

09.02.2015

Dr. Martin Wind / Dr. David Lukaßen

361-15071 / 361-6682

Vorlage für die Sitzung des Senats am 17. Februar 2015

Erstattung und Erlass der Beiträge für Kindergärten und Horte 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 vom 29. Januar 2013: Darstellung der finanziellen Auswirkungen bis 31. Dezember 2015

A. Problem

Mit Urteil vom 31. Oktober 2014 hat das Oberverwaltungsgericht Bremen (Az. OVG 2 D 106/13) 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. Auf das Einlegen von Rechtsmitteln wurde gemäß Beschluss des Senats vom 09. Dezember 2014 verzichtet. Auf seiner Sitzung vom 16. Dezember 2014 hat der Senat über die Erstattung von Beiträgen, den Erlass einer neuen Beitragsordnung zum Kindergartenjahr 2016/17 und eine Neuberechnung der bis dahin anfallenden Beiträge entschieden. Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen wurde gebeten, die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des OVG-Urteils zu beurteilen. Inzwischen wurden entsprechende Hochrechnungen angestellt, so dass nun über die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen zu entscheiden ist. Einen abschließenden Bericht wird die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen wie im Beschluss des Senats vom 16. Dezember 2014 erbeten bis Ende 2015 vorlegen.

Das Oberverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung nicht nur die Nichtigkeit der im Januar 2013 erlassenen Beitragsordnung festgestellt, sondern darüber hinaus Vorgaben zur Beitragsberechnung für einkommensschwächere Eltern getroffen, die inzwischen von der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen geprüft worden sind. Im Ergebnis führen die im Urteil formulierten Prinzipien dazu, dass die unteren drei Beitragsgruppen sowie weitere einkommensschwächere Haushalte vollständig von der Zahlung von Beiträgen freigestellt sind.

Zu entscheiden ist daher über die Freistellung der Eltern, die den betroffenen Beitragsgruppen zuzuordnen sind, und über die Finanzierung der für die Umsetzung des OVG-Urteils insgesamt erforderlichen Mittel. Da den Eltern zugesagt worden ist, bereits im Februar nur noch die nach dem OVG-Urteil zulässigen Beiträge zu berechnen, ist hierzu eine kurzfristige Beschlussfassung noch vor der für Anfang März geplanten Befassung zur Lösung der Haushaltsrisiken 2015 erforderlich.

B. Lösung

Das OVG hat mit Verweis auf eine eigene Entscheidung vom 21. April 1998 festgestellt¹, dass Art. 1 Nr. 2 des für nichtig erklärten Änderungsortsgesetzes einem der aus § 90 SGB VIII abzuleitenden Strukturprinzipien nicht gerecht werde. Demnach dürften Elternbeiträge „(...)

¹ Urteil des OVG Bremen vom 21.04.1998, Az. OVG 1 N 1/97; NordÖR 1999, 204.

nicht so hoch festgesetzt werden, dass die Eltern allgemein, um zu einer zumutbaren Belastung zu gelangen, auf ein antragsabhängiges Erlassverfahren verwiesen und damit einhergehend einer konkret-individuellen Zumutbarkeitsprüfung unterworfen werden.“² Damit wird die Unzulässigkeit der bisherigen Praxis der Stadtgemeinde Bremen festgestellt, mit dem alle Eltern nach einem stark gestaffelten System zur Beitragszahlung herangezogen werden, einkommensschwachen Eltern der Beitrag aber auf Antrag ganz oder teilweise erlassen werden kann.

Von dieser Argumentation ausgehend zieht das Gericht auf der Grundlage eigens vorgenommener Modellrechnungen den Schluss, dass die unteren drei Einkommensstufen keine praktische Bedeutung hätten, „(...) weil alle betroffenen Beitragszahler bei vergrößernder Betrachtung durchweg einen nicht nur geringfügigen Erlassanspruch haben.“³ Denn: „Bei überschlüssiger Berechnung reicht das Einkommen in den Einkommensstufen 1 bis 3 zur Existenzsicherung nicht aus und kann deswegen zur Bereitstellung geringfügiger Mittel nicht herangezogen werden.“⁴ Demnach sind Haushalte mit einem Jahres-Brutto-Einkommen von bis zu 21.474 € (Stufe 3 der Beitragsordnung) generell von der Beitragszahlung freizustellen. Diese drei unteren Beitragsgruppen sind in der nachfolgenden schematischen Darstellung grau hinterlegt.

Stufe	Jahres-Brutto-Einkommen	Monatsbeitrag nach Personen im Haushalt							
		2	3	4	5	6	7	8	≥9
1	≤ 14.316 €								
2	≤ 18.407 €								
3	≤ 21.474 €								
4	≤ 24.542 €								
5	≤ 27.610 €								
6	≤ 30.678 €								
7	≤ 33.745 €								
8	≤ 36.813 €								
9	≤ 39.881 €								
10	≤ 42.949 €								
11	≤ 46.016 €								
12	≤ 49.084 €								
13	≤ 52.152 €								
14	≤ 55.220 €								
15	> 55.220 €								

Ausgehend von den vom OVG angestellten Modellrechnungen ergibt sich in weiteren Beitragsgruppen die Notwendigkeit der Freistellung für größere Haushalte. Dieser Bereich erstreckt sich von Einkommensstufe 4 (bis zu 24.542 € Jahreseinkommen) bei Haushalten mit mindestens fünf Mitgliedern bis zur Einkommensstufe 8 (bis zu 36.813 € Jahreseinkommen), sofern in diesen Haushalten neun oder mehr Personen leben.⁵ Damit sind auch jene Haushalte von der Beitragszahlung auszunehmen, die sich in den Einkommensstufen 4 bis 8 in-

² Urteil des OVG Bremen vom 31.10.2014, Az. OVG 2 D 106/13, S. 12.

³ Urteil des OVG Bremen vom 31.10.2014, Az. OVG 2 D 106/13, S. 13.

⁴ Urteil des OVG Bremen vom 31.10.2014, Az. OVG 2 D 106/13, S. 17.

⁵ Im Einzelnen umfasst das „Mindestzahlerdreieck“ folgende Gruppen: Beitragsstufe 4 (Jahresbruttoeinkommen bis 24.542 €) ab 5 Personen im Haushalt, Beitragsstufe 5 (bis 27.610 €) ab 6 Personen, Beitragsstufe 6 (bis 30.678 €) ab 7 Personen, Beitragsstufe 7 (bis 33.745 €) ab 8 Personen und Beitragsstufe 8 (bis 36.813 €) ab 9 Personen.

nerhalb des sog. „Mindestzahlerdreiecks“ befinden. In obigem Schema sind diese Gruppen schwarz hinterlegt. Die unteren Einkommensstufen sind in den beiden hier relevanten Beitragsordnungen (gültig vor bzw. ab 01. Januar 2013) identisch festgelegt.

In allen weiteren Fällen ist es nach den vom OVG formulierten Prinzipien und den ihnen zugrunde liegenden Modellrechnungen statthaft, im jeweiligen Einzelfall auf ein antragsabhängiges Erstattungsverfahren zu verweisen. Das Erfordernis der Freistellung bezieht sich im Übrigen nicht auf den Anteil für die Verpflegung, sondern ausschließlich auf den Anteil für die Betreuung der Kinder in Kindergärten und Horten.

In der Beitragsordnung, die bis zum 31.12.2012 angewendet wurde, ist für Angebote mit Mittagessen ein Verpflegungsanteil von 22 € ausgewiesen, der zum 01.01.2013 mit der für nichtig erklärten Beitragsordnung auf 25 € erhöht worden ist. Die Differenz von 3 € ist in die Beitragserstattung einzubeziehen. Ausgenommen sind hiervon einkommensschwächere Haushalte, denen der Beitrag für das Mittagessen nach Vorlage der Blauen Karte nach dem Bildungs- und Teilhabegesetz ohnehin schon erlassen worden ist.

Aus dem Urteil des OVG sind daher folgende Schlussfolgerungen zu ziehen:

1. Die Nichtigkeit der Beitragsordnung vom Januar 2013 führt dazu, dass sich auch die seit dem 01. Januar 2013 entrichteten Beiträge nach der bis zum 31. Dezember 2012 angewendeten Beitragsordnung zu bemessen haben.
2. Den Eltern ist die Differenz zwischen den seit 01.01.2013 gezahlten und den nach dem OVG-Urteil zulässigen Beiträgen zu erstatten.
3. Die unteren drei Beitragsgruppen sowie die Haushalte innerhalb des „Mindestzahlerdreiecks“ sind bis zum Erlass einer neuen Beitragsordnung von der Zahlung freizustellen. Bei der Entwicklung einer neuen Beitragsordnung sind die Vorgaben des OVG hinsichtlich der Beitragsberechnung für die genannten Einkommensgruppen zu berücksichtigen.
4. Der Anspruch auf Erlass der Beitragszahlung ist ebenso im Zuge der anstehenden Erstattungen zu berücksichtigen. Es wäre unstatthaft, bei dieser Rückrechnung nur jene Eltern zu berücksichtigen, die gegenüber der seit Januar 2013 angewandten Beitragsordnung einen niedrigeren Beitrag zu entrichten gehabt hätten (nämlich den, der in der zuvor gültigen Beitragsordnung ausgewiesen war), nicht aber jene Haushalte, die vollständig von der Beitragszahlung hätten freigestellt werden müssen und denen dies für die Zukunft auch gewährt werden muss.

C. Alternativen

Die Freistellung der betroffenen Eltern könnte erst beim Erlass einer neuen Beitragsordnung berücksichtigt werden. In diesen Fällen ist mit einer Vielzahl von Widersprüchen und ggf. auch Klagen zu rechnen, denen nach Einschätzung der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen aufgrund der zuvor genannten Entscheidungen des OVG Bremen voraussichtlich stattgegeben werden müsste. Diese Alternative wird daher nicht empfohlen.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender-Prüfung

Die mit der Beitragsordnung vom 20. Januar 2013 verbundenen Einnahmesteigerungen waren seinerzeit mit etwa 1,7 Mio. € pro Kindergartenjahr prognostiziert worden und sind in der Eckwertbildung 2013/2014 entsprechend berücksichtigt worden. In der Zwischenzeit hat sich gezeigt, dass der tatsächlich eingetretene Effekt über dieser Annahme gelegen hat. Diese zusätzlichen Einnahmen sind im Vollzug 2013/2014 in die Berechnung der sich aus den steigenden Kinderzahlen ergebenden höheren Zuschussbedarfe berücksichtigt worden.

Um die finanziellen Auswirkungen des OVG-Urteils zu ermitteln, hat die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen auf der Basis aktueller Belegzahlen des Eigenbetriebs KiTa Bremen eine Hochrechnung für die Einrichtungen aller Träger (inkl. Horte) durchgeführt. Für das Jahr 2015 ergeben sich die hier tabellarisch aufgeführten und nachfolgend näher erläuterten Kosten.

	<i>Kosten p.a.</i>	Rückzahlung für die Zeit vom 01.01.2013 bis 31.01.2015	Erhöhter Zuschussbedarf für die Zeit vom 01.02. bis 31.12.2015	Summe
Differenz zwischen gezahlten und zulässigen Beiträgen	2,9 Mio. €	6,0 Mio. €	2,7 Mio. €	8,7 Mio. €
Freistellung einkommensschwächerer Haushalte	1,4 Mio. €	2,9 Mio. €	1,3 Mio. €	4,2 Mio. €
Ergebnis		8,9 Mio. €	4,0 Mio. €	12,9 Mio. €

Nach der Hochrechnung beträgt die Differenz zwischen den von den Eltern gezahlten und den zulässigen Beiträgen, die sich aus der bis zum 31.12.2012 angewendeten Beitragsordnung ergeben, voraussichtlich 2,9 Mio. € pro Jahr. Für den Zeitraum der Rückerstattung, also vom 01.01.2013 bis 31.01.2015 (25 Monate) ergibt dies einen Betrag von 6,0 Mio. €. Für den verbleibenden Zeitraum des Jahres 2015, also vom 01.02. bis zum 31.12.2015 (11 Monate), ergeben sich in den Einrichtungen aufgrund der reduzierten Beiträge Mindereinnahmen in Höhe von knapp 2,7 Mio. €. Diese Mindereinnahmen müssen durch einen erhöhten Zuschuss kompensiert werden. Der Gesamtaufwand für die Korrektur der gezahlten bzw. zu zahlenden Beiträge im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2015 beläuft sich somit auf 8,7 Mio. €.

Weiterhin ergibt die Hochrechnung für die Freistellung der Haushalte, die nach ihrem Bruttojahreseinkommen zu den unteren drei Beitragsgruppen bzw. zu den Gruppen innerhalb des „Mindestzahlerdreiecks“ gehören, einen Betrag von voraussichtlich knapp 1,4 Mio. € pro Jahr. Für den Zeitraum der Rückerstattung, also vom 01.01.2013 bis 31.01.2015 (25 Monate), ergibt dies einen Betrag von 2,9 Mio. €. Für den verbleibenden Zeitraum des Jahres 2015, also vom 01.02. bis zum 31.12.2015 (11 Monate), ergeben sich in den Einrichtungen aufgrund der reduzierten Beiträge Mindereinnahmen in Höhe von knapp 1,3 Mio. €. Diese Mindereinnahmen müssen ebenfalls durch einen erhöhten Zuschuss kompensiert werden. Der Gesamtaufwand für die Korrektur der gezahlten bzw. zu zahlenden Beiträge im Zeitraum vom 01.01.2013 bis zum 31.12.2015 beläuft sich somit auf 4,2 Mio. €.

Die finanziellen Auswirkungen für die Umsetzung des OVG-Urteils in der beschriebenen Art und Weise summieren sich für das Jahr 2015 damit auf 12,9 Mio. €. Davon entfallen 8,9 Mio. € auf Mittel, die für die Rückzahlung von Beiträgen erforderlich sind, und 4,0 Mio. € auf den aufgrund reduzierter Beitragseinnahmen erhöhten Zuschussbedarf der Einrichtungen für den Zeitraum vom 01.02. bis zum 31.12.2015.

Nach dieser Rechnung beläuft sich der erhöhte Zuschussbedarf für die restlichen sieben Monate des Kindergartenjahres 2015/16 aufgrund der reduzierten bzw. erlassenen Beiträge auf 2,3 Mio. €. Davon resultieren 1,7 Mio. € aus Mindereinnahmen aufgrund der niedrigeren Beitragszahlungen in den Monaten Januar bis Juli 2016 und 0,6 Mio. € aus der Freistellung der einkommensschwächeren Haushalte im selben Zeitraum. Die Finanzierung dieser Fehlbeträge muss bei der Eckwertbildung 2016/17 abgesichert werden, um den bereits vollzogenen Ausbau weiter finanzieren zu können.

Diese Rechnung enthält noch nicht den administrativen Aufwand für die Durchführung von Neuberechnungen und Rückerstattungen. Dieser wird gegenwärtig von der Senatorin für

Soziales, Kinder, Jugend und Frauen in enger Abstimmung mit den Trägern der Einrichtungen ermittelt. Das Ergebnis wird dem Senat in Kürze gesondert vorgelegt.

Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen wird – möglichst bis Ende August 2015 – die konkreten Mengengerüste zur tatsächlichen Höhe der Beitragsrückerstattung vorlegen. Hierbei wird auch dargestellt, in welcher Höhe Zuschüsse aus den Verwendungsnachweisen für 2014 aufgrund von Mehreinnahmen gegenüber dem Anschlag von den Trägern zurückgefordert wurden. Auf Basis dieser Berechnungen wird die Senatorin für Finanzen dem Senat einen konkreten Finanzierungsvorschlag unterbreiten.

Die aufgeworfenen Fragen berühren Frauen und Männer gleichermaßen. Alleinerziehende Frauen sind in den Beitragsgruppen, die nach dem OVG-Urteil vollständig von der Zahlung der Beiträge freizustellen sind, überproportional vertreten.

E. Beteiligung / Abstimmung

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

F. Öffentlichkeitsarbeit / Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschluss

1. Der Senat nimmt die Folgen, die sich aus dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 31. Oktober 2014 ergeben, zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet entsprechend der Vorlage 1996/18 die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, den Beitragszahlern die Differenz zwischen den seit 01.01.2013 gezahlten und den nach dem OVG-Urteil zulässigen Beiträgen zu erstatten.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, die Beitragszahler, die zu den unteren drei Beitragsgruppen oder zum „Mindestzahlerdreieck“ gehören, bis zum Erlass einer neuen Beitragsordnung von der Beitragszahlung freizustellen und ihnen die seit dem 01.01.2013 gezahlten Beiträge zu erstatten.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen möglichst bis Ende August 2015 einen Bericht zur Höhe der tatsächlichen Beitragsrückerstattung vorzulegen. Die Senatorin für Finanzen wird gebeten, auf dieser Basis einen Finanzierungsvorschlag zu unterbreiten.
5. Der Senat bittet die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen, im Zuge der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Planung, Steuerung und Finanzierung der frühkindlichen Förderung und Bildung zu prüfen, ob die Beitragserhebung künftig zentral abgewickelt werden kann.