
Datum: 11.10.2010
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 12. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 12 A 72/10
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2010:1011.12A72.10.00

Tenor:

Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

Die Kläger tragen die Kosten des Zulassungsverfahrens.

Der Streitwert wird auch für das Zulassungsverfahren auf 4.308,00 Euro festgesetzt.

Gründe:

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist unbegründet. 1

Das Zulassungsvorbringen führt nicht zu ernstlichen Zweifeln i.S.v. § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. 2
Es vermag die Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht in Frage zu stellen, der in § 3 Abs. 3
2 Satz 1 i.V.m. der zugehörigen Anlage der Elternbeitragssatzung der Stadt T. vom 18.
Dezember 2007 für die Inanspruchnahme der Betreuungsleistungen im Gruppentyp III bei
einer Betreuungszeit von 45 Stunden/Woche und einem Jahreseinkommen von über
85.000,00 Euro festgesetzte Beitragssatz von 359,00 Euro/Monat sei auch unter
Berücksichtigung der tatsächlichen bzw. zu erwartenden Betriebskosten und des mit den
Elternbeiträgen zu erzielenden Deckungsgrades von etwa 15 v.H. mit höherrangigem Recht
vereinbar. 3

Eine bundes- oder landesrechtliche Beschränkung des nach Bundesrecht (§ 90 Abs. 1 Satz 1
Nr. 3 SGB VIII) und nach Landesrecht (§ 23 KiBiz) eröffneten weiten Gestaltungsspielraums
bei der Bemessung der Elternbeiträge als sozialrechtliche Abgaben eigener Art, 4

vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. August 2008 – 12 A 2866/07 –, Gemeindehaushalt 2008, 278, juris, m.w.N.; zu Einschränkungen dieses Gestaltungsspielraums bei Gemeinden mit defizitärer Haushaltslage im Sinne eines Verbots, auf die Erhebung von Elternbeiträgen gänzlich zu verzichten: OVG NRW, Beschluss vom 24. Mai 2007 – 15 B 778/07 –, NWVBl 2007, 200, juris,

in Bezug auf die Höhe des mit den Elternbeiträgen zu erzielenden Deckungsgrades besteht nicht. 6

Aus § 90 SGB VIII ist eine solche Begrenzung nicht einmal ansatzweise zu entnehmen. Allenfalls lässt sich aus der Kennzeichnung der Abgabe als "Beitrag" ableiten, dass eine vollständige Deckung der durch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nach §§ 22, 22a und 24 SGB VIII anfallenden Kosten mit Elternbeiträgen unzulässig ist. 7

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. April 1997 – 5 C 6.96 –, FEVS 48, 16, juris, zu der insoweit im wesentlichen gleich lautenden Vorgängerregelung des § 90 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII in der Fassung des Gesetzes vom 26. Juni 1990, BGBl. I S. 1163 (1166), wonach Teilnahmebeiträge kein volles Entgelt für die in Anspruch genommene Jugendhilfeleistung darstellen, sondern dazu bestimmt sind, die dafür erforderlichen Kosten **mitzutragen** (Hervorhebung durch den Senat).

Dass im vorliegenden Fall mit den Elternbeiträgen eine vollständige Deckung der tatsächlich anfallenden Kosten erreicht wird, ist jedoch weder in einer § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt noch ist dies sonst ersichtlich; angesichts der in der Vergangenheit bekannt gewordenen Deckungsgrade von durchschnittlich 13 v.H. (2007), 9

vgl. etwa 1. Lesung des Gesetzentwurfs, Plenarprotokoll 14/64, S. 7183, 7184, Ausschussprotokoll 14/470, S. 15, im Übrigen auch Ausschussprotokoll 14/516, S. 25, Ausschussprotokoll 14/518, S. 16, LT-Drucks. 14/5272, S. 6 (Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), 10

bis zu 22 v.H. in Einzelfällen, 11

vgl. etwa Ausschussprotokoll 14/516, S. 25, 12

ist dies auch fernliegend. 13

Eine Beschränkung des mit den Elternbeiträgen zu erzielenden Deckungsgrades besteht auch nicht kraft Landesrechts. Dabei ist zunächst auf die für die Bestimmung des Anteils/Deckungsgrades der Elternbeiträge maßgebende Bezugsgröße hinzuweisen. Diese ergibt sich nicht aus dem einzelnen konkreten Platz in einer bestimmten Tageseinrichtung, den das einzelne Kind in Anspruch nimmt, sondern aus der Gesamtheit der von den Elternbeitragsregelungen erfassten Einrichtungen. Unter der landesweiten Geltung des GTK bis zur Kommunalisierung der Elternbeiträge durch das zum 1. August 2008 in Kraft getretene Haushaltsstrukturgesetz 2006 waren daher die Einrichtungen von Trägern der freien Jugendhilfe und Trägern der öffentlichen Jugendhilfe landesweit in den Blick zu nehmen, sofern sie die staatliche Betriebskostenförderung nach dem GTK in Anspruch nahmen; in dieser Weise sind sie von der Rechtsprechung auch durchgängig in den Blick genommen worden. Die sich hieraus ergebende mittelbare, vertikale (zwischen den Beitragsschuldnern innerhalb einer Einrichtung) und horizontale (zwischen den Beitragsschuldnern verschiedener Einrichtungen) "Quersubventionierung" im Bereich staatlich geförderter Einrichtungen war gewollt. 14

Vgl. schon LT-Drucks. 11/1640, S. 40.	15
Sie war Ausdruck der sozialstaatlichen Differenzierung, die in der sowohl bundesrechtlich (§ 90 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII) als auch landesrechtlich (Anlage zu § 17 Abs. 3 GTK) ermöglichten sozialen Staffelung von Einkommensgruppen angelegt war, wonach 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.	16
vgl. OVG NRW; Urteil vom 19. August 2008	17
– 12 A 2866/07 –, a.a.O., m.w.N.	18
An dieser sozialstaatlichen Orientierung der nach Einkommensgruppen gestaffelten Elternbeiträge und der "Quersubventionierung" hat sich auch durch die Kommunalisierung der Elternbeiträge durch das Haushaltsstrukturgesetz 2006, die durch das KiBiz fortgeführt worden ist, nichts Wesentliches geändert (zur zwingenden sozialen Einkommensstaffelung vgl. § 23 Abs. 4 KiBiz).	19
Vgl. etwa zur "Quersubventionierung" im Rahmen des § 5 KiBiz: LT-Drucks. 14/ 4410S. 43.	
Lediglich der Kreis der in die Gesamtbetrachtung und –saldierung einzubeziehenden Einrichtungen wird nunmehr durch die inhaltliche Reichweite der jeweils geltenden satzungsrechtlichen Elternbeitragsregelung bestimmt. Die Reichweite der hier in Rede stehenden Satzung, die keinerlei weitere einrichtungsbezogenen Beschränkungen enthält, ist mit dem Zuständigkeitsbereich des Kreises T. als örtlichem Träger der öffentlichen Jugendhilfe (vgl. § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII in der bis zum 15. Dezember 2008 geltenden Fassung, sowie § 69 Abs. 1 SGB VIII i.d.F. des am 16. Dezember 2008 in Kraft getretenen Kinderförderungsgesetzes (KiföG) vom 10. Dezember 2008, BGBl. I S. 2403, i.V.m. § 1a AG-KJHG in der am 11. November 2008 in Kraft getretenen Fassung Änderungsgesetzes vom 28. Oktober 2008, GV. NRW. S. 644) identisch, so dass sämtliche in diesem Zuständigkeitsbereich betriebenen Kindertageseinrichtungen von Trägern der freien Jugendhilfe und Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erfasst werden, die für ihren Betrieb staatliche Zuschüsse nach dem KiBiz erhalten.	21
Selbst unter diesen Voraussetzungen sieht das Gesetz einen bestimmten Deckungsgrad, der mit den Elternbeiträgen höchstens erreicht werden darf, nicht vor.	22
Maßstab ist insoweit § 23 KiBiz, der – ungeachtet einer mit der Kommunalisierung der Elternbeiträge etwa verbundenen "Einpassung" der Elternbeiträge in das Abgabensystem des Kommunalabgabengesetzes –	23
vgl. OVG NRW, Beschluss vom 24. Mai 2007	24
– 15 B 778/07 –, a.a.O.; vgl. dazu, dass der jugendhilferechtliche Teilnahmebeitrag als Ausgleich für eine Sozialleistung seiner Art nach durch den herkömmlichen Gebührenbegriff des Kommunalabgabengesetzes (§ 4 Abs. 2 KAG) nicht hinreichend und vollständig erfasst wird und ihm im Hinblick auf die bundes- und landesrechtlichen, sozialpolitischen Ziele weder das gebührentypische "Kostendeckungsprinzip" noch der gebührentypische Grundsatz der "speziellen Entgeltlichkeit" immanent ist: BVerwG, Urteil vom 25. April 1997 – 5 C 6.96 –, a.a.O.: "Das gleichgeordnete Nebeneinander ‚Teilnahmebeiträge‘ oder ‚Gebühren‘ sowie ihre	25

gemeinsame Abhängigkeit von der Inanspruchnahme von Leistungen der Jugendhilfe in § 90 SGB VIII lassen erkennen, dass sie nicht den Begriffen der ‚Beiträge‘ einerseits und der ‚Gebühren‘ andererseits im allgemeinen abgabenrechtlichen Sinne entsprechen"; darüber hinaus auch: OVG NRW, Urteil vom 13. Juni 1994 – 16 A 2645/93 -, NWVBl 1994, 376, juris, (std. Rspr.); an dieser bundesrechtlich verankerten, qualitativen Eigenständigkeit der Teilnahmebeiträge hat auch die Verlagerung der näheren Ausgestaltung auf die Jugendämter durch das Haushaltsstrukturgesetz 2006 (Kommunalisierung) nichts geändert –

als "Lex specialis" die Art und Weise ("wie") der Erhebung von Elternbeiträgen regelt und dabei in Absatz 4 vorgibt, an welchen Kriterien sich die Erhebung von Elternbeiträgen für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen auszurichten hat (Satz 1 des Absatzes 4) bzw. ausrichten kann (Satz 2 des Absatzes 4). So ist nach Satz 1 des Absatzes 4 zwingend vorgegeben, dass in dem Fall, in dem das Jugendamt Elternbeiträge erhebt, eine soziale Staffelung vorzunehmen ist und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, 26

vgl. zur insoweit erfolgten nachträglichen Ergänzung des Gesetzentwurfs der Landesregierung (LT-Drucks. 14/4410): Beschlussempfehlung des Ausschusses für Generationen, Familie und Integration, LT-Drucks. 14/5229, S. 21, 54, Annahme der Beschlussempfehlung in der 2. Lesung am 24. Oktober 2007, Plenarprotokoll 14/71, S. 8149, 27

sowie die Betreuungszeit zu berücksichtigen sind. Nach § 23 Abs. 4 Satz 2 KiBiz ist die Beitragsermäßigung oder Beitragsfreistellung für Geschwisterkinder in das 28

– pflichtgemäße – Ermessen ("kann") gestellt. Eine dem Wortlaut nach ausdrückliche Begrenzung des Anteils der Elternbeiträge auf höchstens 19 v.H. des Gesamtfinanzierungsaufkommens ist trotz des im Gesetzgebungsverfahren offenkundigen Umstandes, dass Kommunen mit den Elternbeiträgen seinerzeit auch schon einen Finanzierungsanteil von 22 v.H. erreicht hatten, 29

vgl. etwa Ausschussprotokoll 14/516, S. 25, 30

in den differenzierten Vorgaben für die Erhebung von Elternbeiträgen in § 23 KiBiz ebenso wenig enthalten wie die Statuierung einer entsprechenden, zumindest zu berücksichtigenden und damit in gewissen Grenzen ermessenslenkenden Zielvorgabe. Entsprechendes gilt für die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 23 KiBiz, die sich hierüber ausschweigt. 31

Vgl. LT-Drucks. 14/4410, S. 1 bis 4, S. 59, 60. 32

Auch der an den Landtag gerichtete Entschließungsantrag der Regierungskoalition vom 23. Oktober 2007 zielte nicht auf die Einführung einer solchen Höchstgrenze ab, sondern beschränkte sich insoweit lediglich darauf, der Überzeugung Ausdruck zu verleihen, "dass die Kommunen im Rahmen ihres rechtlichen und tatsächlichen Gestaltungsspielraums alle Möglichkeiten ausschöpfen und bei der Festlegung vertretbarer und gebotener Elternbeiträge sowohl die unterschiedliche soziale Situation der Kinder und Familien als auch die haushaltswirtschaftliche Lage der Kommunen berücksichtigen". 33

Vgl. LT-Drucks. 14/5264, S. 3. 34

Eine – konkludente – Begrenzung des Anteils der Elternbeiträge ergibt sich auch nicht in rechtssystematischer Sicht aus dem Zusammenhang mit den weiteren Vorschriften im vierten Abschnitt "Finanzierung" des KiBiz. § 18 beinhaltet lediglich allgemeine Voraussetzungen für die Beteiligung des Landes Nordrhein-Westfalen an den Kosten der Kindertagesbetreuung 35

(Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege). § 19 KiBiz bestimmt die aus der Anlage zu § 19 KiBiz ersichtlichen Kindpauschalen zu Berechnungsgrundlagen für die finanzielle Förderung, ohne insoweit die einzelnen Finanzierungsanteile festzulegen. § 20 KiBiz regelt auf der Grundlage der Kindpauschalen lediglich den Zuschuss des Jugendamtes an die Einrichtungsträger unter Abzug des jeweiligen Trägeranteils (Absatz 1), einige Sonderkonstellationen (Absatz 2: Mietzuschuss, Absatz 3: eingruppige Einrichtungen), sowie die Zweckbindung der Mittel, Nachweis und Prüfung (Absatz 4) und die Rückforderung (Absatz 5). § 21 KiBiz legt auf der Grundlage der Kindpauschalen nur die Höhe des vom Land Nordrhein-Westfalen an das Jugendamt zu gewährenden Landeszuschusses differenziert fest (Absatz 1), regelt den zusätzlichen Zuschuss des Landes an das Jugendamt für die zusätzliche Sprachförderung nach § 36 Abs. 2 SchulG (Absatz 2), den zusätzlichen Zuschuss des Landes an das Jugendamt für sog. "Familienzentren" (Absatz 3), die Beteiligung des Landes an den vom Jugendamt zu leistenden Mietzuschüssen bzw. den Zuschüssen für eingruppige Einrichtungen nach § 20 Abs. 2 und 3 KiBiz (Absatz 4), enthält eine Bestimmung über die Festlegung von Höchstgrenzen für den schrittweisen Ausbau von Plätzen für unter dreijährige Kinder (Absatz 5), verpflichtet den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, ein bedarfsgerechtes Angebot auch für Kinder zur Verfügung zu stellen, deren Eltern vom Elternbeitrag befreit sind, und enthält eine Vereinbarungsklausel für den Fall, dass die vom Land bereitgestellten Mittel nicht ausreichen sollten (Absatz 6). § 24 KiBiz betrifft schließlich die Investitionskostenförderung durch das Land Nordrhein-Westfalen. An keiner Stelle dieser ausdifferenzierten Finanzierungsregelungen wird der durch die Elternbeiträge aufzubringende Finanzierungsanteil auf höchstens 19. v.H. begrenzt.

Auch eine mittelbare Begrenzung des durch die Elternbeiträge aufzubringenden Finanzierungsanteils ist nicht ersichtlich. Eine solche könnte sich im Ansatz aus einer Gesamtschau aller im Übrigen gesetzlich festgelegten Finanzierungsanteile ergeben, wenn sich hieraus rechnerisch für den auf die Elternbeiträge entfallenden Finanzierungsanteil nur noch ein Wert von 19 v.H. ermitteln ließe. Selbst hieran fehlt es jedoch, so dass die weitere Frage, ob mit einem solchen Wert zugleich eine strikte Grenzziehung verbunden ist, keiner Klärung bedarf.

36

Im Außenverhältnis zwischen den Trägern der Einrichtungen und den Jugendämtern ist in § 20 Abs. 1 KiBiz auf der Grundlage der Kindpauschalen (§ 19 KiBiz) eine gesetzliche Festschreibung lediglich in bezug auf die unterschiedlichen Trägeranteile (Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts: 12 v.H., anerkannte Träger der freien Jugendhilfe: 9 v.H., Elterninitiativen: 4 v.H. und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe: 21 v.H.) und die von den Jugendämtern an die jeweiligen Träger der Einrichtungen in Abhängigkeit von den Trägeranteilen zu leistenden Zuschüsse (Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts: 88 v.H., anerkannte Träger der freien Jugendhilfe: 91 v.H., Elterninitiativen: 96 v.H. und örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe: 79 v.H.) erfolgt. Im Verhältnis zwischen den Jugendämtern und dem Land Nordrhein-Westfalen bestimmt § 21 Abs. 1 KiBiz im Einzelnen die Höhe der den Jugendämtern zu gewährenden Landeszuschüsse zu den von Jugendämtern nach § 20 Abs. 1 KiBiz an die Einrichtungsträger zu leistenden Zuschüssen.

37

Die Festlegung einer bestimmten Höhe der von den Jugendämtern in eigener Zuständigkeit letztlich zu tragenden Zuschüsse und dadurch mittelbar - im Zusammenwirken der so der Höhe nach bestimmten sonstigen Finanzierungsanteile (Trägeranteil, Zuschuss des Landes Nordrhein-Westfalen und Zuschuss des Jugendamtes) - eine Bestimmung der Höhe des Anteils der Elternbeiträge im Sinne einer Höchstgrenze ist demnach in den genannten Regelungen des KiBiz nicht erfolgt. Auch findet sich weder dort noch in der zum 1. August

38

2008 in Kraft getretenen und auf § 26 Abs. 1 Nr. 3 KiBiz beruhenden Durchführungsverordnung KiBiz vom 18. Dezember 2006 (DVO KiBiz), GV. NRW. S 739, zuletzt geändert durch Verordnung vom 14. November 2008, GV. NRW. S. 728, eine Bestimmung, wonach die Höhe des Zuschusses des Jugendamtes der Höhe des Landeszuschusses zu entsprechen hat, oder der Landeszuschuss nur dann gewährt wird, wenn das Jugendamt einen gleich hohen oder sonst der Höhe nach bestimmten Anteil zuschießt. Der Umfang der Beteiligung des Landes an den Kosten der Kindertagesbetreuung erfolgt gemäß § 18 Abs. 1 KiBiz vielmehr ausdrücklich "nach Maßgabe dieses Gesetzes", das, wie oben dargelegt, eine solche Verknüpfung weder ausdrücklich noch konkludent erkennen lässt.

Eine derartige verbindliche Konnexität zwischen den Zuschüssen der Jugendämter an die Einrichtungsträger und den Zuschüssen des Landes an die Jugendämter für Kindertageseinrichtungen folgt auch nicht aus dem im Rahmen der Änderung von Art. 78 Abs. 3 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen erlassenen Konnexitätsausführungsgesetzes – KonnexAG – (Art. II des Gesetzes zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Regelung eines Kostenfolgenabschätzungs- und eines Beteiligungsverfahrens gemäß Art. 78 Abs. 3 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Juni 2004, GV. NRW. S. 360). 39

Zutreffend ist zwar, dass – anders als in dem zwischen den Kommunalen Spitzenverbänden, der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen, des Beauftragten der Evangelischen Kirche bei Landtag und Landesregierung Nordrhein-Westfalen, des Katholischen Büros Nordrhein -Westfalen, Kommissariat der Bischöfe in Nordrhein-Westfalen, und dem Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen beschlossenen Konsenspapier vom 26. Februar 2007 "über die Finanzierungseckdaten", in dem nichts über den Finanzierungsanteil von Elternbeiträgen enthalten ist – im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ein Finanzierungsmodell thematisiert worden ist, wonach im Rahmen einer Mischfinanzierung aus Trägeranteil und Zuschuss des Jugendamtes (§ 20 KiBiz), sowie aus Landeszuschuss (§ 21 KiBiz) und Elternbeiträgen (§ 23 KiBiz) der über die Elternbeiträge zu verwirklichende Finanzierungsanteil 19 v.H. betragen sollte. 40

Vgl. etwa Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen, 30 Fragen – 30 Antworten zum Gesetzentwurf des KiBiz, Stand 11. Juni 2007, S. 13 (Antwort 15).

Dieses Finanzierungsmodell ist jedoch – wie oben dargelegt - nur zum Teil, und zwar im Außenverhältnis zwischen dem Träger der Einrichtung und dem Jugendamt in bezug auf den Trägeranteil und den an den Träger zu leistenden Zuschuss des Jugendamtes und im Verhältnis zwischen dem Jugendamt und dem Land Nordrhein-Westfalen hinsichtlich des dem Jugendamt zu gewährenden Landeszuschusses Gesetz geworden. Hingegen ist aus welchen Gründen auch immer - möglicherweise, weil das Erreichen eines Finanzierungsanteils von 19 v.H. angesichts der damaligen Quote von durchschnittlich 13 v.H. (2007), 42

vgl. etwa 1. Lesung des Gesetzentwurfs, Plenarprotokoll 14/64, S. 7183, 7184, Ausschussprotokoll 14/470, S. 15, im Übrigen auch Ausschussprotokoll 14/516, S. 25, Ausschussprotokoll 14/518, S. 16, LT-Drucks. 14/5272, S. 6 (Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), 43

ohnehin seinerzeit gerade bei finanzschwachen Kommunen als illusorisch angesehen worden ist,

vgl. etwa Ausschussprotokoll 14/471, S. 101, 45

oder um (angesichts der defizitären kommunalen Haushalte insbesondere bei finanzschwachen Kommunen) einen mit der Festschreibung eines solchen Anteils verbundenen und ohne das bisherige Elternbeitragsdefizitausgleichsverfahren entstehenden Zwang zur (bildungs-, sozial- und kommunalpolitisch unerwünschten) Beitragserhöhung zu vermeiden, 46

vgl. etwa 1. Lesung des Gesetzentwurfs, Plenarprotokoll 14/64, S. 7191, 7192, Ausschussprotokoll 14/470, S. 20, 31, Ausschussprotokoll 14/502, S. 23, Ausschussprotokoll 14/515, S. 16, Ausschussprotokoll 14/516, S. 23, 26, Ausschussprotokoll 14/518, S. 12, 16, LT-Drucks. 14/5229, S. 44 (10. Änderungsantrag der SPD-Fraktion), LT-Drucks. 14/5272, S. 2 (Entschließungsantrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen), 47

oder um die Abwanderung zahlungskräftiger Eltern zu verhindern, 48

vgl. etwa Ausschussprotokoll 14/471, S. 79, 49

im Elternbeitragsverhältnis zwischen den beitragspflichtigen Eltern und dem Jugendamt (§ 23 KiBiz) – ebenso wie unter Geltung des GTK, 50

vgl. zur Aufhebung der seinerzeit in § 26 Abs. 1 Nr. 3 GTK vom 29. Oktober 1991, G51 NRW, S. 380, ausdrücklich normierten Zielsetzung und Verordnungsermächtigung, "die Höhe und die Staffelung der Elternbeiträge derart anzupassen, dass im mehrjährigen Mittel 19 v.H. der Gesamtkosten in der jeweiligen Einrichtungsart durch Elternbeiträge gedeckt werden", schon durch Art. I Nr. 9 des Änderungsgesetzes vom 30. November 1993, GV. NRW: S. 984, und die danach bis zur Aufhebung durch das zum 1. August 2008 in Kraft getretene Haushaltsstrukturgesetz 2006 vom 23. Mai 2006, GV NRW S. 197, geltende und insoweit nicht mehr geänderte Fassung von § 26 Abs. 1 Nr. 3 GTK, "die Höhe und die Staffelung der Elternbeiträge derart anzupassen, dass ein angemessener Teil der Gesamtkosten in der jeweiligen Einrichtungsart durch Elternbeiträge gedeckt wird" –

eine ausdrückliche oder auch nur konkludente, mittelbare Bestimmung einer verbindlichen Höchstgrenze des Anteils der Elternbeiträge im Rahmen der Mischfinanzierung auf 19 v.H. nicht erfolgt. 52

Kann danach nicht – insbesondere nicht im Elternbeitragsverhältnis – von einer strikten gesetzlichen Bemessungsgrenze von 19 v.H. für den Anteil der Elternbeiträge an der Finanzierung der Kindpauschalen ausgegangen werden, ist der jeweilige Satzungsgeber bei der Ausgestaltung der Elternbeiträge auch nicht an diese (Rechtmäßigkeits-)Grenze gebunden und insbesondere nicht verpflichtet, auf die Einhaltung dieser Grenze bezogenes schlüssiges Abwägungsmaterial zu erstellen und zur Grundlage seines Satzungsbeschlusses zu machen. Der Anteil der Elternbeiträge kann daher im Ergebnis – etwa bei einem relativ hohen Anteil wohlhabender Elternbeitragspflichtiger – auch über 19 v.H. liegen, ohne dass dies schon allein im Außenverhältnis zwischen Elternbeitragspflichtigen und Jugendamt zur Rechtswidrigkeit der Beitragssätze führt. 53

Verbindet der Satzungsgeber etwa mit der Ausgestaltung der Einkommensgruppen und der Beitragssätze das Ziel, entsprechend dem Finanzierungsmodell die Elternbeiträge auf dem 54

bisherigen Anteil von 19 v.H. zu halten, ohne eine derartige Grenzziehung in seiner Satzung mit Außenwirkung bindend festzuschreiben, bleibt eine derartige interne Zielsetzung als solche im Außenverhältnis zwischen Elternbeitragspflichtigen und Jugendamt grundsätzlich unbeachtlich; etwaige Abweichungen sind daher nicht in rechtlicher, sondern allenfalls in (kommunal-)politischer Hinsicht zu verantworten.

Abgesehen davon ist zu berücksichtigen, dass derartige Zielsetzungen auf Prognosen basieren und dem Satzungsgeber damit erhebliche Prognosespielräume (etwa hinsichtlich der Anzahl und Höhe der in allen Einrichtungen zu erwartenden Kind-pauschalen unter Berücksichtigung der Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung - § 19 Abs. 3 KiBiz, § 2 Abs. 1 DVO KiBiz -, der voraussichtlichen Einkommensstruktur des Kreises der Elternbeitragspflichtigen, der voraussichtlichen Einkommensentwicklung bei den Elternbeitragspflichtigen, sowie der voraussichtlichen Auswirkung von Geschwisterermäßigungen) eröffnet sind. Eine gemessen an einer solchen Zielsetzung faktisch eingetretene Abweichung im Ergebnis ist als solche regelmäßig nicht geeignet, die Rechtswidrigkeit der auf einer solchen Zielsetzung beruhenden Beitragssätze zu begründen.

55

Ist danach – abgesehen vom hier nicht gegebenen Fall der Vollkostenfinanzierung – eine Begrenzung des mit den Elternbeiträgen zu erzielenden Deckungsgrades durch höherrangiges Recht nicht erfolgt, ist der Deckungsgrad bei der Rechtmäßigkeitskontrolle regelmäßig unbeachtlich; diesbezügliche Feststellungen sind danach auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Elternbeitragsatzungen nicht gefordert. Dementsprechend kann hier letztlich offenbleiben, ob im Kreis T. mit den Elternbeiträgen tatsächlich ein Deckungsgrad von rund 15 v.H. erzielt wird, wovon das Verwaltungsgericht ausgegangen ist, oder ob dieser möglicherweise bei 13 v.H., 17 v.H., 19 v.H. oder sogar darüber liegt.

56

Unabhängig davon konnte das Verwaltungsgericht unter Zugrundelegung des vom Beklagten vorgelegten Zahlenmaterials und der dargelegten Vorgehensweise zutreffend von einem Deckungsgrad von rund 15 v.H. ausgehen.

57

Das Finanzierungssystem des Kinderbildungsgesetzes ist gekennzeichnet durch die Einführung der sog. Kindpauschalen in Abhängigkeit von bestimmten Gruppenformen und Betreuungszeiten (§ 19 KiBiz, Anlage zu § 19 KiBiz), die in pauschalierender und typisierender Weise aus den tatsächlichen Personal- und Sachkosten für drei Gruppenformen abgeleitet worden sind.

58

Vgl. LT-Drucks. 14/4410, S. 54.

59

Es spricht daher im Grundsatz nichts dagegen, die Elternbeiträge an diesen, die tatsächlichen Betriebskosten in pauschalierender Weise repräsentierenden Kindpauschalen auszurichten; eine Ermittlung der tatsächlichen Betriebskosten (aller betroffenen Einrichtungen oder der jeweils in Anspruch genommenen Einrichtung oder gar des einzelnen Platzes) ist danach nicht erforderlich und im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses mit Blick auf die zu treffende, in die Zukunft gerichtete und damit prognostische Entscheidung über die Höhe der einzelnen Elternbeiträge regelmäßig auch kaum zu leisten.

60

Genauso ist der Kreis T. bei der Ermittlung der Betriebskosten auch vorgegangen, in dem er zunächst im Rahmen der im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses am 17. Dezember 2007 für den Zeitraum ab dem 1. August 2008 zu treffenden Prognose die Kinder, die im Kindergartenjahr 2008/2009 einen Kindergartenplatz in Anspruch nehmen würden, auf die neuen Gruppentypen und Betreuungsstunden verteilt und auf dieser Grundlage dann dem

61

jeweiligen Kind die – landesgesetzlich festgelegte – Kindpauschale zugewiesen hat. Aus der Summe der jahresbezogenen Kindpauschalen hat er eine Summe der zu erwartenden Jahresbetriebskosten in Höhe von 37.319.724, 31 Euro errechnet, wobei er im Rahmen seiner Prognose zutreffend von einem Anstieg der Betriebskosten durch die Umstellung auf das Kindpauschalensystem ausgehen durfte. Dass bei integrativer Betreuung und eingruppigen Einrichtungen höhere Betriebskosten anfallen, als über die Regelpauschalen erfasst sind, ist gesetzlich ebenso anerkannt, wie die Betriebskostenerhöhung durch bei den Einrichtungsträgern zusätzlich anfallende Mietkosten (vgl. §§ 20 Abs. 2 und 2, 21 Abs. 2 KiBiz sowie Anlage 1, Nr. 1 a.E. zu § 19 KiBiz), so dass der Ansatz der diesbezüglichen Zuschläge in Höhe von 3.593.668,68 Euro (integrative Kinder) 300.000,00 Euro (20 eingruppige Einrichtungen) und 416.669, 67 Euro (Mietkosten) ebenfalls gerechtfertigt ist. Hieraus ergibt sich ein zu erwartender Jahresbetriebskostengesamtbetrag in Höhe von 41.630.062,66 Euro. Bei einer zu erwartenden Summe von 6.421.392,00 Euro an Elternbeiträgen errechnet sich ein Deckungsgrad von 15,42 v.H., mithin rund 15 v.H. Dass bei dieser Ermittlung der Betriebskostenzeitraum und der Beitragszeitraum divergieren, also etwa die Betriebskosten für das Kalenderjahr berechnet worden sind, während die Berechnung der Elternbeiträge für das Kindergartenjahr erfolgt ist, ist nicht zu erkennen; vielmehr liegt beiden Kenngrößen (Betriebskosten und Elternbeiträge) der zu erwartende Jahresbetrag zugrunde, so dass beide Größen auch ohne Rechtsfehler zueinander in Beziehung gesetzt werden konnten.

Soweit die Kläger die jeweils eingesetzten Beträge der Höhe nach schlicht bestreiten, ohne – wie hier – konkrete Anhaltspunkte für eine unschlüssige oder fehlerhafte Ermittlung darzulegen, ist eine Fehlerhaftigkeit des Ergebnisses des angefochtenen Urteils, auf die es im Rahmen des Zulassungsgrundes der ernstlichen Zweifel entscheidend ankommt, nicht in einer den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO genügenden Art und Weise dargelegt. 62

Auch die sinngemäß geltend gemachte Verletzung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) durch das Verwaltungsgericht wegen des Unterlassens weiterer Aufklärung der vom Beklagten angeführten Betriebskosten und Elternbeiträge (Verfahrensrüge nach § 124 Abs. 2 Nr. 5 VwGO) greift nicht durch. Das Verwaltungsgericht konnte aufgrund der verfassungsrechtlichen Bindung der Verwaltung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) davon ausgehen, dass die vom Beklagten genannten Zahlen zutrafen. Seitens der Kläger waren keine konkreten Anhaltspunkte dafür benannt worden, dass die Zahlen falsch waren, sondern sie hatten sich auf ein schlichtes Bestreiten beschränkt, so dass sich dem Verwaltungsgericht auch eine diesbezügliche Beweiserhebung nicht aufdrängen musste. Im Übrigen verletzt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Gericht seine Pflicht zur erschöpfenden Sachverhaltsaufklärung grundsätzlich dann nicht, wenn es von einer Beweiserhebung absieht, die eine – wie hier – durch einen Rechtsanwalt vertretene Partei nicht ausdrücklich beantragt hat. 63

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2001 – 4 B 41.01 –, NVwZ-RR 2001, 713, juris, auch zu weiteren Anforderungen an die Geltendmachung einer Verletzung des § 86 Abs. 1 VwGO. 64

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 1 und 3 GKG. 65

Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO und – hinsichtlich der Streitwertfestsetzung – nach §§ 66 Abs. 3 Satz 3, 68 Abs. 1 Satz 5 GKG unanfechtbar. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist nunmehr rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO). 66

