht ihrer vorbehaltlosen Einbeziehung in das System der Freistellung und ist deshalb sozial gerecht. Eine Beitragsanpassung als Ausfluss eines Verstoßes gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz

148

des Art. 3 Abs. 1 GG kann die Klägerin – auch wenn sie Mutter eines Einzelkindes ist – deshalb nicht beanspruchen.

Wenn der Klägerin die von den Städten Köln und Düsseldorf oder auch Berlin autonom getroffenen Regelungen zu den Elternbeiträgen für außerschulische Angebote im Rahmen der offenen Ganztagschule mit Blick auf die Einkommensstaffelung, den mit den Elternbeiträgen erzielten Deckungsgrad und den Angebotsumfang besser gefallen, bleibt ihr letztlich lediglich der Umzug. Die Beklagte ihrerseits hat sich in ihrer Gestaltungsfreiheit nur an die einschlägigen Bundesgesetze sowie die Gesetze des Landes Nordrhein-Westfalen und nicht an Umsetzungen durch das Ortsrecht anderer Kommunen – erst recht nicht, wenn sie nicht dem nordrhein-westfälischem Landesrecht unterliegen – zu halten. 149

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Das Verfahren unterfällt nach ständiger Rechtsprechung des Senates nicht der Kostenfreiheit nach § 188 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO, weil Streitigkeiten betreffend die Erhebung von Elternbeiträgen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dem Abgabenrecht zuzurechnen sind. 150

Ständige Rspr. des Senates, vgl. etwa: OVG NRW, Beschluss vom 18. November 2005 151

– 12 A 4219/02 –. 152

Die Kostenverteilung bezüglich des bestandskräftig gewordenen Teils der erstinstanzlichen Entscheidung ist wegen § 158 Abs. 1 VwGO einer Regelung durch den Senat entzogen. 153

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO. 154

Die Revision wird nicht zugelassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind. 155