



# Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

## OVG: 2 D 106/13

Niedergelegt in unvollständiger Fassung  
auf der Geschäftsstelle am 31.10.2014

gez. Bothe  
U. d. G.

### Im Namen des Volkes! **Urteil**

#### In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch Richterin Meyer, Richterin Dr. Jörgensen und Richter Dr. Baer sowie die ehrenamtliche Richterin Anneke Schmitt-Wenkebach und den ehrenamtlichen Richter Frank Peters aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22. Oktober 2014 für Recht erkannt:

**Das Ortsgesetz zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen vom 29. Januar 2013 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen 2013, S. 11) wird für unwirksam erklärt.**

**Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.**

**Die Revision wird nicht zugelassen.**

#### Tatbestand

Der Normenkontrollantrag richtet sich gegen die Höhe der in der Stadtgemeinde Bremen erhobenen Beiträge für die Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen und den Zeitpunkt, zu welchem diese geändert wurde.

1. Die Höhe der Beiträge, die Eltern zu den jährlichen Kosten für Betreuung und Verpflegung ihres Kindes in einer Tageseinrichtung nach §§ 22, 24 SGB VIII zu entrichten haben, richtet sich in der Stadtgemeinde Bremen nach der als Ortsgesetz erlassenen Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen (vom 23. September 1997, Brem.GBl. S. 347, zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 8. Juli 2008, Brem.GBl. S. 197; im Folgenden: Beitragsordnung).

Die Beitragsordnung wurde durch Ortsgesetz vom 29. Januar 2013 (Brem.GBl. S. 11; im Folgen-

den: Änderungsortsgesetz) geändert. Das Änderungsortsgesetz hat folgenden Inhalt:

„Artikel 1

Die Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen vom 23. September 1997 (Brem.GBl. S. 347 - 2160-d-5), die zuletzt durch das Ortsgesetz vom 8. Juli 2008 (Brem.GBl. S. 197) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 1 Absatz 8 Satz 1 wird wie folgt gefasst: „Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen kann die Beiträge alle zwei Jahre zum Beginn des Kindergartenjahres, erstmals zu Beginn des Kindergartenjahres 2015/2016, anpassen; die Anpassung orientiert sich an der Lohn- und Einkommensentwicklung sowie an der Preissteigerung.“
2. Die Anlagen 1 bis 8 erhalten die aus dem Anhang zu diesem Ortsgesetz ersichtliche Fassung.

Artikel 2

- (1) Dieses Ortsgesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 1 Nummer 2 tritt für das Kindergartenjahr 2012/2013 mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft.“

In den Anlagen ist eine Beitragsstaffelung nach Jahres-Brutto-Einkommen und Haushaltsgröße vorgesehen. Das Raster entspricht der bisherigen Fassung. Es werden für bisher in Einkommensstufe 15 erfasste höhere Einkommen fünf weitere Einkommensstufen ausgewiesen. Die Beitragshöhe wird mit Ausnahme der in Einkommensstufe 1 zu entrichtenden Beiträge erhöht. Soweit die Förderangebote die regelmäßige Teilnahme am Mittagessen enthalten, wird der Verpflegungsanteil von 22 Euro auf 25 Euro erhöht. Wegen der Einzelheiten wird auf den verkündeten Text des Ortsgesetzes verwiesen.

2. Dem Erlass des Ortsgesetzes waren Vorarbeiten vorangegangen. Unter anderem wurde dabei errechnet, dass sich im Jahr 2010 die Beitragszahler wie folgt verteilen:

Stufe	Anteil Fälle	Anteil Beiträge
1	20,67 %	7,47 %
2	14,17 %	5,24 %
3	9,80 %	3,87 %
4	8,49 %	4,02 %
5	6,08 %	3,87 %
6	4,96 %	4,17 %
7	4,29 %	4,47 %
8	3,77 %	4,77 %
9	2,88 %	4,47 %
10	2,74 %	4,86 %
11	2,54 %	5,07 %
12	2,04 %	4,61 %
13	1,64 %	3,90 %
14	1,12 %	2,66 %
15	14,80 %	36,55 %

Die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft FIDES Treuhand GmbH & Co. KG legte im Dezember 2011 einen im Auftrag der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen und des Landesverbandes Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder in Bremen angefertigten Vermerk über die Neubestimmung eines Referenzwertes als Grundlage für die Förderung von Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern vor. Ausweislich des Vermerks beinhaltet der Referenzwert die notwendigen Aufwendungen für die Kindertagesbetreuung für einen Jahresganztagesplatz ohne Miete und Abschreibung auf Gebäude. Ausgehend von dem für 2001 ermittelten Wert bestimmte die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Preisindikatoren, die sie auf die Personal- und Sachwertanteile des Referenzwertes anwendete, um ihn fortzuschreiben. Aufgrund der Indizierung erhöhte er sich bis in das Jahr 2011 um insgesamt 20,8 % auf 551,29 Euro.

Unter Berücksichtigung der erwarteten Ausgaben für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren wurden mehrere mögliche Beitragsstaffeln errechnet. Dabei wurde seit dem Frühjahr 2012 zugrundegelegt, dass die Einnahmen um etwa 1,7 Millionen Euro zu erhöhen seien.

In einem Vermerk aus dem Hause der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen vom

4. Juni 2012 wurde festgehalten, das Ressort empfehle eine Erhöhung der Beiträge um 10 % bei 20 Beitragsstufen und eine Erhöhung des Verpflegungsanteils auf 25 Euro. Der voraussichtliche Einnahmeeffekt betrage 1.709.000 Euro. Die Einkommensstufen begännen bei 14.316 Euro und endeten bei 70.560 Euro. Die prozentuale Erhöhung gehe bis einschließlich Stufe 10 bei einem Zwei-Personen-Haushalt, Stufe 11 bei einem Drei-Personen-Haushalt usw. Ab der Stufe 15 sei einmalig eine absolute Stufenerhöhung beim Zwei-Personen-Haushalt eingeführt worden, ab Stufe 16 beim Drei-Personen-Haushalt usw. Verzichte man auf die Erhöhung des Mittagessenanteils, würden die Einnahmeerwartungen nicht erzielt. Das sei der Fall, wenn man die Beiträge um 14 % erhöhe, was aber nicht gewollt sei. Der Vorschlag entspricht den Anlagen zu dem hier angefochtenen Ortsgesetz.

Die vorgeschlagene Lösung wurde der städtischen Deputation für Soziales, Kinder und Jugend sowie dem Jugendhilfeausschuss der Stadtgemeinde Bremen unterbreitet. Im Rahmen der nachfolgenden Anhörung äußerten sich der Landesverband evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder, der Katholische Gemeindeverband in Bremen und die Zentralelternvertretung. Sie kritisierten insbesondere die Erhöhung während des laufenden Kindergartenjahres. Die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen erwiderte, eine Erhöhung erst zum Kindergartenjahr 2013/2014 sei aufgrund des zu erwartenden Einnahmeverlustes in Höhe von rund 1 Million Euro und der erforderlichen Deckung der weiteren Ausbaukosten im Bereich der Kindertagesförderung, insbesondere im Krippenbereich, nicht anzuraten.

Der Entwurf des Änderungsortsgesetzes wurde der Stadtbürgerschaft mit Mitteilung des Senats vom 15. Januar 2013 (Bürgerschafts-Drs. 18/273 S) übermittelt. Zur Begründung wurde ausgeführt, die bisherige Struktur werde beibehalten. Es gebe keine Mehrbelastung für einkommensschwache Eltern, um die gleichberechtigte Teilnahme ihrer Kinder an bestehenden Förderangeboten sicherzustellen. Mit den neuen Beitragsstufen erfolge eine angemessene stärkere Kostenbeteiligung der einkommensstarken Eltern. Mit der linearen Beitragserhöhung um 10 % nach fünf Jahren werde eine moderate Anpassung der Beiträge verfolgt, die in einem angemessenen Verhältnis zu den Beitragssätzen anderer Städte stehe. Es würden jährliche Einnahmeeffekte von ca. 1,7 Millionen Euro erzielt, die zum Ausbau der Kindertagesbetreuung für die unter Dreijährigen verwendet werden sollten. § 1 Abs. 8 der Beitragsordnung sei zu ändern gewesen, weil der bisher zitierte § 94 Abs. 5 Satz 2 SGB VIII aufgehoben worden sei. Weitere Anpassungen von Beiträgen sollten der Entwicklung des Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte folgen. Die Anpassung zum 1. Januar 2013 sei wegen des Senatsbeschlusses im Mai 2012 geboten gewesen. Eine Verschiebung auf den Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 hätte eine erneute Neuberechnung der überwiegend abgewickelten Beitragsfälle zur Folge. Dies stelle einen erheblichen Verwaltungsaufwand dar, der gemessen an den Differenzen zu vorherigen Beitragshöhen unverhältnismäßig wäre.

Die Stadtbürgerschaft beschloss das Ortsgesetz am 22. Januar 2013.

3. Kinder der Antragsteller besuchen Betreuungseinrichtungen in öffentlicher und freier Trägerschaft. Die Antragsteller haben am 21. März 2013 einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie tragen vor, die Beitragserhöhung zum 1. Januar 2013 sei rechtswidrig. Beitragszeitraum sei das Kindergartenjahr. Die Erhöhung während des laufenden Kindergartenjahres verletze Treu und Glauben. Die bestandskräftigen Beitragsbescheide könnten nicht aufgehoben werden. Sachliche Gründe für die rückwirkende Beitragserhöhung lägen nicht vor. Wenn die Antragsgegnerin es versäumt habe, die Beiträge in regelmäßigen Zeitabständen angemessen zu erhöhen, dürfe dies nicht durch eine übermäßige Inanspruchnahme der Eltern der zur Zeit betreuten Kinder kompensiert werden.

Die Beitragsordnung sei auch rechtswidrig, soweit sie die Beiträge für die Zeit vom 1. August 2013 an regle. Diese würden in ihrer absoluten Höhe zu einem realen Kostenfaktor und trügen zu einer Sonderung der Kinder nach den Besitzverhältnissen der Eltern und einer sozialen Entmischung bei. Sie erreichten beinahe die Höhe des staatlichen Kindergeldes. Wenn die Antragsgegnerin die Finanzierung des Betreuungsanspruchs für die unter dreijährigen Kinder ermöglichen wolle, handele es sich um eine steuerähnliche Abgabe. Gemäß § 1 Abs. 8 Satz 1 der Beitragsordnung habe sich die Anpassung an der Lohn- und Einkommensentwicklung sowie an der Preissteigerung zu orientieren. Zur Berücksichtigung dieser Faktoren habe die Antragsgegnerin nichts vorgetragen. Die Beitragsanpassung sei nach Maßgabe des Bedarfs für die Finanzierung der Betreuung der Kinder unter drei Jahren kalkuliert worden. Daraus folge, dass die Betroffenen zu einer steuerähnlichen Abgabe herangezogen würden. Die gewollte Heranziehung der Einkommensstarken zu einem erheblich höheren Beitrag sei mit der strukturellen Vorgabe des Kinder- und Jugendhilfe-

rechts des Bundes, den Kostenbeitrag auch für die höheren Einkommensgruppen moderat und damit niedrigschwellig auszugestalten, nicht zu vereinbaren.

Die Antragsteller beantragen,

Art. 1 und 2 des Ortsgesetzes zur Änderung der Beitragsordnung für die Kindergärten und Horte der Stadtgemeinde Bremen vom 29. Januar 2013 für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt vor, seit 2006 sei keine Beitragsanhebung erfolgt. Die platzbezogenen Ausgaben bei Kindertageseinrichtungen seien zwischen 2006 und 2012 um 13 % gestiegen. Dies ergebe sich aus der Referenzwertfeststellung. Aufgrund der Haushaltslage Bremens und der Notwendigkeit eines weiteren Kapazitätsausbaus für die Betreuung unter drei Jahre alter Kinder sei es notwendig gewesen, mehr Einnahmen zu erzielen. Mit den neuen Beitragsstufen sei eine angemessene Kostenbeteiligung der einkommensstarken Eltern erfolgt. Die lineare Beitragserhöhung um 10 % nach zwischenzeitlich fünf Jahren setze die bremische Beitragsordnung in ein angemessenes Verhältnis im Vergleich mit den Beitragsatzungen anderer Großstädte. Der Ausweitung der Einkommensstufen von 15 auf 20 habe es bedurft, um das Ausmaß der Ungleichbehandlung gegenüber einkommensschwachen Familien auszugleichen.

Über die geplante Beitragserhöhung seien Eltern und Elternvertretungen im Vorfeld informiert worden. Im Juli 2012 sei die Befassung der Gremien noch nicht abschließend erfolgt. Eine Erhöhung erst zum Kindergartenjahr 2013/2014 sei aufgrund des zu erwartenden Einnahmeverlustes in Höhe von rund 1 Million Euro finanziell nicht tragbar gewesen. Die Festsetzung habe sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Förderangebot orientiert.

Auf gerichtlichen Hinweis hat die Antragsgegnerin ihren Vortrag wie folgt ergänzt:

Die Satzung sei nicht deswegen rechtswidrig, weil Angehörige der Einkommensgruppen 1 bis 3 auf das Erlassverfahren verwiesen würden. Bei den Änderungen der Beitragsordnung in der Vergangenheit habe man eine völlige Beitragsbefreiung von Sozialleistungsempfängern als nicht mehr gerechtfertigt angesehen. Alle Sozialleistungsempfänger könnten kostenlos am Mittagessen teilnehmen, weil das kostenlose Mittagessen durch das Bildungs- und Teilhabe-Paket ersetzt worden sei und die Berechtigten in Bremen von dem bundesgesetzlich vorgeschriebenen Eigenanteil von 1 Euro täglich befreit worden seien. Die häusliche Ersparnis für das Mittagessen müsse mit dem Anteil für Betreuung verrechnet werden. Richtig sei, dass Beitragsordnungen nicht regelhaft Tatbestände i.S.d. § 90 Abs. 3 SGB VIII begründen sollten. Dies erfolge auch nicht. Die Härtefallentscheidungen durch den städtischen Träger beruhten auf Sachverhalten, die in § 1 Abs. 5 der Beitragsordnung geregelt seien. Das Gestaltungsrecht des Satzungsgebers sei nicht durch die Kriterien der Zumutbarkeitsermittlung eingeschränkt.

Durch die Ausdehnung der Einkommensstufen unter Bewahrung der bisherigen Tabellenstruktur habe keine gleichmäßige Verteilung gewahrt werden können. Vor allem zur Vermeidung zu großer Beitragssprünge und zu stark steigender Höchstbeiträge seien in den neuen Einkommensstufen Glättungen vorgenommen worden, aufgrund deren eine gleichmäßige diagonale Steigerung der Beiträge nicht mehr gegeben sei. Die Glättungen seien „im Hinblick auf bedeutsamere Abgabenvorschriften, z.B. auf die Einkommenssteuer-Progression“ erfolgt. Der Kostenbeitrag könne pauschaliert erhoben werden, eine allen Eltern gerecht werdende gleichmäßige Verteilung von Beitragsstufen lasse sich nicht finden.

Die Formulierung der Dynamisierungsklausel trage der Änderung des § 94 Abs. 5 SGB VIII Rechnung und finde sich auch in § 28a SGB XII.

## Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.

1. Der Antrag ist zulässig. Insbesondere wird eine Entscheidung im Rahmen der Gerichtsbarkeit des Oberverwaltungsgerichts begehrt, ist der Antrag statthaft, sind die Antragsteller antragsbefugt und ist der Antrag fristgemäß gestellt.

a. Der Antrag zielt auf ein Tätigwerden im Rahmen der Gerichtsbarkeit des Oberverwaltungsgerichts.

Die Normenkontrollgerichte sind nach § 47 Abs. 1 VwGO nur „im Rahmen ihrer Gerichtsbarkeit“ zur Kontrolle von untergesetzlichen Rechtsvorschriften berufen. Es muss sich um Verfahren handeln, für die der Verwaltungsgerichtsweg im Sinne von § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet ist. Darüber hinaus ist im Rahmen dieser Gerichtsbarkeitsklausel zu prüfen, ob sich aus der Anwendung der angegriffenen Rechtsvorschrift Rechtsstreitigkeiten ergeben können, für die der Verwaltungsweg gegeben ist. (vgl. BVerwGE 146, 217).

Das angegriffene Ortsgesetz kann im Zusammenhang mit einer anderweitigen Ermächtigungsnorm der verwaltungsgerichtlichen Prüfung unterliegen. Es ist bei der Erhebung von Kostenbeiträgen nach § 90 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII zur Bestimmung der Beitragshöhe heranzuziehen. Eine Erhebung von Kostenbeiträgen erfolgt durch öffentliche Träger, wenn das Benutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich ausgestaltet ist. Das ist bei der Tagesbetreuung durch die KiTa Bremen als Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen der Fall. Dass ein öffentlich-rechtliches Handeln, bei dem das angegriffene Ortsgesetz angewendet wird, gegenüber den Eltern von Kindern, die in Einrichtungen in freier Trägerschaft betreut werden, nicht vorstellbar ist, ändert nichts daran, dass eine Mehrzahl von Streitigkeiten denkbar erscheint, in denen Verwaltungsgerichte dazu berufen sind, die Rechtswirksamkeit des Änderungsortgesetzes im konkreten Einzelfall inzidenter zu überprüfen (vgl. Fleuß, jurisPR-BVerwG 13/2013 Anm. 6).

b. Der Antrag ist statthaft. Bei dem Änderungsortgesetz handelt es sich um eine andere im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 7 Abs. 1 AGVwGO.

c. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann der Antrag von jeder natürlichen oder juristischen Person gestellt werden, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

Hinsichtlich der Antragsteller zu 1., 3. und 4. ist die Möglichkeit einer Verletzung in dem Recht aus Art. 2 Abs. 1 GG durch die Abgabenerhebung gegeben. Die Antragsbefugnis besteht auch im Hinblick auf Art. 1 Nr. 1 des Änderungsortgesetzes. Zwar greift die Änderungsermächtigung erst ab dem Kindergartenjahr 2015/2016. Das genügt aber für eine Betroffenheit in absehbarer Zeit. Auch soweit die Antragsteller Kinder, die dann noch im Kindergartenalter sein werden, nicht haben, ist die Inanspruchnahme eines Hortplatzes möglich. Wollte man wegen des Zeitraums zwischen mündlicher Verhandlung und Wirksamwerden der Ermächtigung das Merkmal „in absehbarer Zeit“ verneinen, hätte es die Antragsgegnerin im Übrigen in der Hand, bei entsprechender Regelung Normenkontrollen dadurch unmöglich zu machen, dass es entweder an der Fristeinholung oder an der Antragsbefugnis fehlte.

Auch die Antragsteller zu 2. und 5. sind antragsbefugt. Das Oberverwaltungsgericht hat die Antragsbefugnis der Eltern von Kindern, die in einer Einrichtung eines freien Trägers betreut werden, der Zuwendungen der Stadtgemeinde in Anspruch nimmt, mit folgender Begründung bejaht:

Die Inanspruchnahme von Zuschüssen hat zur Folge, dass die Träger ihre Entgelte gemäß § 19 Abs. 4 BremKGG (jetzt § 19 Abs. 5 Satz 1 BremKTG) an den Beiträgen der Antragsgegnerin ausrichten müssen. Den freien Trägern ist damit vorgeschrieben, welche Entgelte sie mit den Eltern zu vereinbaren haben. Die privatrechtlichen Vereinbarungen über die Aufnahme des Kindes, die zwischen freien Trägern und den Eltern geschlossen werden, sind insoweit öffentlichrechtlich gebunden. Dementsprechend wird in der Praxis

verfahren. Der Höhe nach besteht zwischen den Beitragssätzen der städtischen Einrichtungen und den Entgelten der öffentlich geförderten freien Träger kein Unterschied. Diese rechtliche Verklammerung rechtfertigt es, den betreffenden Eltern ebenfalls die Möglichkeit einer Normenkontrolle gegen die kommunale Beitragsordnung zu eröffnen. Andernfalls entstünde eine kaum zu vertretende Rechtsschutzlücke (OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200).

Daran ist festzuhalten.

d. Die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eingehalten.

Das gilt auch hinsichtlich Art. 1 Nr. 1 des Änderungsortsgesetzes. Mit der Bekanntmachung der Neufassung einer bereits in der älteren Fassung enthaltenen Regelung wird insoweit ein neuer Fristlauf in Gang gesetzt. Macht der Antragsteller fristgerecht geltend, durch die Norm in eigenen Rechten verletzt zu sein, kommt es nicht darauf an, ob bereits eine frühere, durch die angegriffene Norm ersetzte Regelung denselben Fehler enthalten hatte. Nur bei einer bloßen Änderung würde sich die Anfechtbarkeit auf den Inhalt der Änderungsvorschrift beschränken (vgl. Gerhard/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, § 47 Rn. 37; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 47 Rn. 289a). Art. 1 Nr. 1 des Änderungsortsgesetzes enthält eine vollständige Neufassung der Vorgängervorschrift.

2. Der Antrag ist begründet. Das Änderungsortsgesetz ist wegen Verletzung höherrangigen Rechts unwirksam. Das betrifft Art. 1 Nr. 2 (a.) und Art. 2 Abs. 2 des Änderungsortsgesetzes (b.). Die Mängel führen zur Gesamtnichtigkeit des Änderungsortsgesetzes (d.). Ob Art. 1 Nr. 1 des Änderungsortsgesetzes ebenfalls rechtswidrig ist, kann offen bleiben (c.).

a. Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG (aa.) sowie die Strukturprinzipien des § 90 SGB VIII (bb.). Weitere Rechtsfehler sind allerdings nicht festzustellen (cc.).

aa. Die von Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes in Kraft gesetzten Beitragstabellen sind mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Das Grundrecht verbietet nicht nur die Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem, sondern auch die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem (BVerfGE 129, 49, 68). Im Abgabenrecht bedeutet dies u.a., dass der Gesetzgeber die einmal getroffene Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne der Belastungsgleichheit umzusetzen hat. Ausnahmen von einer solchen folgerichtigen Umsetzung bedürfen eines besonderen sachlichen Grundes (vgl. BVerfGE 117, 1, 31; 132, 179, 189).

Diese Anforderungen stehen nicht im Widerspruch zur Gestaltungsfreiheit der Antragsgegnerin bei der Ausgestaltung der Beitragsstaffelung. Die Antragsgegnerin ist berechtigt zu pauschalieren und zu entscheiden, wie feingliedrig die Beitragsfestsetzung erfolgen soll. Das ermächtigt aber nicht zur bereichsweisen Aufgabe der von der Antragsgegnerin bei der Beitragsfestsetzung selbst zugrundegelegten Gestaltungsprinzipien. Handelt sie in diesem Sinne nicht folgerichtig und damit gleichheitswidrig, sind die Grenzen ihrer Gestaltungsfreiheit überschritten. Das hat mit der Frage, ob ein im Einzelfall angemessener Beitrag erhoben wird, nichts zu tun. Der Einwand, eine allen Eltern „gerecht“ werdende gleichmäßige Verteilung von Beitragsstufen lasse sich nicht finden, geht daher an dem hier festgestellten Rechtsverstoß vorbei.

Nach der durch § 90 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII, § 19 Abs. 1 Satz 3 BremKTG vorgeprägten Entscheidung des Ortsgesetzgebers sind für die Beitragshöhe wesentlich Unterschiede im Jahresbruttoeinkommen und in der Zahl der Personen im Haushalt. Dementsprechend ist ein Grundprinzip der Gestaltung der Beitragshöhe und damit der Belastungsentscheidung, dass der Beitrag mit steigendem Einkommen steigt und mit steigender Haushaltsgröße sinkt. Ausgenommen von diesem Grundsatz sind Bereiche der Beitragsstaffel, die einen Mindest- oder Höchstsatz vorsehen. Dieser kann auch für unterschiedliche Einkommensstufen bzw. Haushaltsgrößen anwendbar sein.

Die im Anhang zu Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes festgelegten Beitragstabellen weichen von dem soeben dargestellten Grundprinzip ab. Ohne dass ein Mindest- oder Höchstsatz vorläge, wird für mehrere Einkommensstufen bzw. Haushaltsgrößen derselbe Beitrag geregelt. Dadurch fehlt es an der Folgerichtigkeit der Beitragsstaffelung; nach der Grundentscheidung des Ortsgesetzgebers wesentlich ungleiche Personengruppen werden gleichbehandelt. Den gleichen Beitrag

für unterschiedliche Einkommensstufen ordnet Anlage 1 für die Einkommensstufen 10 bis 14 (2 Personen im Haushalt), 11 bis 15 (3 Personen im Haushalt), 12 bis 16 (4 Personen im Haushalt), 13 bis 17 (5 Personen im Haushalt), 14 bis 18 (6 Personen im Haushalt) und 15 bis 19 (7 bis 9 Personen im Haushalt) an. In den Anlagen 2 bis 7 handelt es sich um die Einkommensstufen 11 bis 15 (2 Personen im Haushalt), 12 bis 16 (3 Personen im Haushalt), 13 bis 17 (4 Personen im Haushalt), 14 bis 18 (5 Personen im Haushalt) und 15 bis 19 (6 bis 9 Personen im Haushalt). Der gleiche Beitrag trotz unterschiedlicher Zahl der Personen im Haushalt ist in Anlage 1 vorgesehen für eine Personenzahl von 3 bis 7 (Einkommensstufe 15), 4 bis 7 (Einkommensstufe 16), 5 bis 7 (Einkommensstufe 17) und 6 bis 7 (Einkommensstufe 18). In den Anlagen 2 bis 7 sind Personenzahlen von 3 bis 6 (Einkommensstufe 16), 4 bis 6 (Einkommensstufe 17) und 5 bis 6 (Einkommensstufe 18) betroffen.

Ein besonderer sachlicher Grund, der die Abweichung von der folgerichtigen Ausgestaltung der Beitragslast rechtfertigen könnte, fehlt.

Zur Rechtfertigung führt die Antragsgegnerin zum einen sinngemäß an, die 2006 entworfene, ausgewogene Tabelle habe nur ergänzt werden sollen; die Gestaltung diene der Vermeidung zu großer Beitragsprünge und zu stark steigender Höchstbeiträge. Die Fortschreibung einer in der Vergangenheit gefundenen Tabellenstruktur ist jedoch kein rechtlich geschütztes Interesse. Das gilt zumal, wenn durch die Erweiterung um fünf Einkommensstufen ohnehin eine erhebliche Veränderung der Tabellenstruktur vorgenommen wird. Kann dies nicht in folgerichtiger Weise geschehen, ist die Antragsgegnerin nicht davor geschützt, eine neue, in sich folgerichtige Beitragsstaffelung auszuarbeiten zu müssen.

Weiter erklärt die Antragsgegnerin, die Glättungen seien „im Hinblick auf bedeutsamere Abgabenvorschriften, z.B. auf die Einkommenssteuer-Progression“ erfolgt. Das beseitigt das Fehlen der Folgerichtigkeit zum einen nicht, weil der Einkommensbegriff des § 1 Abs. 6 der Beitragsordnung die Berücksichtigung von Steuern gerade nicht vorsieht. Das zu versteuernde Einkommen variiert aber bei gleichem Bruttoeinkommen derart stark, dass es als ausgeschlossen erscheint, dass die Beitragsordnung eine in der Lebenswirklichkeit typischerweise vorhandene gleiche Nettoeinkommenssituation nach Anwendung des progressiven Steuertarifs widerspiegeln könnte. Zum zweiten setzt die Antragsgegnerin die Zonen gleicher Beiträge für das vierstündige Förderangebot anders an als für die übrigen Förderangebote. Da zwischen Einkommensteuer und belegtem Förderangebot kein Zusammenhang besteht, widerlegt diese Konstruktion der Beitragsstaffelung, dass der Zweck verfolgt wurde, auf die Progression des Einkommensteuersatzes zu reagieren.

bb. Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortgesetzes wird einem der aus § 90 SGB VIII abzuleitenden Strukturprinzipien nicht gerecht.

(1) Die Elternbeiträge dürfen 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 (OVG Bremen, Urteil vom 21. April 1998 – 1 N 1/97 –, NordÖR 1999, 204). § 90 SGB VIII geht von einem abgestuften Verfahrensmodell aus. § 90 Abs. 1 SGB VIII ermächtigt zu pauschalen und gestaffelten Beiträgen, gemäß § 90 Abs. 3 SGB VIII soll im Einzelfall aus Härtegründen ein Beitragserlass bzw. eine -übernahme erfolgen. Hier ist eine am Individualisierungsgrundsatz ausgerichtete Zumutbarkeitsprüfung vorzunehmen. Sie ist auf die Bewältigung von Einzelfällen ausgelegt und nicht dazu gedacht, auf eine große Gruppe der Beitragspflichtigen angewendet zu werden. In dem Vorrang für pauschalierende Beitragsregelungen liegt eine wesentliche strukturelle Vorgabe des Bundesrechts an das Landesrecht. Die Vorgabe trägt gewichtigen Gründen der Verwaltungspraktikabilität Rechnung und entspricht den Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere soll verhindert werden, dass der nicht unerhebliche Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, der mit einer am Individualisierungsgrundsatz ausgerichteten Zumutbarkeitsprüfung verbunden ist, in einer Vielzahl von Fällen erforderlich wird (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 06. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200).

Eine allgemeine Verweisung auf das Erlassverfahren ist nicht erst dann anzunehmen, wenn die Beiträge für alle Beitragspflichtigen die Zumutbarkeitsgrenze überschreiten. Dem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen § 90 Abs. 1 und Abs. 3 SGB VIII widerspricht es auch, wenn ganze Einkommensstufen und die für sie vorgeschriebenen Beiträge keine praktische Bedeutung haben, sondern quasi fiktiv sind, weil sämtliche betroffenen Beitragspflichtigen den Erlass des für sie geltenden Beitrags fordern können. In diesem Fall hat das Erlassverfahren nicht die Funktion einer

am Individualisierungsgrundsatz ausgerichteten Zumutbarkeitsprüfung, sondern dient dazu, auch in Fällen, in denen keine Besonderheiten vorliegen, den Beitrag, der von den Betroffenen gefordert werden kann, überhaupt erst zu ermitteln.

Die Prüfung, ob die Beitragsstaffelung einen solchen Mangel aufweist, hat zunächst der Ortsgesetzgeber durchzuführen. Dabei kann er vergrößern und pauschalieren. Insbesondere kann er von der Annahme ausgehen, dass es unschädlich ist, wenn sich in einem Teil der Fälle ein geringfügiger Erlassbetrag ergäbe. Überschreitet der Beitrag für ganze Einkommensstufen aber das zumutbare Maß in einem Umfang, der es als wirtschaftlich unvernünftig erscheinen ließe, auf die Stellung eines Erlassantrags zu verzichten, wird dies der Funktion der nach § 90 Abs. 1 SGB VIII zu erlassenden Beitragsordnung nicht gerecht. Hat der Ortsgesetzgeber derartige Überlegungen nicht angestellt, ist es im Normenkontrollverfahren die Aufgabe des Gerichts, eine entsprechende Prüfung durchzuführen. Es kann wegen der Vielfalt möglicher sozial- und steuerrechtlicher Fallgestaltungen ebenfalls nur vergrößern und pauschalieren. Dies ist unvermeidlich und nicht deswegen unzulässig, weil der Ortsgesetzgeber auch andere Vorgehensweisen bei der Pauschalierung wählen könnte. Insbesondere genügt es für die Zwecke der Normenkontrolle, die Rechnung abzubrechen, wenn der im jeweiligen Zusammenhang interessierende Betrag erreicht ist. Diese Vorgehensweise wäre bei der Vorbereitung einer zu erlassenden Beitragsstaffel nicht möglich; hierbei ist anzustreben, dass der Sachverhalt, soweit das bei pauschalierender und vergrößernder Betrachtung möglich ist, vollständig erfasst wird.

(2) Die für die Einkommensstufen 1 bis 3 bestimmten Beiträge haben keine praktische Bedeutung, weil alle betroffenen Beitragszahler bei vergrößernder Betrachtung durchweg einen nicht nur geringfügigen Erlassanspruch haben.

Nach § 90 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 1 SGB VIII soll der Kostenbeitrag auf Antrag ganz oder teilweise erlassen werden, wenn die Belastung den Eltern und dem Kind nicht zuzumuten ist; für die Feststellung der zumutbaren Belastung gelten §§ 82 bis 85, 87, 88 und 92a SGB XII entsprechend.

Nach den in Bezug genommenen Vorschriften ist auf der Grundlage des § 85 SGB XII eine Einkommensgrenze zu ermitteln ((a)). Liegt diese über dem bereinigten Nettoeinkommen ((b)), so kann ein Einkommenseinsatz nur im Rahmen der §§ 88, 92a SGB XII, insbesondere in Höhe der häuslichen Ersparnis, verlangt werden ((c)). Im Übrigen besteht in der Regel ein Erlassanspruch. Die durch das Änderungsortgesetz festgesetzten Beiträge gehen über den von den betroffenen Beitragspflichtigen danach selbst zu tragenden Anteil hinaus.

(a) Für die Einkommensgrenze gilt § 85 Abs. 2 SGB XII. Ist die nachfragende Person minderjährig und unverheiratet, so ist ihr und ihren Eltern die Aufbringung der Mittel nicht zuzumuten, wenn während der Dauer des Bedarfs das monatliche Einkommen der nachfragenden Person und ihrer Eltern zusammen eine Einkommensgrenze nicht übersteigt, die sich ergibt aus 1. einem Grundbetrag in Höhe des Zweifachen der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28 SGB XII, 2. den Kosten der Unterkunft, soweit die Aufwendungen hierfür den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang nicht übersteigen, und 3. einem Familienzuschlag in Höhe des auf volle Euro aufgerundeten Betrages von 70 vom Hundert der Regelbedarfsstufe 1 nach der Anlage zu § 28 für einen Elternteil, wenn die Eltern zusammenleben, sowie für die nachfragende Person und für jede Person, die von den Eltern oder der nachfragenden Person überwiegend unterhalten worden ist oder für die sie nach der Entscheidung über die Erbringung der Sozialhilfe unterhaltspflichtig werden. Leben die Eltern nicht zusammen, richtet sich die Einkommensgrenze nach dem Elternteil, bei dem die nachfragende Person lebt.

Bei der Berechnung nimmt das Gericht vergrößernd an, dass bei Haushalten mit drei und mehr Personen das Kind mit beiden Eltern zusammenlebt und die übrigen Haushaltsangehörigen unterhaltsberechtigte minderjährige Geschwister sind. Die Regelbedarfsstufen sind die für 2013, die angemessenen Kosten der Unterkunft werden den Richtwerten der Broschüre des jobcenter Bremen „Wohnen – Informationen zum Arbeitslosengeld II“, Stand Januar 2014, entnommen. Dies ergibt folgende Einkommensgrenzen:



Personen im Haushalt	2	3	4	5	6	7	8	9
Grundbetrag	764	764	764	764	764	764	764	764
Kosten der Unterkunft	428	507	620	751	830	909	988	1067
Familienzuschlag	268	536	804	1072	1340	1608	1876	2144
Summe	1460	1807	2188	2587	2934	3281	3628	3975
<b>Jahresbetrag</b>	<b>17520</b>	<b>21684</b>	<b>26256</b>	<b>31044</b>	<b>35208</b>	<b>39372</b>	<b>43536</b>	<b>47700</b>

(b) Bereits ohne Bereinigung des Einkommens zeigt sich, dass das höchstmögliche Jahres-Bruttoeinkommen der Einkommensstufe 3 von 21.474 Euro unterhalb der Einkommensgrenze von Haushalten mit drei und mehr Personen liegt.

Die Einkommensgrenze wird auch für Haushalte mit zwei Personen unterschritten, wenn man das Jahres-Bruttoeinkommen vergrößernd gemäß § 82 Abs. 2 Nr. 1, 2 SGB XII um auf das Einkommen entrichtete Steuern und Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung einschließlich der Beiträge zur Arbeitsförderung bereinigt.

Dabei wird unterstellt, dass das Einkommen aus Arbeitseinkommen und Kindergeld besteht. Das Kindergeld beträgt gemäß § 66 Abs. 1 Satz 1 EStG monatlich für das Kind 184 Euro, jährlich 2.208 Euro. Das Arbeitseinkommen beträgt daher 21.474 Euro – 2.208 Euro = 19.266 Euro. Ausgehend von diesem Betrag sind Sozialversicherungsbeiträge für 2013 in Höhe von 20,175 % vom Arbeitseinkommen anzusetzen, nämlich 8,2 % Krankenversicherungsbeiträge (§§ 241, 249 SGB V), 1,025 % Pflegeversicherungsbeiträge (§§ 55, 58 SGB XI), 9,45 % Rentenversicherungsbeiträge (§§ 158, 168 SGB VI) und 1,5 % Arbeitslosenversicherungsbeiträge (§§ 341, 346 SGB III). Demnach sind an Sozialversicherungsbeiträgen im Jahr 3.886,92 Euro (20,175 % von 19.266 Euro) abzuziehen.

Bei der Abschätzung der Einkommensteuer ist es besonders schwierig, die individuellen Umstände zu vernachlässigen. Geht man von Einkünften aus nicht selbständiger Tätigkeit von 19.266 Euro aus, von denen der Arbeitnehmer-Pauschbetrag von 1.000 Euro und der Entlastungsbetrag für Alleinerziehende von 1.308 Euro abgezogen werden, gelangt man zu einem zu versteuernden Einkommen von 16.958 Euro. Darauf beträgt die Einkommensteuer nach dem Grundtarif für 2013 1.921,89 Euro.

Bei vergrößernder Betrachtung gelangt man für Haushalte mit zwei Personen zu einem einzusetzenden Einkommen von:

Jahres-Bruttoeinkommen	21474
Sozialversicherungsbeiträge	- 3886,92
Einkommensteuer	- 1921,89
<b>Einkommen</b>	<b>15665,19</b>

(c) Über den Einsatz des Einkommens unter der Einkommensgrenze bestimmen die Vorschriften des SGB XII, dass die Aufbringung der Mittel verlangt werden kann, soweit von einem anderen Leistungen für einen besonderen Zweck erbracht werden (§ 88 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII; (aa)), wenn zur Deckung des Bedarfs nur geringfügige Mittel erforderlich sind (§ 88 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB XII; (bb)) und soweit Aufwendungen für den häuslichen Lebensunterhalt erspart werden (§ 92a Abs. 1 Satz 1 SGB XII; (cc)). Der Anteil an den durch das Änderungsortsgesetz festgesetzten Beiträgen, die nach Maßgabe dieser Bestimmungen von den Beitragspflichtigen selbst getragen werden müssen, ist so gering, dass es wirtschaftlich unvernünftig wäre, auf die Durchführung des Erlassverfahrens zu verzichten. Zwar besteht in Höhe des Verpflegungsanteils kein Erlassanspruch. Im Übrigen gehen die Beiträge aber über die häusliche Ersparnis erheblich hinaus und können auch nicht aus geringfügigen Mitteln gedeckt werden.

(aa) Soweit die Beitragspflichtigen Anspruch auf kostenlose Teilnahme an der gemeinschaftlichen Mittagessen-Verpflegung nach §§ 28, 29 SGB II oder §§ 34 ff. SGB XII haben, besteht für die Berechtigten in Höhe des Verpflegungsanteils von 25,00 Euro, den das Änderungsortsgesetz festlegt, kein Erlassanspruch. Dies betrifft auch den Eigenanteil für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung von täglich 1 Euro, den § 9 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) vorsieht, und den die Antragsgegnerin übernimmt. Es handelt sich um Leistungen für einen besonderen Zweck. Für die Mittagsverpflegung entsteht deswegen bereits kein Bedarf, hinsichtlich dessen im Rahmen der

§§ 82 ff. SGB XII der Einsatz eigenen Einkommens zu prüfen wäre (vgl. Lücking, in: Hauck/Noftz, SGB XII, § 88 Rn. 4). Selbst wenn das anders wäre, griffe § 88 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII ein.

(bb) Ein Erlassanspruch wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass zur Beitragszahlung nur geringfügige Mittel erforderlich sind.

Der Einkommenseinsatz nach § 88 SGB XII ist ausgeschlossen, wenn durch ihn ein Herabsinken unter das Niveau der Sozialhilfe einträte und der Nachfragende in seiner Lebenshaltung auf ein Niveau heruntergedrückt würde, das unterhalb dessen liegt, was ihm als Hilfe zum Lebensunterhalt zur Verfügung stehen könnte (Wahrendorf, in: Grube/Wahrendorf, SGB XII, 2. Aufl. 2008, § 88 Rn. 2, 16; vgl. auch BVerwGE 108, 36; Hohm, in: Schellhorn/Schellhorn/Hohm, SGB XII, 18. Aufl. 2010, § 88 Rn. 18; Lippert, in: Mergler/Zink, SGB XII, § 88 Rn. 4; Schoch, in: LPK-SGB XII, 7. Aufl. 2005, § 88 Rn. 10). Forderte man den Einsatz eigener Mittel, so müsste eine Bedarfsgemeinschaft, die Leistungen nach dem SGB II/XII bezieht, Geld, das zur Existenzsicherung dient, hierfür verwenden (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 23. Januar 2013 – 2 A 288/10).

Bei überschlägiger Berechnung reicht das Einkommen in den Einkommensstufen 1 bis 3 zur Existenzsicherung nicht aus und kann deswegen zur Bereitstellung geringfügiger Mittel nicht herangezogen werden. Im Normenkontrollverfahren kann dabei auch insoweit nur vergrößernd gerechnet werden. Für den mindestens zu veranschlagenden Bedarf legt das Gericht die Regelbedarfe für 2013 (Stufe 1 382 Euro, Stufe 2 345 Euro, Stufe 6 224 Euro) zugrunde; für die dem Haushalt angehörenden Kinder wird dabei der niedrigste Bedarf nach Stufe 6 herangezogen. Weiter werden einbezogen die Kosten der Unterkunft nach den Richtwerten der Broschüre des jobcenter Bremen „Wohnen – Informationen zum Arbeitslosengeld II“, Stand Januar 2014, sowie für Haushalte mit zwei Personen der Mehrbedarf für Alleinerziehende gemäß § 21 Abs. 3 Nr. 1 SGB III. Weitergehende Bedarfe bleiben unberücksichtigt. Es ergeben sich mindestens die folgenden Bedarfe:

Personen im Haushalt	2	3	4	5	6	7	8	9
Regelbedarf Stufe 1	382							
Regelbedarfe Stufe 2		690	690	690	690	690	690	690
Regelbedarf Stufe 6	224	224	448	672	896	1120	1344	1568
Mehrbedarf für Alleinerziehende	137,52							
Kosten der Unterkunft	428	507	620	751	830	909	988	1067
<b>Bedarf</b>	<b>1171,52</b>	<b>1421</b>	<b>1758</b>	<b>2113</b>	<b>2416</b>	<b>2719</b>	<b>3022</b>	<b>3325</b>

Das zu berücksichtigende Einkommen in Einkommensstufe 3 von bis zu 21.474 Euro deckt den Bedarf nicht. Das ist für Haushalte mit fünf und mehr Personen offensichtlich, denn bereits der Monatsbetrag von 1.789,50 Euro, der dem höchstmöglichen Jahres-Bruttoeinkommen in Einkommensstufe 3 entspricht, ist nicht bedarfsdeckend. Im Ergebnis gilt dasselbe für kleinere Haushalte. Zur Bestimmung des zu berücksichtigenden Einkommens werden hier vergrößernd die Sozialversicherungsbeiträge (20,175 %) von dem um das Kindergeld (für erste und zweite Kinder jeweils 184 Euro, § 66 Abs. 1 Satz 1 EStG) verminderten Einkommen abgezogen. Weiter werden abgezogen der Grundfreibetrag gemäß § 11b Abs. 2 Satz 1 SGB II und ein Erwerbstätigenfreibetrag gemäß § 11b Abs. 3 SGB II. Die Einkommensteuer, die an sich abzuziehen wäre, wird unberücksichtigt gelassen.

Personen im Haushalt	2	3	4
1. Monats-Bruttoeinkommen	1789,50	1789,50	1789,50
2. Kindergeld	184	184	368
3. Monats-Bruttoeinkommen ohne Kindergeld	1605,50	1605,50	1421,50
4. Sozialabgaben 20,175 % von 3.	323,91	323,91	286,79
5. Grundfreibetrag	100	100	100
6. Erwerbstätigenfreibetrag	330	330	330
<b>Einkommen (1.-(4.+5.+6.))</b>	<b>1035,59</b>	<b>1035,59</b>	<b>1072,71</b>

(cc) Die berücksichtigungsfähige häusliche Ersparnis bleibt hinter den geforderten Beiträgen erheblich zurück.

Dies gilt allerdings nicht für den Verpflegungsanteil. Soweit er übernommen wird, gelten die Ausführungen oben (aa). Falls dies in Einzelfällen nicht erfolgt, gilt, dass der Verpflegungsanteil von 25,00 Euro nur geringfügig über die diesbezügliche häusliche Ersparnis hinausgeht. Diese hat das Gericht in einem anderen Verfahren mit folgenden Erwägungen auf monatlich 22,33 Euro geschätzt:

Durch den Besuch der Tageseinrichtung entfallen die Kosten für das Mittagessen. Der insoweit in der Beitragsordnung a. F. festgesetzte Beitragsanteil von 22,00 Euro übersteigt die häusliche Ersparnis nicht. Der Betrag für ein Mittagessen ist mit 1,16 Euro anzusetzen (vgl. zur Herleitung aus der Sonderauswertung BT-Drs. 17/3404, S. 90). Die Möglichkeit zur Einnahme eines Mittagessens besteht regelmäßig an 231 Tagen im Jahr. Die Förderung und Betreuung findet in der Regel in allen Tageseinrichtungen außerhalb der Schulferien kontinuierlich von montags bis freitags statt, soweit es sich um Arbeitstage handelt. Als Schließungszeiten können pro Kalenderjahr während der Schulferien bis zu 20 Arbeitstage vorgesehen werden (§ 14 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 des Ortsgesetzes zur Aufnahme von Kindern und zur Regelung der Betreuungszeiten in Tageseinrichtungen vom 4. Dezember 2001, BremGBI. S. 377, zuletzt geändert durch Ortsgesetz vom 16. Oktober 2006, BremGBI. S. 435 – BremABOG). Bei 52 Kalenderwochen kann man überschlägig 260 Tage ansetzen, die nicht Sonnabend oder Sonntag sind. Davon sind 20 Tage Schließzeit abzuziehen. Abzuziehen sind weiter neun Feiertage, die auf einen Wochentag fallen können (Neujahr, Karfreitag, Oster- und Pfingstmontag, Maifeiertag, Himmelfahrtstag, Tag der deutschen Einheit, Weihnachtsfeiertage). Der Monatsbetrag für das Mittagessen ergibt sich dann zu durchschnittlich 22,33 Euro (1,16 Euro • 231 : 12 Monate)... (OVG Bremen, Urteil vom 23. Januar 2013 – 2 A 288/10).

Angesichts der geringen, bei positiver Inflation abnehmenden Differenz zwischen Verpflegungsanteil und häuslicher Ersparnis ist es nicht wirtschaftlich unvernünftig, insoweit auf die Durchführung eines Erlassverfahrens zu verzichten.

Anders verhält es sich mit der sonstigen häuslichen Ersparnis. Diese ist durch das Gericht bei sechsständigem Besuch der Einrichtung auf 5,01 Euro geschätzt worden. Dies wurde wie folgt hergeleitet:

Als sonstige ersparte Aufwendungen sind die Kosten von Getränken, Spiel- und Beschäftigungsmaterial, das zu Hause nicht vorgehalten werden muss, sowie elektrischer Energie erörtert worden (OVG Berlin, Urteil vom 23. Mai 1996 – 6 B 6/95 –, NVwZ-RR 1997, 232, 233; OVG Bremen, Urteil vom 21. April 1998 – 1 N 1/97 –, NordÖR 1999, 204, 205 f.). Diesbezüglich ist die häusliche Ersparnis auf 5,01 Euro zu schätzen. Die durchschnittlichen monatlichen Ausgaben für alkoholfreie Getränke bei Kindern von 0 bis unter 6 Jahren betragen nach der Sonderauswertung 8,64 Euro. Das Gericht veranschlagt, dass an den Tagen, an denen ein sechsständiger Besuch der Tageseinrichtung erfolgt, die Hälfte der Getränke in der Einrichtung zu sich genommen wird. Das ergibt unter Berücksichtigung der Öffnungstage einen Tagesbetrag von 0,22 Euro. Aufgrund der Beschäftigung in der Tageseinrichtung werden des weiteren Aufwendungen für sonstige Verbrauchsgüter (Schreibwaren, Zeichenmaterial u. ä.) eingespart. Auch insoweit veranschlagt das Gericht eine hälftige Einsparung. Das führt bei durchschnittlichen monatlichen Ausgaben nach der Sonderauswertung von 1,63 Euro zu einem Tagesbetrag der Ersparnis von 0,04 Euro.

Auch wenn die Sonderauswertung einen Betrag für Strom ausweist, erscheint es dem Gericht nicht möglich, abzuschätzen, welcher Stromverbrauch entfallen könnte, wenn ein Kind der Familie sich in der Tageseinrichtung aufhält. Die Verwendung elektrischer Geräte ist hierfür nicht hinreichend individualisierbar, der ermittelte Stromverbrauch kann im Hinblick auf eine Ersparnis nicht einem einzelnen Kind zugeschrieben werden. Entsprechendes gilt für Heizwärme. Das Gericht setzt insoweit keine Ersparnis an. Das Gericht ist unter Berücksichtigung der Lebenserfahrung ferner nicht der Auffassung, dass Aufwendungen für Spielwaren entfallen, weil eine Tageseinrichtung besucht wird. Lebensnäher scheint die Annahme, dass lediglich die beschafften Spielwaren in der Zeit des Einrichtungsbesuchs ungenutzt in der Wohnung bleiben. Gerade den hier zu betrachtenden Haushalten mit niedrigem Konsumniveau steht ein geringer Betrag für die Beschaffung von Spielwaren zur Verfügung, von dessen Ausschöpfung auszugehen ist. Dass aus weiteren Gründen eine häusliche Ersparnis vorliegen könnte, ist nicht ersichtlich und wurde von der Beklagten nicht vorgetragen.

Die Tagesersparnis von 0,26 Euro lässt sich in einen Monatsbetrag von gerundet 5,01 Euro umrechnen. (OVG Bremen, Urteil vom 23. Januar 2013 – 2 A 288/10).

Der Beitrag – ohne den Verpflegungsanteil von 25 Euro – für das Förderangebot „6 Stunden (mit Mittagessen)“ beträgt nach dem Änderungsortgesetz 10 Euro in Einkommensstufe 1, 15 oder 10 Euro in Einkommensstufe 2 und 34, 15 oder 10 Euro in Einkommensstufe 3 (abhängig von der Personenzahl im Haushalt). Er beträgt im günstigsten Fall das Doppelte der häuslichen Ersparnis und kann im ungünstigsten Fall mehr als das Sechsfache ausmachen. Dennoch auf einen Erlassantrag zu verzichten, wäre wirtschaftlich unvernünftig. Für die übrigen Förderangebote gilt Entsprechendes. Bei Förderangeboten mit geringerem zeitlichem Umfang ist der Beitrag zwar geringer, die häusliche Ersparnis ist es aber auch.

Entgegen dem Vortrag der Antragsgegnerin ist der Betrag, der über die häusliche Ersparnis für sonstige ersparte Aufwendungen hinausgeht, nicht mit den auf das kostenlose Mittagessen bezogenen Sozialleistungen zu verrechnen. Die Sozialleistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket ist eine Leistung für einen besonderen Zweck i.S.d. § 88 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB XII. Dies bedeutet im vorliegenden Zusammenhang, dass für die Mittagsverpflegung bereits kein Bedarf entstanden ist, hinsichtlich dessen im Rahmen der §§ 82 ff. SGB XII der Einsatz eigenen Einkommens zu prüfen wäre (s.o. (aa)). Das Mittagessen als ausscheidbares Angebot, dem eine zweckbestimmte Leistung gegenübersteht, ist daher nicht in die Betrachtung einzubeziehen. Die Sozialleistung aus dem Bildungs- und Teilhabepaket soll lediglich der Bedarfsgemeinschaft etwas zuwenden. Dann scheidet es aber aus, die insoweit zugleich bewirkte häusliche Ersparnis im Rahmen des § 90 Abs. 4 SGB VIII i.V.m. § 92a Abs. 1 SGB XII einer andersartigen Kostenposition gegenüberzustellen.

(d) Der weitere Vortrag der Antragsgegnerin ändert nichts daran, dass die für die Einkommensstufen 1 bis 3 bestimmten Beiträge keine praktische Bedeutung haben, weil die betroffenen Beitragspflichtigen durchweg einen nicht nur geringfügigen Erlassanspruch haben. Die landesrechtliche Härtefallregelung in § 1 Abs. 5 der Beitragsordnung schränkt den bundesrechtlichen Anspruch nach § 90 Abs. 3, 4 SGB VIII nicht ein (OVG Bremen, Urteil vom 23. Januar 2013 – 2 A 288/10). Dass der Satzungsgeber bei der Gestaltung der Beitragsstaffelung nicht durch die Kriterien der Zumutbarkeitsprüfung nach § 90 Abs. 4 SGB VIII beschränkt ist, ergibt sich aus § 90 Abs. 1 Satz 3 SGB VIII. Dies hat aber mit der Frage nichts zu tun, ob die Beitragsstaffelung im Ergebnis so ausgestaltet wurde, dass die Eltern, um zu einer zumutbaren Belastung zu gelangen, auf ein antragsabhängiges Erlassverfahren verwiesen werden.

cc. Weitere Rechtsfehler der vorgesehenen Änderung der Beitragstabellen sind – ohne dass es darauf entscheidungserheblich ankäme – nicht erkennbar.

(1) Allerdings hat das Gericht Feststellungen zum Kostendeckungsgrad nicht getroffen. Der Vortrag der Antragsgegnerin hätte dafür nicht ausgereicht (zu Pauschalierungsmöglichkeiten bei den Betriebskosten vgl. OVG NW, Beschluss vom 11. Oktober 2010 – 12 A 72/10 –, juris). Unter Berücksichtigung des von der FIDES Treuhand GmbH & Co. KG fortgeschriebenen Referenzwertes spricht aber einiges dafür, dass auch die höchsten Beiträge nicht kostendeckend sind, so dass der Charakter des Beitrags nach § 90 Abs. 1 SGB VIII als bloße Kostenbeteiligung gewahrt ist.

(2) Kindergartenplätze dürfen auch Kindern einkommensschwächerer Eltern nicht vorenthalten werden (vgl. ausführlich BVerfGE 97, 332, 348). Ob die Beitragshöhe – ggf. im Zusammenhang mit weiteren Gesichtspunkten, etwa dem „Geschwisterrabatt“ gemäß § 1 Abs. 4 der Beitragsordnung – verhaltenslenkend wirkt und den unerwünschten Effekt hat, Eltern dazu zu veranlassen, ihre Kinder nicht in Tageseinrichtungen betreuen zu lassen, ist schwierig zu beurteilen. Objektive Beurteilungskriterien fehlen. Die Abschätzung der Wirkung ist eine Prognoseentscheidung. Das Gericht hat im Rahmen eines Prozesses keine überlegenen Möglichkeiten, die verhaltenslenkende Wirkung einer Beitragserhöhung zu bestimmen. Aus diesen Gründen ist dem Ortsgesetzgeber ein erheblicher Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zuzugestehen (vgl. zum Gestaltungsspielraum BVerwG, Beschluss vom 13. April 1994 – 8 NB 4/93 –, NVwZ 1995, 173; BVerwGE 107, 188, 189 ff.; BVerwG, Beschluss vom 10. September 1999 – 11 BN 2/99 –, NJW 2000, 1129; OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200; OVG NW, Beschluss vom 11. Oktober 2010 – 12 A 72/10 –, juris). Dieser ist erst überschritten, wenn aufgrund besonderer Anhaltspunkte oder aufgrund der auffälligen Beitragshöhe offensichtlich die Gefahr besteht, dass in erheblichem Umfang einkommensschwächere Eltern davon abgehalten werden, ihre Kinder in Kindertageseinrichtungen zu schicken. Ist die Festlegung der Beitragshöhe nicht aus diesen Gründen rechtsfehlerhaft, kann sie nur nachträglich rechtswidrig werden, wenn der Ortsgesetzgeber seine Beobachtungspflicht verletzt. Es ist seine Aufgabe zu überwachen, ob sich die Prognose, die unerwünschten verhaltenslenkenden Wirkungen würden ausbleiben, bewahrheitet, und erforderlichenfalls eine Beitragsänderung vorzunehmen. Im Entscheidungszeitpunkt hatte das Gericht keine Anhaltspunkte dafür, dass insoweit Rechtsmängel vorliegen.

(3) Derselbe Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum besteht hinsichtlich der Frage, ob die Kostenbeiträge so hoch festgesetzt werden, dass sie in dem Sinne ein „realer Kostenfaktor“ sind, dass es zu einer Sonderung der Kinder nach den Besitzverhältnissen der Eltern kommt (soziale Entmischung; vgl. OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200). Dabei gilt es insbesondere zu vermeiden, dass Familien aus höheren Einkommensgruppen andere Formen der Kindertagesbetreuung den Einrichtungen nach §§ 22 bis 24 SGB VIII vorziehen. Auch insoweit hat das Gericht Anhaltspunkte für eine Überschreitung des Gestaltungsspielraums nicht gefunden.

(4) Das Oberverwaltungsgericht hat es als problematisch angesehen, wenn bei einem Familieneinkommen im mittleren Bereich der Höchstbeitrag verlangt wird und wenn Elternbeiträge schon für die Grundförderung im Kindergarten den Betrag des staatlichen Kindergeldes deutlich übersteigen (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200). Insoweit handelt es sich nicht um trennscharfe Anforderungen, die eine Unterscheidung zwischen einer rechtmäßigen und einer rechtswidrigen Beitragshöhe ermöglichen. Vielmehr handelt es sich um Anhaltspunkte für eine erhebliche Belastung, die eine erhöhte Kontrolldichte zur Folge haben können. Dem Ortsgesetzgeber ist es aber nicht von vornherein verwehrt, Beiträge so festzusetzen. Das ergibt sich aus der Unschärfe des Begriffs „mittleres Einkommen“ und der immer vorhandenen Möglichkeit, einen Höchstbeitrag dadurch zu einem mittleren zu machen, dass für andere Einkommensgruppen noch höhere Beiträge gefordert werden. Weiter besteht zwischen der Bestimmung der Höhe des Kindergeldes und der Frage, welche Belastung durch Kostenbeiträge zumutbar ist, kein unmittelbarer Zusammenhang. Vielmehr ist es Aufgabe des Bundesgesetzgebers, dafür zu sorgen, dass das familiäre Existenzminimum auch in Bezug auf Kinderbetreuungskosten von Besteuerung freigestellt bleibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. September 1999 – 11 BN 2/99 –, NJW 2000, 1129). Dies kann freilich auch anders als durch eine Berücksichtigung beim Kindergeld geschehen, vgl. § 32 Abs. 6 Satz 1, § 10 Abs. 1 Nr. 5 EStG.

(5) Schließlich sind keine weiteren Fehler bei der Ausübung des Satzungsermessens ersichtlich.

Der Ortsgesetzgeber hat bei der Gestaltung der Beitragsstaffelung und der Bestimmung der Beitragshöhe das gesetzlich anerkannte Interesse an einer Kostenbeteiligung der Eltern ebenso zu berücksichtigen wie das öffentliche Interesse an einer umfassenden Inanspruchnahme des Förderangebots sowie sozial- und familienpolitische Belange (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200; OVG Bremen, Urteil vom 21. April 1998 – 1 N 1/97 –, NordÖR 1999, 204). Bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der Beitragssatzung ist jedoch zu berücksichtigen, dass weder § 90 Abs. 1 SGB VIII noch § 19 Abs. 1 BremKTG die Rechtmäßigkeit des Ortsgesetzgebungsbeschlusses von bestimmten Informationsvorgaben oder Abwägungsoperationen abhängig macht (vgl. OVG Bremen, Urteil vom 16. Juni 1987 – 1 BA 78/86 –, NVwZ- RR 1989, 269). Mangels diesbezüglicher Vorgaben für den Rechtsetzungsvorgang kommt es auf das Ergebnis des Rechtssetzungsverfahrens, also auf die erlassene Vorschrift in ihrer regelnden Wirkung, nicht aber auf die die Rechtsnorm tragenden Motive dessen an, der an ihrem Erlass mit-

wirkt. Soweit der Normgeber zur Regelung einer Frage befugt ist, ist seine Entscheidungsfreiheit eine Ausprägung des auch mit Rechtssetzungsakten der Exekutive typischerweise verbundenen normativen Ermessens. Es wird erst dann rechtswidrig ausgeübt, wenn die getroffene Entscheidung in Anbetracht des Zweckes der Ermächtigung schlechterdings unvertretbar oder unverhältnismäßig ist. Demgemäß beschränkt sich die verwaltungsgerichtliche Kontrolle darauf, ob diese äußersten rechtlichen Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis überschritten sind. Mit der Satzgebung sind vorbehaltlich gesetzlicher Beschränkungen die Bewertungsspielräume verbunden, die sonst dem parlamentarischen Gesetzgeber selbst zustehen. Eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Abwägungsvorgangs des Normgebers setzt daher bei untergesetzlichen Normen eine besonders ausgestaltete Bindung des Normgebers an gesetzlich formulierte Abwägungsdirektiven voraus, wie sie etwa im Bauplanungsrecht vorgegeben sind. Sind solche - wie hier - nicht vorhanden, kann die Rechtswidrigkeit einer Norm mit Mängeln im Abwägungsvorgang nicht begründet werden. Entscheidend ist allein, ob das Ergebnis des Normsetzungsverfahrens den anzulegenden rechtlichen Maßstäben entspricht (vgl. BVerwGE 125, 384, 386, zu § 113 HwO).

Eine unverhältnismäßige Belastung durch die Beitragshöhe ist angesichts der Gegenleistung, der Betreuung und Förderung der Kinder in den Tageseinrichtungen, nicht anzunehmen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine Beitragsstaffelung bei der hier zu beurteilenden, in besonderer Weise sozialstaatlich geprägten Kategorie von öffentlichen Einrichtungen auch deshalb mit den allgemeinen Grundsätzen des Benutzungsgebührenrechts vereinbar sein kann, weil der Wert der durch die Betreuung der Kinder erbrachten Leistung in gewissem Sinne mit Blick auf die dadurch auch vermittelte Möglichkeit der weiteren Einkommenserzielung bei abstrakter, typisierender Betrachtung für einkommensstarke Eltern höher ist als für einkommensschwache (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. März 1995 – 8 NB 1/95 –, NVwZ 1995, 790).

Allein aus der Tatsache, dass eine spürbare Steigerung gegenüber den bisher festgelegten Beiträgen vorliegt, ergibt sich die Unverhältnismäßigkeit der Beitragserhebung nicht. Entscheidend ist, ob der jeweils geforderte Beitrag in keinem Missverhältnis zu der Leistung steht. Wollte man das anders sehen, könnte derselbe Beitrag in einem Kindergartenjahr für Beitragspflichtige, die schon im Vorjahr einen niedrigeren Beitrag entrichtet haben, unverhältnismäßig sein, während er für Eltern, deren Kinder neu in die Tageseinrichtung aufgenommen werden, verhältnismäßig wäre.

(6) Soweit die Antragsteller vortragen, die Beitragserhöhung mache aus den Beiträgen eine steuerähnliche Abgabe, ist dem nicht zu folgen. Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft (vgl. § 3 AO). Der Kostenbeitrag bleibt an die individuelle Inanspruchnahme einer staatlichen Infrastruktureinrichtung geknüpft und ist insoweit nicht, wie eine Steuer, voraussetzungslos geschuldet. Die Staffelung nach Einkommen ändert daran nichts (vgl. BVerfGE 97, 332, 343; zur abgabenrechtlichen Einordnung weiter BVerwG, Urteil vom 25. April 1997 – 5 C 6/96 –, DVBl 1997, 1438; OVG Bremen, Urteil vom 16. Juni 1987 – 1 BA 78/86 –, NVwZ-RR 1989, 269; OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200; OVG Bremen, Urteil vom 21. April 1998 – 1 N 1/97 –, NordÖR 1999, 204; Brüning, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 496 f.; Stähr, in: Hauck/Noftz, SGB VIII, § 90 Rn. 5 ff., 7b, 9). Auch der mittelbar verfolgte Zweck, Haushaltsmittel für die Finanzierung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren freizumachen, führt nicht zu einer Einordnung als Steuer. Der Abgabentatbestand ergibt sich unverändert aus § 19 Abs. 1 BremKTG i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 der Beitragsordnung. Danach knüpft die Kostenbeitragspflicht weiterhin an die tatsächliche Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen in dem Beitragsjahr an. Die Entscheidung, die Einnahmen aus Kostenbeiträgen zu erhöhen, weil ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren aufgetreten ist, bedeutet nicht, dass die Eltern von Kindern über drei Jahren zur Finanzierung der Leistungen für jüngere Kinder herangezogen würden. Vielmehr hat die Antragsgegnerin die Finanzmittel, mit denen sie insgesamt die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege fördert, anders verteilt. Da die finanzielle Förderung der Betreuung von Kindern über drei Jahren reduziert, aber nicht eingestellt wird, liegt eine bloße Erhöhung der Kostenbeteiligung vor, die den Charakter der Abgabe unverändert lässt.

Offensichtlich unzutreffend ist der Vortrag, § 1 Abs. 8 der Beitragsordnung verpflichte die Antragsgegnerin zu einer Orientierung an der Lohn- und Einkommensentwicklung sowie der Preissteigerung. Die Vorschrift begrenzt die Anpassungsermächtigung der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen, soll aber das Satzungsermessen des Ortsgesetzgebers bereits nach dem

Wortlaut nicht einschränken. Zur Bindung des späteren Ortsgesetzgebers wäre eine Norm in einem früheren Ortsgesetz auch ungeeignet.

b. Art. 2 Abs. 2 des Änderungsortsgesetzes legt der Änderung in unzulässiger Weise eine Rückwirkung bei und ist bereits für sich betrachtet nichtig.

aa. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird zwischen echter und unechter Rückwirkung bzw. Rückbewirkung von Rechtsfolgen und tatbestandlicher Rückanknüpfung unterschieden. Eine Rechtsnorm entfaltet „echte“ Rückwirkung, wenn sie nachträglich in einen abgeschlossenen Sachverhalt ändernd eingreift. Dies ist insbesondere der Fall, wenn ihre Rechtsfolge mit belastender Wirkung schon vor dem Zeitpunkt ihrer Verkündung für bereits abgeschlossene Tatbestände gelten soll („Rückbewirkung von Rechtsfolgen“). Normen mit echter Rückwirkung sind grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Erst mit der Verkündung, das heißt mit der Ausgabe des ersten Stücks des Verkündungsblattes, ist eine Norm rechtlich existent. Bis zu diesem Zeitpunkt, zumindest aber bis zum endgültigen Gesetzesbeschluss, müssen von einem Gesetz Betroffene grundsätzlich darauf vertrauen können, dass ihre auf geltendes Recht gegründete Rechtsposition nicht durch eine zeitlich rückwirkende Änderung der gesetzlichen Rechtsfolgenanordnung nachteilig verändert wird. Im Steuerrecht liegt eine echte Rückwirkung nur vor, wenn der Gesetzgeber eine bereits entstandene Steuerschuld nachträglich abändert (vgl. BVerfGE 132, 302, 318 ff.; BVerfG, Beschluss vom 17. Dezember 2013 – 1 BvL 5/08 –, WM 2014, 502).

Diese Grundsätze können auf andere Abgaben, jedenfalls wenn sie an die laufende Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung anknüpfen, übertragen werden (vgl. OVG SL, Beschluss vom 24. November 2009 – 1 A 443/09 –, NVwZ-RR 2010, 249).

bb. Art. 2 Abs. 2 des Änderungsortsgesetzes entfaltet eine nicht gerechtfertigte echte Rückwirkung. Die am 22. Januar 2013 von der Stadtbürgerschaft beschlossene, am 29. Januar 2013 ausgefertigte und am 31. Januar 2013 verkündete Vorschrift bestimmt, dass Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2013 in Kraft tritt.

Damit ändert sie nachträglich eine bereits entstandene, der Höhe nach feststehende Beitragsschuld (vgl. zur Kfz-Steuer FG Bremen, Urteil vom 20. Oktober 1992 – 2 92 015 K 5 –, EFG 1993, 104). Die Beitragsschuld nach der Beitragsordnung entsteht zu Beginn des Kindergartenjahres. Dies ergibt sich aus der Auslegung der Beitragsordnung. In § 1 Abs. 2 Satz 1 der Beitragsordnung heißt es, dass Beitragszeitraum das Kindergartenjahr ist; dieses entspricht dem Schuljahr (1. August bis 31. Juli des folgenden Jahres). § 2 der Beitragsordnung ordnet an, dass der Beitrag monatlich nachträglich fällig wird. Die Fälligkeit setzt voraus, dass die Abgabenschuld entstanden ist (vgl. NdsOVG, Beschluss vom 15. April 1993 – 9 M 5550/92 –, KStZ 1994, 77; Lichtenfeld, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 722). Das schließt eine Entstehung mit Ablauf des Kindergartenjahres aus. Mit § 2 der Beitragsordnung vereinbar wären sowohl eine monatsweise Entstehung der Beitragsschuld als auch eine Entstehung am Beginn des Kindergartenjahres mit aufgeschobener Fälligkeit. § 1 Abs. 2 Satz 1 der Beitragsordnung ergibt aber nur in dem zuletzt genannten Fall einen Sinn. Entstände die Beitragsschuld monatsweise, wäre unklar, welche Bedeutung die Festlegung eines Beitragsjahres haben soll. Die Entstehung am Beginn des Kindergartenjahres ermöglicht es auch, zu diesem Zeitpunkt einen Beitragsbescheid zu erlassen. Würde der Bescheid vor Entstehung der Abgabenschuld erlassen, so wäre er rechtswidrig (vgl. NdsOVG, Beschluss vom 15. April 1993 – 9 M 5550/92 –, KStZ 1994, 77). Die Begründung zu dem Ortsgesetz (Bürgerschafts-Drs. 14/459 S) liefert keine weiteren Anhaltspunkte.

Die Rückwirkung ist nicht gerechtfertigt. Im Falle der echten Rückwirkung genügt es nicht, dass das Vertrauen der Betroffenen auf den Fortbestand der Regelung weniger schutzwürdig ist als das mit der Änderung verfolgte Anliegen. Das Verbot der echten Rückwirkung kann u.a. durchbrochen werden, wenn der Betroffene zu dem Zeitpunkt, auf den der Eintritt der Rechtsfolge bezogen wird, mit der Regelung rechnen musste. Das ist aber bei einer echten Rückwirkung auch in Fällen, in denen die politische Lage den Erlass der Neuregelung bereits von vornherein als mit hoher Wahrscheinlichkeit absehbar erscheinen ließ, erst vom Tag des endgültigen Gesetzesbeschlusses an der Fall; bis zu diesem Zeitpunkt kann der zeitliche Anwendungsbereich zurückerstreckt werden (vgl. BVerfGE 72, 200, 260 ff.; 132, 302, 324 f.). Das Änderungsortsgesetz wurde am 22. Januar 2013 durch die Stadtbürgerschaft beschlossen, so dass die Rückwirkung auf den 1. Januar 2013 hierdurch nicht gerechtfertigt werden kann. Die weiteren in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Möglichkeiten der Durchbrechung des Verbots der echten Rückwirkung (vgl. z.B. BVerfGE 72, 200, 260; 97, 67, 81 f.) liegen ebenfalls nicht vor.

c. Ob Art. 1 Nr. 1 des Änderungsortsgesetzes gegen höherrangiges Recht verstößt, kann offen bleiben, weil das Änderungsortsgesetz insgesamt nichtig ist (s.u. d.). Allerdings bestehen Bedenken gegen eine Ermächtigung der zuständigen Senatorin, den Inhalt des Ortsgesetzes anzupassen. Es spricht einiges dafür, dass die Senatorin hierdurch zum Erlass einer Rechtsnorm ermächtigt werden soll. Ob eine solche Ermächtigung – sei es zum Erlass einer Rechtsverordnung oder einer Satzung – ohne Grundlage in einem Landesgesetz durch Satzungsrecht der Stadtgemeinde Bremen erfolgen kann, erscheint zweifelhaft (vgl. allgemein zum Kommunalrecht Gern, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 258; Meyer, NdsVBl. 2003, 117, 118; Schmidt-Aßmann, Die kommunale Rechtsetzung im Gefüge der administrativen Handlungsformen und Rechtsquellen, 1981, S. 23, 25; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht Bd. 3, 5. Aufl. 2004, § 95 Rn. 113 f.). Auch wenn diese Bedenken nicht durchgreifen sollten, wäre die im Änderungsortsgesetz vorgesehene Fassung des § 1 Abs. 8 der Beitragsordnung wohl nicht hinreichend bestimmt (vgl. demgegenüber § 28 a Abs. 2 SGB XII).

d. Die unter 2.a.aa. und 2.a.bb. bezeichneten Verletzungen höherrangigen Rechts führen zur Gesamtnichtigkeit des Änderungsortsgesetzes.

Die Entscheidung, ob ein Rechtsmangel zur Gesamtnichtigkeit einer Satzung oder nur zur Nichtigkeit einzelner Regelungen führt, hängt davon ab, ob – erstens – die Beschränkung der Nichtigkeit eine mit höherrangigem Recht vereinbare sinnvolle (Rest-)Regelung des Lebenssachverhalts belässt und – zweitens – ob hinreichend sicher ein entsprechender hypothetischer Wille des Normgebers angenommen werden kann (OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200).

Eine sinnvolle und von einem hypothetischen Willen des Normgebers getragene Restregelung lässt sich nicht konstruieren. Die Rechtsmängel betreffen die Beiträge, die für die Einkommensstufen 1 bis 3 gefordert werden, sowie die oben 2.a.aa. bezeichneten Beitragsfestsetzungen. Ohne sie bleiben lückenhafte Änderungsfassungen der Beitragstabellen zurück. Wendete man die nicht unmittelbar rechtswidrigen geänderten Beiträge weiter an und griffe statt der unmittelbar rechtswidrigen Beiträge insoweit auf die alte Fassung der Beitragsordnung zurück, so wäre die Beitragsstaffelung willkürlich und in sich widersprüchlich. Hinzu kommt, dass die Beitragstabellen keine Ansammlung von einzeln festgelegten Beitragshöhen sind. Vielmehr sind die Beitragssätze aufeinander bezogen. Das Ziel des Ortsgesetzgebers war es, eine nach Förderangebot, Einkommensstufe und Personenzahl gegliederte sinnvolle Ordnung der Beitragssätze herzustellen. Welche Beitragshöhen er angeordnet hätte, wären ihm die festgestellten Mängel bewusst gewesen, lässt sich nicht sagen.

Sind die Anlagen zu Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes insgesamt nichtig, ist es auch der Rest des Änderungsortsgesetzes. Art. 2 Abs. 2 des Änderungsortsgesetzes, der auch für sich betrachtet nichtig ist, geht ins Leere. Art. 1 Nr. 1 des Änderungsortsgesetzes ermöglicht die Anpassung der Beiträge. Die Anpassung setzt einen feststehenden Ausgangspunkt, nämlich das Vorhandensein einer durch den Ortsgesetzgeber erlassenen Beitragsstaffelung voraus, aus der die mit der Anpassung vorzunehmenden Änderungen entwickelt werden sollen. Aufgrund der Nichtigkeit der Anlagen zu Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes fehlt es daran. Eine Anpassung ausgehend von der vorherigen Fassung der Beitragsordnung entspräche nicht dem hypothetischen Willen des Ortsgesetzgebers.

Das Gericht hat keinen Anlass, es bei der Feststellung der Unvereinbarkeit des Änderungsortsgesetzes mit höherrangigem Recht zu belassen, ohne die Vorschrift für unwirksam zu erklären. Dabei kann offen bleiben, ob diese Entscheidungsvariante dem nach § 47 VwGO angerufenen Gericht zur Verfügung steht (für ein Hinausschieben der Ungültigerklärung OVG Bremen, Urteil vom 6. Juni 1997 – 1 N 5/96 –, NordÖR 1998, 200). Dies wirft schwierige Fragen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der in § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO vorgesehenen Allgemeinverbindlichkeit der Entscheidung auf (vgl. auch Schmidt, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 47 Rn. 92a). Jedenfalls sind die Voraussetzungen einer Unvereinbarkeitsfeststellung nicht erfüllt. Diese kommt im Interesse einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung in Betracht bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen steuerrechtlichen Normen für Zeiträume einer weitgehend schon abgeschlossenen Veranlagung (BVerfGE 105, 73, 134; 111, 191, 224 f.; 125, 104, 136). Daran fehlt es. Angesichts der Nichtigkeit des Änderungsortsgesetzes ist die Beitragsordnung in der bisherigen Fassung weiter anzuwenden, so dass die haushaltswirtschaftliche Bedeutung eine Unvereinbarkeitsfeststel-



lung nicht unerlässlich macht. Die Beitragserhebung ist nicht abgeschlossen, weil in großem Umfang Widerspruchsverfahren zum Ruhen gebracht wurden.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; Gerichtskostenfreiheit nach § 188 Satz 2 VwGO besteht nicht (BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 2001 – 9 B 90/01). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO. Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 1 VwGO) liegen nicht vor.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,  
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Meyer

gez. Dr. Jörgensen

gez. Dr. Baer