

12.12.2014

Dr. Martin Wind / Dr. David Lukaßen

361-15071 / 361-6682

Vorlage für die Sitzung des Senats am 16. Dezember 2014

Beitragserstattung und Erlass einer neuen Beitragsordnung als Konsequenz aus dem Urteil des OVG Bremen vom 31. Oktober 2014 über das Ortsgesetz zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte in der Stadtgemeinde Bremen

A. Problem

Das Oberverwaltungsgericht Bremen (Az. OVG 2 D 106/13) hat mit Urteil vom 31. Oktober 2014 das Ortsgesetz zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte in der Stadtgemeinde Bremen vom 29. Januar 2013 (BremGBI. S. 11) für unwirksam erklärt. Gegen die Nichtzulassung der Revision durch das OVG Bremen hätte bis zum 13. Dezember 2014 Nichtzulassungsbeschwerde erhoben werden können.

Der Senat hat auf seiner Sitzung am 09. Dezember 2014 beschlossen, auf die Einlegung der Nichtzulassungsbeschwerde zu verzichten. Da das OVG in seinem Urteil die Nichtigkeit des Ortsgesetzes vom 29. Januar 2013 festgestellt hat, tritt damit die Beitragsordnung, die vor der Änderung vom 29.01.2013 gültig war (Ortsgesetz zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen vom 08. Juli 2008, BremGBI. S. 197), wieder in Kraft.

Nun ist festzustellen, welche Konsequenzen die Nichtigkeit der mit dem Ortsgesetz vom 29. Januar 2013 beschlossenen Beitragsordnung hat und welcher Handlungsbedarf daraus erwächst.

B. Lösung

Folge des Urteils des OVG ist, dass in allen Fällen, in denen Widerspruch erhoben wurde (rd. 400 Fälle), die Differenzbeträge zwischen der vorherigen und der 2013 geänderten und nun für nichtig erklärten Beitragsordnung erstattet werden müssen.

Darüber hinaus sind generell alle Beiträge bis zum Inkrafttreten einer neuen Beitragsordnung neu zu berechnen. Dies gilt insbesondere für die Bescheide, die mit dem Widerspruch angefochten worden sind.

Für alle anderen Bescheide gilt grundsätzlich, dass diese unanfechtbar geworden sind und damit zunächst wirksam bleiben (vgl. § 183 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 5 S. 3 VwGO). Eltern, die bislang keinen Widerspruch eingelegt haben, können jedoch gemäß § 44 Abs. 1 SGB X einen Antrag auf Erstattung zu viel gezahlter Beiträge stellen. Diese Anträge würden i.d.R. zur Erstattung führen. Alternativ können die Bescheide gemäß den weiteren Regelungen in § 44 SGB X auch von Amts wegen aufgehoben werden.

Um weitere Rechtsmittel und den damit verbundenen Aufwand zu vermeiden und Beitragszahler aus niedrigen Einkommensstufen, die erfahrungsgemäß weit weniger von den ihnen

zur Verfügung stehenden Rechtsmitteln Gebrauch machen, nicht zu benachteiligen, sollen die Differenzbeträge allen Eltern (und nicht nur denen, die Widerspruch eingelegt haben) erstattet werden. Auf diese Weise kann auch einer Vereinbarung entsprochen werden, die nach Inkrafttreten der neuen Beitragsordnung zwischen Ressortleitung und Eltern, deren Kinder eine Einrichtung freier Träger besuchen, getroffen worden ist. Im Zuge von Protesten gegen die neue Beitragsordnung ist u.a. in der zuständigen städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend erörtert und in Aussicht gestellt worden, für den Fall, dass die neue Beitragsordnung im Zuge einer Musterklage für nichtig erklärt würde, das Ergebnis dieser Klage auf alle Eltern zu übertragen.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass alle Beiträge, die seit dem 1. Januar 2013 erhoben wurden, neu berechnet werden müssen.

Die Anwendung der vor dem 1. Januar 2013 gültigen Beitragsordnung ist mit erheblichen Mindereinnahmen verbunden, so dass eine neue Beitragsordnung zu entwickeln ist, die bei der Festsetzung der neuen Beiträge den relevanten Entwicklungen seit 2008 Rechnung trägt und auch Gestaltungshinweise aus dem Urteil des OVG aufgreift. Die Beitragsordnung ist mit Blick auf vergleichbare Städte und die dortigen – insbesondere auch rechtlichen – Erfahrungen zu erstellen. Eine solche Berücksichtigung bedarf eines gewissen zeitlichen Aufwandes.

Angesichts der im BremKMG vorgeschriebenen Mitwirkung der Träger und der Vertreter der Elternschaft ist für die Erstellung einer neuen, rechtssicheren und abgestimmten Beitragsordnung ein umfangreicher Beteiligungsprozess erforderlich. Hieran schließt sich die Befassung der zuständigen Fachgremien (AG nach § 78 SGB VIII, Jugendhilfeausschuss, Deputation) an, bevor die Bremische Bürgerschaft beschließen kann. Nach dem Beschluss müssen die Beitragsordnung veröffentlicht, der für die Bescheiderstellung erforderliche Beitragsrechner programmiert, fachliche Vorgaben erstellt und Schulungen für die anwendenden Fachkräfte im Amt für soziale Dienste und die Einrichtungsleitungen durchgeführt werden.

Der hierfür erforderliche zeitliche Vorlauf schließt die Entwicklung und Inkraftsetzung einer veränderten Beitragsordnung bereits für das Kindergartenjahr 2015/16 aus. Hier ergäbe sich zudem das Problem, dass die Anmeldungen für das kommende Kindergartenjahr bereits ab Januar 2015 erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt könnte den Eltern nicht verbindlich mitgeteilt werden, mit welchem Beitragssatz sie für das von ihnen gewählte Angebot zu rechnen hätten. Eine Inkraftsetzung während des laufenden Kindergartenjahres 2015/16 (z.B. zum 01. Januar 2016) kommt nach dem Urteil des OVG Bremen nicht in Betracht, da dies zu einer erneuten Nichtigkeit aufgrund eines Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot führen könnte.

Daher ist eine neue Beitragsordnung mit dem Ziel der Inkraftsetzung für das Kindergartenjahr 2016/17 zu entwickeln.

C. Alternativen

Eine Erstattung nur für die Beitragszahler, die Widerspruch eingelegt haben, mit dem Risiko, dass eine Vielzahl von Anträgen gestellt würde und Personen, die diesen Weg nicht beschreiten können oder wollen, benachteiligt würden. Diese Alternative wird nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Der Senat hat in seiner Sitzung am 09. Dezember 2014 die erwarteten Einnahmeausfälle aufgrund der Nichtigkeit der Beitragsordnung vom 29. Januar 2013 mit etwa 1,7 Mio. € pro Kindergartenjahr beziffert. Der Senat wird nach Konkretisierung der finanziellen Folgen im Februar 2015 im Rahmen der Vorlage zur Lösung der Haushaltsrisiken 2015 über eine Finanzierung entscheiden.

Aufhebung, Neuberechnung und Erstellung neuer Bescheide sowie die Erstattung der Differenzbeträge sind mit hohem administrativem Aufwand verbunden, der gegenwärtig noch nicht abschließend beziffert werden kann. Für die drei betroffenen Kindergartenjahre (KGJ 2012/13 ab 1. Januar 2013, KGJ 2013/14, KGJ 2014/15) ist insgesamt von rund 64.000 Fällen auszugehen, die zu bearbeiten sind. Diese Fallzahl ergibt sich aus der Anzahl aller Plätze, die in den drei Kindergartenjahren belegt worden sind (inkl. Einrichtungen freier Träger, von Elternvereinen und der Kindertagespflege). Kinder, die über mehrere Kindergartenjahre hinweg eine Einrichtung besucht haben, sind darin also mehrfach enthalten. Nicht erfasst sind hingegen Bearbeitungsfälle, die aus unterjährigen Veränderungen bei den Eltern (z.B. Einkommensveränderung, Geburt eines weiteren Kindes) resultierten.

Erste Auswertungen sowie Gespräche mit dem Eigenbetrieb Kita Bremen und Vertretern freier Träger zeigen, dass ein mehrmonatiger Prozess mit zusätzlichen Personalressourcen erforderlich ist. Dieser Prozess wird gegenwärtig vom Ressort geplant, wobei auch der Personalbedarf konkretisiert wird. Dieser Bedarf hängt stark davon ab, ob bzw. in welchem Ausmaß es gelingt, möglichst viele Arbeitsschritte automatisiert oder zumindest technikgestützt durchführen zu können.

Die aufgeworfenen Fragen berühren Frauen und Männer gleichermaßen. Insbesondere alleinerziehende Frauen wären in höherer Zahl betroffen, wenn eine Erstattung nur in den Fällen erfolgt, in denen ein Widerspruch eingelegt wurde.

E. Beteiligung / Abstimmung

Die Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei ist eingeleitet.

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen die Aufhebung, Erstattung und Neubescheidung aller auf Grundlage der Beitragsordnung vom 29.01.2013 erfolgten Bescheide vorzunehmen und die Träger in die Lage zu versetzen, zu Unrecht erhobene Beiträge zu erstatten.
2. Der Senat nimmt zur Kenntnis, dass die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen im Kindergartenjahr 2015/16 die vor dem 01.01.2013 gültige Beitragsordnung weiter anwendet.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen bis Ende Januar 2015 die finanziellen Auswirkungen der Anwendung der Beitragsordnung von 2008 zu beurteilen und dem Senat darüber bis Ende 2015 zu berichten.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen in Zusammenarbeit mit der Senatorin für Finanzen eine Verfahrenslösung zur Neuberechnung und Bescheidung der Beiträge zu entwickeln und den zur Umsetzung erforderlichen Ressourcenbedarf bis Ende Januar 2015 zu ermitteln.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen zum Kindergartenjahr 2016/17 eine neue Beitragsordnung zu erlassen.