
Datum: 15.01.2009
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 24. Kammer
Entscheidungsart: Gerichtsbescheid
Aktenzeichen: 24 K 5323/08
ECLI: ECLI:DE:VGD:2009:0115.24K5323.08.00

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger.

Der Gerichtsbescheid ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand: 1

Der am 0.0.2004 geborene Sohn G der Kläger besucht seit dem August 2007 den Kindergarten im Bezirk des Beklagten. 2

Orientiert an dem Einkommen der Kläger sowie auf der Grundlage seiner Satzung vom 22. Juni 2006, die insgesamt 6 Einkommensstufen vorsah, waren die Kläger für die gewählte Betreuungsform zu einem Elternbeitrag in Höhe von monatlich 151,34 € herangezogen worden. 3

Mit Blick auf das Inkrafttreten der neuen, nun insgesamt 11 Einkommensstufen unterscheidenden Satzung vom 9. April 2008 zum Kindergartenjahr 2008/09 und unter der Angabe der Kläger, das für die Einstufung maßgebliche Einkommen der Kläger belaufe sich auf mehr 85.000 €, setzte der Beklagte mit dem hier (teil)angefochtenen Bescheid vom 25. Juni 2008 den Elternbeitrag für das Kindergartenjahr 2008/09 auf monatlich 220, € fest. 4

Mit der am 25. Juli 2008 erhobenen Klage machen die Kläger geltend, eine solche Erhöhung des Beitrages um fast 50 % ohne erkennbare Änderung der Gegenleistung könne nicht angemessen sein; die geänderte Satzung müsse unwirksam sein. Die Erhöhung der Einkommensstufen diene keineswegs der Beitragsgerechtigkeit, bewirke vielmehr das Gegenteil, denn anders als die unteren würden die oberen Einkommensstufen zusätzlich und überproportional belastet. 5

Die Kläger beantragen, 6

den Elternbeitragsbescheid des Beklagten vom 25. Juni 2008 insoweit aufzuheben, als darin für das Kindergartenjahr 2008/09 ein Elternbeitrag von mehr als 151, 34 € monatlich erhoben wird.

Der Beklagte beantragt, 8

die Klage abzuweisen. 9

Er führt an, seien Satzung halte die gesetzlichen Vorgaben ein; sie verfüge über die verlangte soziale Staffelung, orientiere sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern und habe eine Ermäßigung für Geschwisterkinder. Man habe die Zahl der Einkommensstufen erhöht; dabei sei die unterste, den Beginn der Beitragspflicht markierende Schwelle von rund 12.000 € auf nun 20.000 € angehoben worden; bis 35.000 € erhöhe sich der Beitrag in Schritten von 5.000 €, danach in 10.000er Schritten. Die höchste, nach oben offene Stufe sei von rund 61.000 € auf nun 85.000 € angehoben worden. Die Anhebung der "Freigrenze" solle dazu dienen, Erlassanträge oder ein Absehen vom Besuch des Kindergartens zu vermeiden, die anfangs engere Staffelung halte man für sozial gerecht; die Anhebung der Zahl der Einkommensstufen diene der Beitragsgerechtigkeit. Wenn die Kläger eine Anhebung des Beitrages bei nahezu gleichem Einkommen rügten, müsse bedacht werden, dass die Kläger ihr Einkommen bislang nicht offen gelegt, sondern sich stets ohne Nachweis selbst der höchsten Stufe zugeschrieben hätten; diese habe früher 61.000 € betragen und liege heute eben bei 85.000 €. 10

Die Beteiligten sind zu der Möglichkeit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid mit Verfügung des Gerichts vom 31. Juli 2008 angehört worden. 11

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie den der dazu beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten Bezug genommen. 12

Entscheidungsgründe: 13

Das Gericht kann gemäß § 84 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden, weil die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist, der Sachverhalt geklärt ist und die Beteiligten zu der Möglichkeit einer solchen Entscheidung gehört worden sind. 14

Die zulässige Klage ist unbegründet. 15

Dabei mag auf sich beruhen, ob die Kläger überhaupt klagebefugt sind. Denn wenn ihr Einkommen mit über 85.000 € ohnehin in der höchsten Stufe gelegen hätte, wären sie durch die geänderte Satzung nicht belastet. 16

17

Dass der angefochtene Bescheid die einschlägige Satzung korrekt anwendet und der Beklagte die dort vorgesehene Ermittlung und Zuordnung des Einkommens der Kläger ordnungsgemäß vorgenommen hat, ist unter den Beteiligten nicht umstritten.	
Das Vorbringend er Kläger zielt vielmehr auf die Wirksamkeit der Satzung des Beklagten vom 9. April 2008. Diese ist nach Ansicht des Gerichts jedoch nicht zu beanstanden:	18
Was die formelle Rechtmäßigkeit der Satzung und ihren ordnungsgemäßen Erlass angeht, ist für Zweifel nichts vorgetragen oder ersichtlich.	19
Und auch materiell steht die Satzung mit Gesetz und Verfassung in Einklang.	20
Rechtsgrundlage für den Satzungsgeber ist § 23 Abs. 1 KiBiz.	21
Diese gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist nicht etwa zu unbestimmt.	22
An eine formellgesetzliche Satzungsermächtigung sind nicht etwa die inhaltlichen Anforderungen zu stellen, die Art 80 Abs. 1 Satz 2 GG für Verordnungsermächtigungen aufstellt.	23
Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 9. Mai 1972 – 1 BvR 518/62 und 308/64 - BVerfGE 33, 125, 156/7; von Mangoldt/Klein/Strack, 5. Aufl 2005, Art 80 Rndr. 17 m.w.N.	24
Denn die Satzung ist das typische Handlungsinstrument der Selbstverwaltung, die Verordnung hingegen das der staatlichen Exekutive. Dem entspricht eine kürzere, direktere demokratische Legitimation über die direkte Wahl der Mitglieder des satzungsgebenden Organs unmittelbar durch die Satzungsunterworfenen.	25
Dass die Handlungsform der Satzung nicht ausdrücklich im Gesetz genannt wird, dürfte unschädlich sein. Wenn § 23 Abs. 1 KiBiz der Verwaltung der Kommune die Befugnis zum Erlass von Beitragsbescheiden einräumt, setzt dies eine generell-abstrakte Rechtsgrundlage voraus; diese enthält das Gesetz nicht selbst, setzt sie aber voraus, so dass sie nur durch Ausfüllung der allgemeinen Satzungshoheit der Gemeinde ausgefüllt werden kann.	26
Etwas anderes kann auch nicht aus § 23 Abs. 5 KiBiz gefolgert werden; dort ist die Handlungsform der Satzung ersichtlich nur erwähnt als Alternative zu der dort auch für angängig gehaltenen Verwaltungsvereinbarung, die ein einseitig hoheitliches Beitragserhebungsverhältnis offenbar nicht in Betracht käme.	27
Die Verfassungsmäßigkeit der strukturgleichen Ausgestaltung durch den letzten § 17 Abs. 1 GTK (in der Fassung des Gesetzes vom 23. Mai 2006 GV.NRW. S. 197) ist soweit ersichtlich in dieser Hinsicht nie in Zweifel gezogen worden.	28
Es ist auch nicht ersichtlich, dass gegen den verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen selbst regeln muss (sog. Parlamentsvorbehalt), verstoßen worden wäre. Dabei ist zu bedenken, dass der Parlamentsvorbehalt stets in Relation zur Grundrechtsbetroffenheit der Normadressaten zu setzen ist. Hier geht es nicht um Grundrechtseingriffe, sondern lediglich die Beteiligung der Eltern an den Kosten für die freiwillige Inanspruchnahme einer ihren Kindern gebotenen sozialen Leistung. Vor diesem Hintergrund durfte der Gesetzgeber hier durchaus schon das OB einer Heranziehung zu Elternbeiträgen in das Ermessen der Kommunen stellen. Für den Fall, dass sie von dieser ihnen gewährten Möglichkeit Gebrauch machen, hat der Gesetzgeber einige für die Ausgestaltung der Elternbeiträge ganz wesentliche Grundannahmen in § 23 Abs. 4 KiBiz mit	29

der zwingenden Vorgabe einer sozialen Staffelung sowie dem Zwang zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Betreuungszeit durchaus selbst geregelt. Die dabei verwandten Begriffe sind in Literatur und Rechtsprechung zu ihren wortgleichen Vorgängern hinreichend ausgedeutet und mithin auch durchaus geeignet, dem Willen des Parlamentsgesetzgebers gegenüber dem Satzungsgeber Geltung zu verschaffen.	
Innerhalb dieser wenn auch hinreichenden, so doch wenigen gesetzlichen Vorgaben ist der dem Satzungsgeber belassene Gestaltungsfreiheit weit.	30
Eine ordnungsgemäße Wahrnehmung dieser Freiheit erfordert nicht etwa eine umfassende Abwägung aller in Betracht kommender Belange, wie die Klägerseite aus der Rechtsprechung des 15. Senates herleiten will.	31
Wenn dieser für das Kommunalverfassungsrecht zuständige Senat des Obergerichtes in seinem Beschluss	32
vom 24. Mai 2007 – 15 B 778/07 –	33
betont, bei den Elternbeiträgen handele es sich jenseits aller	34
vom 15. Senat auch ausweislich der Verweise in Rdnr. 12 ausdrücklich nicht in Zweifel gezogener	35
kindergartenrechtlichen Besonderheiten um "Entgelte für kommunale Leistungen", so ist damit deren Einordnung in das System des § 77 Abs. 2 GO gemeint;	36
so ausdrücklich in Rdnr. 13 a.a.O.	37
Daraus leitet der 15. Senat sodann	38
a.a.O.	39
<i>auch her, dass "den Gemeinden bei der Bemessung der "vertretbaren und gebotenen" Höhe der Elternbeiträge ein gegenüber sonstigen Abgaben größerer Spielraum zur Berücksichtigung sozialer Belange zusteht", und hebt nur hervor, dass mit der Kommunalisierung nicht etwa (auch) ein Erhebungsermessen eingeräumt werde, sondern es bei der kommunalabgabenrechtlichen "Abgabenerhebungspflicht nach Maßgabe von §§ 75 Abs. 2 Satz 1, 77 Abs. 2 und 3 GO" bleiben sollte;</i>	40
a.a.O. Rdnr. 14, 16.	41
In diesem Kontext erwähnt der 15. Senat nach ausdrücklicher Feststellung, dass der Spielraum des Satzungsgebers wegen der sozialen Prägung grundsätzlich weit sein möge, dass der Gemeinde die Pflicht <i>"einer sorgfältigen Abwägung zwischen der gegenüber der Steuererhebung und der Kreditaufnahme vorrangigen Beitragserhebung einerseits und der Einbringung sozialer Gesichtspunkte in die Beitragsbemessung andererseits"</i> obliege;	42
a.a.O. Rdnr. 18. Im entschiedenen Fall folgte daraus übrigens, dass das Absehen von einer Erhöhung der Elternbeiträge durch die Gemeinde seitens des Senates für rechtswidrig gehalten wurde! Denn wegen der grundsätzlichen Verbotes, Finanzierungsausfälle durch Steuer- oder Kreditmittel aufzufangen, sei die Gemeinde dazu verpflichtet, wenn nicht <i>"jede Beitragserhöhung unvertretbar wäre"</i> .	43

Gegen eine Pflicht zu einer umfassenden Abwägung aller in Betracht kommender Belange - wie etwa bei Erlass eines Bebauungsplanes – spricht ferner, dass es hier nur um finanzielle Belastungen und nicht um die Ausgestaltung fundamentaler Grundrechte geht. Zudem wird man von einer Elternbeitragssatzung nur freiwillig erfasst, ist ihr also nicht so zwangsweise unterworfen wie ein Grundstückseigentümer im Plangebiet.

Deshalb genügt die Vermeidung von Willkür. Dies hat das Obergericht dahin umschrieben: 45
Der Gesetzgeber "besitzt hier eine weitaus größere Gestaltungsfreiheit als innerhalb der Eingriffsverwaltung und ist deshalb in weitem Umfang zum Erlass typisierender und generalisierender Regelungen berechtigt. Räumt er dem Bürger einen Anspruch auf staatliche Leistung ein und begünstigt er hierbei einzelne Gruppen, verletzt er die Grenze des Art. 3 Abs. 1 GG nicht, wenn sich aus dem Gegenstand der Regelung für die Art der Differenzierung ein sachlich vertretbarer Gesichtspunkt anführen lässt und wenn im übrigen die besonderen Wertentscheidungen der Verfassung beachtet bleiben"

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 13,, bestätigt im Urteil vom 19. August 2008 – 12 A 2866/07 -. 46

Dies dürfte gleichzusetzen sein mit der Fruchtbarmachung vernünftiger und sich am Zweck des gesetzlichen Ermächtigung ausrichtender Erwägungen. 47

Bei der Erhebung von Elternbeiträgen geht es *"um eine Regelung in einem sozialen Leistungsgesetz. ... In diesem Bereich erfährt der allgemeine Gleichheitssatz zulässige Einschränkungen durch das Sozialstaatsprinzip des Art 20 Abs. 1 GG und lässt bei einer Entgeltregelung aus diesem Prinzip ableitbare Differenzierungen nach der sozialen Belastbarkeit" zu.* 48

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 5. 49

Einschränkungen ergeben sich *"aus dem Äquivalenzprinzip, also dem Gebot eines angemessenen Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung, sowie allgemein aus dem auf dem Rechtsstaatsprinzip fußenden allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz"* 50

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 8. 51

Aus dem Wesen der Mitfinanzierung der Kosten für Kindertageseinrichtungen aus dem Aufkommen aus den Elternbeiträgen folgert das Oberverwaltungsgericht, dass der Ermessensspielraum des Gesetzgebers größer ist als etwa im Steuerrecht. 52

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 13. 53

Von daher ist der Aspekt der "Abgabengerechtigkeit" hier allenfalls im Lichte der Natur des Elternbeitrages als einer Sozialleistung eigener Art zu beachten und bildet mithin eine angesichts der übrigen Vorgaben rechtlich kaum wahrnehmbare Grenze für den Satzungsgeber. 54

Ferner ist der Satzungsgeber berechtigt, dem Aspekt der Verwaltungspraktikabilität gebührend Rechnung zu tragen, was seine etwaige Pflicht zu (weiteren) Differenzierungen und/oder aufwändigen Erhebungen oder Nachforschungen einschränkt. 55

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat dazu ausgeführt: *"Der geringe Grad der mit den Elternbeiträgen zu erreichenden Kostendeckung führt im Rahmen der hier gegebenen staatlichen Leistungsgewährung zu einer entscheidenden Bedeutung des Grundsatzes der Verwaltungspraktikabilität: Sollen die geringen Elternbeiträge ihrer Bestimmung gemäß tatsächlich in nennenswertem Umfang für den Betrieb der Tageseinrichtungen aufgewendet und nicht in einem ausgefeilten bürokratischen Prüfungsverfahren aufgezehrt werden, muss der Verwaltungsaufwand für die Festsetzung und die Einziehung der Beiträge so gering wie möglich gehalten werden."*

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2008 – 1 A 2866/07 -.

Die bei der Ausgestaltung seines Gestaltungsspielraumes vom Satzungsgeber hier angewandten Instrumente sind aus der Praxis des GTK in seiner zunächst strikteren und zuletzt ebenfalls kommunalisierten Fassung durchweg bekannt. 58 59

Nahezu alle der nun gegen die Wirksamkeit der Rechtsgrundlage der angefochtenen Bescheide vorgebrachten Einwände sind auf diese Weise bereits Gegenstand intensiver gerichtlicher und höchstrichterlicher Kontrolle in Gestalt der Vorgängerregelungen gewesen und haben zu durchschlagenden Bedenken keinen Anlass gegeben. 60

Vielmehr entsprach es gefestigter Rechtsprechung und gesicherter Erkenntnis, dass die vormals formell-gesetzliche Rechtsgrundlage der Beitragserhebung mit dem höherrangigen Recht, insbesondere der Verfassung und den sich daraus ergebenden Grundsätzen vereinbar ist. 61

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, amtl. Umdr. S. 6 ff, und Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 571/94 -, amtl. Umdr. S. 8 ff, wo insbesondere die verfassungsrechtlichen Bedenken wegen - der Pauschalierung der Beiträge sowie - der Staffelung nach (nur 6) Einkommensgruppen und (nicht) der Kinderzahl der (auch im Verhältnis zum Ausbildungsförderungsrecht) beschränkten Abzugs- und Berücksichtigungsfähigkeit von Aufwendungen - des Verbotes des Verlustausgleichs und - des "Geschwisterrabattes" nur bei gleichzeitigem Besuch der Tageseinrichtung durch die Kinder im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz des Art 3 Abs. 1 GG und die Gebote des Art 6 Abs. 1 GG wegen - der Höhe der Beitragssätze - der Nichtberücksichtigung des konkreten Umfangs der Inanspruchnahme im Hinblick auf das Äquivalenz- und das Rechtsstaatsprinzip und wegen - des Einkommensbegriffs im Hinblick auf die Grenzen des legislativen Ermessens ausdrücklich geprüft und zurückgewiesen worden sind. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat diese Rechtsprechung bestätigt und fortgeführt u.a. in seinem Urteil vom 21. November 1994 - 16 A 2799/93 -, Beschluss vom 1. Oktober 1997 - 16 A 2982/95 -, Urteil vom 6. März 1998 - 16 A 525/97 -, Urteil vom 7. August 1998 - 16 A 221/94 -.

Das **Bundesverwaltungsgericht** hat die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision gegen das Urteil des OVG NW vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 - mit Beschluss vom 28. Oktober 1994 - 8 B 159.94 - zurückgewiesen und seine Rechtsprechung insoweit bestätigt und fortgeführt mit Beschluss vom 14. Februar 1995 - 8 B 19.95 -, Beschluss vom 15. März 1995 - 8 N 1.95 -, Beschluss vom 4. Juli 1997 - 8 B 97.97 -, Beschluss vom 22. Januar 1998 - 8 B 4.98 -.

Das **Bundesverfassungsgericht** hat im Verfahren 1 BvR 2369/94 zu dem Ausgangsverfahren 16 A 2645/93 des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 22. Juli 1998 festgestellt, dass die Staffelung der Gebühren für die Kindergartenbenutzung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern mit der Verfassung vereinbar ist, und diese wie auch alle anderen Verfassungsbeschwerden gegen das Gesetz für Tageseinrichtungen für Kinder nicht zur Entscheidung angenommen.

Dies hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen noch zur alten Fassung des GTK (2005) erst vor wenigen Monaten bestätigt. 65

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2008 – 12 A 2866/07 – mit zahllosen weiteren Nachweisen. 66

Eine abweichende rechtliche Bewertung der so behandelten Fragen ist daher nur möglich, soweit sie sich aus der strukturellen Umgestaltung der rechtlichen Grundlagen ergibt. 67

In diesem Sinne auch Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Stand August 2008, § 23 Anm. 2. 68

Diese Umgestaltung besteht darin, dass der zunächst die Details weitgehend selbst in einem Parlamentsgesetz regelnde Gesetzgeber die inhaltliche Ausgestaltung nun in die Satzungshoheit der kommunalen Selbstverwaltungsträger gegeben hat. Das kann Probleme aufwerfen vor allem mit Blick auf die Zulässigkeit einer so weit reichenden Delegation bei gleichzeitig höchster Zurückhaltung des Gesetzgebers in inhaltlicher Hinsicht. 69

An der die oben wiedergegebene nahezu einhellige Meinung zur Verfassungsmäßigkeit der instrumentellen Ausgestaltung des vormaligen GTK tragenden und sie rechtfertigenden systematischen Einordnung des Elternbeitrages als *"einer sozialrechtlichen Abgabe eigener Art"* 70

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 7. 71

Dort hatte der Senat wörtlich ausgeführt: *"Diese allgemeine Definition trifft ersichtlich nicht den Sinngehalt des Teilnahmebeitrages nach § 90 Abs. 1 Satz 1 KJHG ... bzw. § 17 Abs. 1 Satz 1 GTK. Dieser wird als Gegenleistung für die tatsächliche (jährliche) Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen für Kinder erhoben, wie schon die zusätzliche Bezeichnung "Teilnahme" verdeutlicht. Er wird andererseits in seiner spezifischen Ausgestaltung als Ausgleich für eine Sozialleistung, nämlich eine Leistung der Jugendhilfe, auch nicht durch den herkömmlichen Gebührenbegriff (vgl. § 4 Abs. 2 KAG NW) hinreichend und vollständig erfasst, und unterscheidet sich von diesem insbesondere dadurch, dass ihm im Hinblick auf die sozialpolitischen Ziele der bundes- wie landesrechtlichen Bestimmung weder das gebührentypische "Kostendeckungsprinzip", noch der gebührentypische Grundsatz der "speziellen Entgeltlichkeit" immanent ist ... , so dass vieles dafür spricht, von einer sozialrechtlichen Abgabe eigener Art auszugehen".* 72

bestätigt erneut : Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2008 – 12 A 2866/07 – mit zahllosen weiteren Nachweisen, 73

der jenseits strikter Geltung von spezieller Entgeltlichkeit und Kostendeckungsprinzip 74

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 5. 75

im Kern eine Minderung staatlicher Subventionierung einer zur freiwilligen Inanspruchnahme angebotenen Leistung der öffentlichen Hand bewirken soll, hat sich jedoch dadurch, dass die Festlegung der Details seiner Erhebung mit dem KiBiz (und zuvor schon § 17 GTK in seiner letztgültigen Fassung) zur ortsrechtlichen Ausgestaltung in die Hand der Träger der kommunalen Selbstverwaltung gegeben worden ist, nichts geändert.

Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand August 2008, § 23 Anm. 4.

In diesem Lichte ist deshalb auch die aktuelle Satzungsermächtigung in § 23 KiBiz zu interpretieren. 78

Auch aus Sicht des federführenden Ministeriums sollte neben der primär angestrebten Haushaltskonsolidierung 79

vor allem dadurch, dass für Ausfälle bei den Elternbeiträgen mit der "Kommunalisierung" zu 1. August 2006 nur noch der örtliche Träger der Jugendhilfe, nicht aber das Land selbst belastet werden sollte,

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand August 2008, § 23 Anm. 1.2. 81

keine substantielle Änderung des Elternbeitragsrechtes eintreten 82

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand August 2008, § 23 Anm. 2. 83

Mithin seien die bisherigen Erkenntnisse hinsichtlich vor allem der Rechtsqualität der Elternbeiträge und des Einkommensbegriffs uneingeschränkt übertragbar 84

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand August 2008, § 23 Anm. 2. 85

Gemessen an den vorstehend aufgezeigten Maßstäben ist die die angefochtene Bescheidlage tragende Elternbeitragssatzung nicht zu beanstanden. Im einzelnen gilt dazu folgendes: 86

Von der Ermächtigung überhaupt Gebrauch gemacht und eine Elternbeitragssatzung erlassen zu haben, kann dem Satzungsgeber nicht mit dem Hinweis vorgehalten, das KiBiz formuliere die Bildung und Erziehung von Kindern im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe (vgl. etwa §§ 2 Satz 3, 13 KiBiz). Zuzugeben ist, dass eine solche Ausgestaltung als öffentliche Aufgabe eine jedenfalls auch öffentliche Förderung impliziert. Das ist aber hier schon dadurch gewahrt, dass das Land Nordrhein-Westfalen und die Kommune stets einen nicht unwesentlichen Teil der Kosten tragen. Bildung und Erziehung von Kindern im Vorschulalter mag eine öffentliche Aufgabe (geworden) sein, eine staatliche im Sinne von allein aus dem Steueraufkommen zu finanzierende ist sie deshalb nicht geworden. 87

Die konkrete Ausgestaltung der unterschiedlichen Einkommensstufen genügt den rechtlichen Vorgaben. 88

Überhaupt Einkommensstufen vorzusehen, erfüllt die gesetzliche Anordnung in § 23 Abs. 1 Satz 1 KiBiz, wonach eine soziale Staffelung zwingend vorgeschrieben ist. 89

Zu diesem Zweck mit einer Mehrzahl von Einkommensstufen zu operieren, ist zunächst rechtlich unbedenklich. Einer nach Einkommenshöhe stufenweisen Steigerung der Beiträge *"liegt die abstrakte, typisierende Annahme zu Grunde, 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 zuzumuten ist."*

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 19. August 2008 – 1 A 2866/07 -.

Sowohl die Abschichtung der Einkommensstufen in relativ großen Schritten wie auch die damit einhergehende relative Ungleichbehandlung der in der jeweiligen Stufe am unteren oder oberen Rande rangierenden Schuldner bei Betrachtung des Beitrages im Vergleich zum Einkommen haben die Billigung der Rechtsprechung gefunden:

"Auch die Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommensgruppen, für die der Bundesgesetzgeber in § 90 Abs. 1 Satz 2 KJHG keine weiteren Vorgaben gemacht hat, nach den in der Anlage zu § 17 Abs. 3 GTK bezeichneten sechs Jahreseinkommensgruppen (bis 24.000,-- DM; bis 48.000,-- DM; bis 72.000,-- DM; bis 96.000,-- DM; bis 120.000,-- DM; über 120.000,-- DM) steht in ihrer konkreten Ausgestaltung in Einklang mit Art. 3 Abs. 1 iVm Art. 20 Abs. 1 GG. Die Differenzierung berücksichtigt das Einkommen als einen für die Bemessung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit maßgeblichen Umstand und trägt mit der konkreten Staffelung in Stufen von jeweils 24.000,-- DM der Leistungsfähigkeit des Beitragspflichtigen unter sozialstaatlichen Gesichtspunkten angemessenen Rechnung."

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 10.

"Angriffe, die Staffelung sei wegen der Belastungsschwankungen innerhalb der einzelnen Stufen zu grob gestaltet bzw. die anteilige Beitragsbelastung falle in den sechs Stufen zu unterschiedlich hoch aus, gehen fehl. Die Belastungsschwankungen liegen insgesamt in der systembedingten Bandbreite jeder pauschalierenden Regelung, und die Beitragshöhe steigt kontinuierlich an. So hat die jährliche Beitragsbelastung z. B. hinsichtlich des Kindergartenplatzes einen prozentualen Anteil am Jahreseinkommen zwischen 0,88 % (48.000,-- DM) und 2,4 % (120.000,01 DM); die größte Bandbreite wird dabei in der Stufe von 24.000,01 DM bis 48.000,-- DM mit einer Differenz von 0,87 % (1,75 % zu 0,88 %) erreicht, sofern man die nach oben offene Stufe von Jahreseinkommen über 120.000,-- DM außer Betracht läßt."

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 10.

Auch die Einführung neuer, auf die vormals 6. und höchste gleichsam aufgesattelter Einkommensstufen mit entsprechenden Anhebungen des darauf entfallenden Beitrages ist von § 23 KiBiz gedeckt.

Was die weitere Aufteilung der höchsten Einkommensstufe im Lichte kontinuierlicher relativer Beitragsbelastungsminderung anbelangt, so hatte das Obergericht 1994 nur Anlass zu der Feststellung, dass *"der Gesetzgeber im übrigen nicht verpflichtet"* war, *"diesen Fällen singulären Charakters durch weitere Stufen Rechnung zu tragen"*;

Daraus kann man zwanglos die Zulässigkeit des Gegenteiles herleiten, zumal, wenn der 100
1994 unterstellte singuläre Charakter des Erreichens dieser höchsten Einkommensstufe
inzwischen statistisch dahin widerlegt ist, dass sich ungefähr ein Viertel der
Beitragsschuldner in dem Segment der vormals 6. und damit höchsten Stufe bewegen. Dann
weitere Stufen einzuziehen, entspricht vielmehr dem Gebot der Beitragsgerechtigkeit, um zu
vermeiden, dass bei einer nennenswerten Anzahl der Pflichtigen der tatsächlich geschuldete
Beitrag trotz möglicherweise ganz erheblich unterschiedlicher Höhe des Einkommens gleich
ist. Wenn sich in der Wirklichkeit der Anteil in die vormals höchste Stufe fallender
Beitragsschuldner aufgrund der Einkommensentwicklung und oder der Inflation erheblich
erhöht, entspricht die weitere Ausdifferenzierung der Satzung auch dem Gebot, die sich
vornehmlich in der Höhe des Einkommens niederschlagende "wirtschaftliche
Leistungsfähigkeit" der Schuldner zu berücksichtigen, wie es § 23 Abs. 4 Satz 1 KiBiz
ausdrücklich vorschreibt.

Soweit ersichtlich, entspricht die Einführung weiterer, das obere Einkommenssegment 101
unterteilender Einkommensstufen auch verbreiteter Praxis.

Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand August 2008
führen in § 23 Anm. 3 eine Anzahl gängiger Beispiele von Satzungen an, worunter sich auch
das Muster befindet, anhand dessen 13 Städte und Gemeinden im Ruhrgebiet ihre
Satzungen entwickelt haben, die neben einer engeren Staffelung der Stufen bis 60.000 € (9
Stufen) für Einkommen bis 125.000 € weitere 6 Stufen in Schritten von 10.000 €, ab
100.000 € in Schritten von 25.000 € vorsehen. ' 102

Bei der Bemessung der Höhe des auf die jeweilige Einkommensstufe entfallenden 103
Elternbeitrages eine lineare Gestaltung ohne Progression oder Degression vorzunehmen, ist
dem Satzungsgeber nicht zwingend vorgeschrieben. Ergänzend sei darauf verwiesen, dass
eine gewisse relative Ungleichbehandlung als systembedingte Folge gebotener
Verwaltungspraktikabilität ohnehin hinzunehmen ist.

Das Kindergartenbeitragsrecht dient auch nicht unmittelbar dem Familienlastenausgleich 104

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 106 A
2645/93 -, Rdnr. 17.

Die Höhe des für die neuen oberen Einkommensstufen vorgesehenen Beitrages ist ebenfalls 106
nicht zu beanstanden.

Dass sich der Satzungsgeber bei seinen Berechnungen für die Ermittlung der einzelnen 107
Beitragssätze und deren Summe als Gesamtaufkommen daran orientiert, dass damit
ungefähr – aber auch höchstens – 19 % der Kosten erlöst werden, ist rechtlich unbedenklich.

Dass der anzustrebende – und mithin vom Gesetzgeber für zulässig gehaltene - 108
Deckungsbeitrag durch die (Summe der) Elternbeiträge 19 % betragen soll, steht nun nicht
mehr ausdrücklich im Gesetz, ergibt sich aber als Differenz zwischen dem Gesamtaufwand
(100 %) abzüglich des (variierenden) Trägeranteils und der Summe der
Refinanzierungsanteile der öffentlichen Hand; für letztere geht der Gesetzgeber weiter vom
Grundsatz der Konnexität und mithin gleicher Höhe der Anteile aus, die nach Maßgabe des §
21 Abs. 1 KiBiz das Land trägt, und die bei der Kommune verbleiben sollen.

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kurzkomentar KiBiz Ergänzungsband; § 23 Anm. C. 109.
Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand August 2008, § 23 Anm. 1.3

Es ist nicht auszumachen, dass die unter Geltung des GTK soweit ersichtlich nie 110
angezweifelte Höhe von bis zu 19 % unter Geltung des KiBiz als solche zu beanstanden sein
könnte.

Es war vielmehr schon unter Geltung des GTK sowohl in seiner ursprünglich die Höhe der 111
Elternbeiträge landeseinheitlich festsetzenden als auch in seiner letzten Fassung in der
Praxis so, dass die tatsächlich erzielbaren Beiträge im landesweiten Durchschnitt nur
zwischen 11 und 13 % bewegten.

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand 11 August
2008, § 23 Anm. 1.2.

Allein eine etwaige Verstärkung des Bildungs- und Erziehungsauftrages der 113
Kindertageseinrichtungen als etwaiges Indiz einer weiteren Verlagerung – vgl. dagegen § 2
Satz 2 KiBiz - der Aufgabe aus der Hand und Verantwortung der insoweit durch Art 6 GG
sowohl geschützten als auch in die Pflicht genommenen Eltern auf die öffentliche Hand
würde nicht etwa zwingend zur Folge haben, dass die öffentliche Hand die Kosten für die
Erfüllung dieser Aufgabe nun zu noch mehr als vier Fünfteln tragen muss. Immerhin ist der
Besuch einer Kindertageseinrichtung auch unter Geltung des KiBiz keineswegs zwingend
und sind die Kindergärten auch nur zum überwiegenden Teil öffentliche Einrichtungen der
kommunalen Träger, zu einem erheblichen Teil aber auch in privater Trägerschaft.

Für unter staatlicher Aufsicht stehende Not leidende Kommunen kommt das Gebot des § 114
Abs. 2 GO hinzu, so dass sie von Gesetzes wegen sogar verpflichtet sind, die Möglichkeiten
der Minimierung der Unterdeckung des Haushaltes durch ein Ausschöpfen der ihnen zu
Gebote stehenden Möglichkeiten der Generierung von Einnahmen zu bewirken;

vgl. dazu Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss 115
2007 – 15 B 778/07 – .

Was die Höhe der so zu erhebenden Beiträge nach oben begrenzen soll, ist das bis 2006 116
auch im GTK verwandte, dann entfallene und erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens für
das KiBiz wieder eingeführte Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand 11 August
2008, § 23 Anm. 7.

Schon aus dem Wortsinn des Begriffs Beitrag lässt sich folgern, dass der Beitrag nur bei- 118
aber nicht allein die Kosten tragen soll.

Deshalb dürfte es nicht angängig sein, wenn eine Kommune ihre Elternbeitragssatzung so 119
ausgestaltet, dass sie darüber sogar mehr als die vom Gesetzgeber angenommen 19 % der
Gesamtkosten erwirtschaftet

Vgl Janssen/Dreier/Selle, Kinderbetreuung in Nordrhein-Westfalen, Losebl. Stand 12 August
2008, § 23 Anm. 2 und Anm. 9.3

Dafür ist hier jedoch nichts vorgetragen oder ersichtlich. 121

Die Zulässigkeit der Abschöpfung von bis zu, aber auch nur 19 % der Betriebskosten ist dabei nicht etwa zu beziehen auf den einzelnen Kindergartenplatz, den das Kind des Beitragspflichtigen innehält, und auch nicht auf den jeweiligen Kindergarten. Vielmehr folgt schon aus der Formulierung der bundesrechtlichen Grundregelung in § 90 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII, dass es nur auf die Gesamtkosten im Bezirk des jeweiligen örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ankommen kann, wenn dort ausdrücklich von der Inanspruchnahme von "Tageseinrichtungen" die Rede ist; das gleiche folgt aus der Verwendung des Begriffs "Kindertageseinrichtungen" in § 23 Abs. 1 KiBiz. Eine andere Auslegung würde voraussetzen, dass der Bundes- und/oder Landes- bzw. Ortsgesetzgeber an irgendeiner Stelle des gestuften Regelwerkes eine ausdrückliche Verknüpfung des Elternbeitrages mit der konkret besuchten Einrichtung vornähme.

Was den Gleichheitssatz mit Blick auf die Ausgestaltung der Elternbeiträge anbelangt, hat das Obergericht schon zum GTK postuliert, es komme nicht etwa auf die *"möglichen und tatsächlichen Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des einzelnen"* an; vielmehr sei eine *"stark vereinfachende und vergrößernde"* Ausgestaltung vor allem wegen der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte der Verwaltungspraktikabilität und Verwaltungsvereinfachung *"durchaus geeignet, im Regelfall – und nur darauf kommt es an – die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Leistungsverpflichtenden gegeneinander abzugrenzen"*

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 13. Juni 1994 - 16 A 2645/93 -, Rdnr. 13.

In diesem Zusammenhang hat das Obergericht eine Bandbreite von damals 24.000 DM bei den Einkommensstufen ausdrücklich gebilligt.

Dass eine engere Staffelung der Einkommensstufen etwa für die unteren Bereiche der Tabelle demgegenüber eine Verminderung der gebotenen Beachtung des Art 3 GG mit Blick auf eine etwaige "Beitragsgerechtigkeit" sein sollte, ist schwer erkennbar.

Da es sich beim Elternbeitrag nicht um eine gebührenähnliche Gegenleistung für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung der Gemeinde handelt, ist es auch rechtlich nicht zu beanstanden, wenn die – im übrigen mit höherrangigem Recht vereinbare - Umgestaltung der Elternbeitragssatzung aus dem Zusammenspiel aufgesattelter Einkommensstufen zur Differenzierung der vormals höchsten Stufe und der Bemessung der diesen neuen Stufen zugeordneten Höhe des Beitrages ergibt, dass sich die Beitragslast der Kläger um nahezu 50 % erhöht, ohne dass dafür eine andere Leistung geboten würde als im Vorjahr.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf den §§ 84 Abs. 1 Satz 3, 167 Abs. 2, Abs. 1 Satz 1 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Mit Blick auf das vermehrte Auftreten von Klagen wegen vermeintlicher Unwirksamkeit kommunaler Satzung auf der Grundlage des KiBiz hält das Gericht die Voraussetzungen der §§ 84 Abs. 2 Nr. 1, 124a Abs. 1 Satz 1 und 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO erfüllt und lässt die Berufung gegen diesen Gerichtsbescheid zu.

