



## **Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**3 K 1605/23**

**Im Namen des Volkes**

### **Urteil**

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

– Klägerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]  
[REDACTED]

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Kinder und Bildung,  
Rembertiring 8 - 12, 28195 Bremen,

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]  
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 3. Kammer - durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Kiesow, die Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Weidemann und die Richterin am Verwaltungsgericht Schröder sowie die ehrenamtliche Richterin Meisel-Suhr und den ehrenamtlichen Richter Thonagel aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Juni 2025 für Recht erkannt:

**Die Klage wird abgewiesen.**

**Die Kosten des gerichtskostenfreien Verfahrens trägt die Klägerin.**

**Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.**

**Die Berufung wird zugelassen.**

gez. Dr. Kiesow

gez. Dr. Weidemann

gez. Schröder

## **Tatbestand**

Die Klägerin ist eine gemeinnützige Gesellschaft und betreibt Einrichtungen der Kindertagesbetreuung in der Stadtgemeinde Bremen. Aufgrund Spaltungs- und Übernahmevertrags vom 25.08.2022 hat die Klägerin Teile des Vermögens der [REDACTED] gGmbH mit Sitz in Berlin, namentlich den in Bremen befindlichen Betrieb der [REDACTED] gGmbH, der sich auf sämtliche von dieser in Bremen betriebene Kindertageseinrichtungen erstreckt, durch Abspaltung zur Aufnahme übernommen.

Auf Grundlage des § 18 Abs. 1 des Bremischen Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege (BremKTG) wurden der Klägerin bzw. ihrer Rechtsvorgängerin durch die Beklagte in den vergangenen Jahren Zuwendungen zu den Personal- und Sachausgaben für den laufenden Betrieb der Einrichtungen aufgrund einer durch Senatsbeschluss vom 06.03.2001 zum Kindergartenjahr 2001/2002 eingeführten und durch Senatsbeschluss vom 18.07.2022 geänderten Förderpraxis gewährt. Die anzuerkennenden Ausgaben für die Durchführung der Kindertagesbetreuung wurden dabei auf Basis der Multiplikation von Jahresganztagsplätzen mit einem Referenzwert ermittelt (sog. „Akzeptables Betriebsergebnis“).

Der Jahresganztagsplatz (JGP) ist eine Kennzahl, die den unterschiedlichen Aufwand pro tatsächlich angebotenem Platz in Abhängigkeit zur täglichen Betreuungsdauer und Altersgruppe des Kindes abbilden soll. Die der Bestimmung der Zuwendungshöhe zugrunde gelegten Jahresganztagsplätze eines Einrichtungsträgers stellen sich als das Produkt aus den „tatsächlich“ angebotenen Plätzen mit einem Faktor für den Betreuungsumfang und die Altersgruppe (sog. „Altersgruppenfaktor“; z.B. 0,86 für einen Betreuungsumfang eines Kindergartenkindes (Ü3-Kind) von 6 Std. täglich, 1,0 für einen Betreuungsumfang eines Ü3-Kindes von 8 Std. täglich, 3,5 für einen Betreuungsumfang eines Kindes unter drei Jahren (U3-Kind) von 8 Std. täglich) und der Anzahl der Monate dar (z.B. 30 Plätze x 0,86 x 12 Monate = 309,60 JGP).

Der Referenzwert setzt sich aus Kostenpositionen für Unterhalt, Verwaltung, pädagogische Sachmittel, Verpflegung, Reinigung, Personal und Fortbildung zusammen. Er soll in pauschalierter Weise die notwendigen Personal- und Sachausgaben ohne Berücksichtigung der Mieten und Abschreibungen auf Gebäude für die Ganztagsbetreuung eines Kindes als zuwendungsfähige Obergrenze abbilden. Er wurde auf der Grundlage der Daten einer Kostenanalyse eines durch die Beklagte in Auftrag gegebenen Gutachtens „zur Organisation und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung der Leistungen in Kindertagesheimen und in der Kinderbetreuung insgesamt“ aus dem Jahr 1999 festgesetzt und bis zum Jahr 2007 in Anpassung an Kostensteigerungen und im Rahmen der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel jährlich erhöht. Hinsichtlich der im Referenzwert berücksichtigten Kosten für die Versorgung mit Mittagessen, für Fortbildung, Fachberatung und Supervision sowie mit pädagogischem Material (Spiel- und Bastelmaterial) gab die Beklagte zudem Teilleistungshöchstbeträge vor. Eine Förderung der Sachausgaben über den jeweiligen Teilleistungshöchstbetrag erfolgte nicht, auch wenn die maximal mögliche Gesamtzuwendung nach dem akzeptablen Betriebsergebnis nicht erreicht wurde. Die Überprüfung der Einhaltung der Teilleistungshöchstbeträge erfolgte jeweils im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung nach Ablauf des Bewilligungszeitraums.

Im Jahr 2008 entschied sich die Beklagte angesichts der Haushaltslage, von einer jährlichen Erhöhung des Referenzwertes abzusehen. Der Referenzwert lag seitdem unverändert auf dem Niveau des Jahres 2007 bei 484,72 Euro. Der Teilleistungshöchstbetrag für das Mittagessen lag seit 2011 unverändert bei 3,94 Euro.

Die den freien Trägern gewährte Gesamtzuwendung ermittelte sich im Wesentlichen aus dem akzeptablen Betriebsergebnis, abzüglich eines pauschalen Eigenanteils zwischen 0 % und maximal 10 % und der im Bewilligungszeitraum vereinnahmten Elternbeiträge oder sonstigen Einnahmen, und zuzüglich einer seit 2008 gewährten pauschalen Erhöhung der sich danach ergebenden Zuwendungssumme um 2 %, den seit 2007 entstandenen Personalmehrausgaben aufgrund von Tarifierhöhungen unter Beachtung des Besserstellungsverbots, sowie der Mieten, die im Rahmen des Referenzwertes keine Berücksichtigung fanden. Außerdem wurden den freien Trägern auf Antrag weitere Kostenpositionen ausgeglichen, die z.B. aus einer gegenüber der Referenzwertberechnung anerkannten Steigerung der dort berücksichtigten Teilleistungsbeträge für die Fortbildungskosten um 10 Euro/Platz, aus der Erhöhung der Personalschlüssel oder aus einer pauschalen Abgeltung der Erweiterung der Gruppengröße im Krippenbereich von acht auf zehn Kinder folgten („9./10. Platz-Pauschale“).

Die Beklagte ließ in den Jahren 2011 und 2017 jeweils eine Neubestimmung des Referenzwerts durch die F.-Wirtschaftsprüfungsgesellschaft durchführen. Die vorgeschlagenen Fortschreibungen des Referenzwertes (vgl. F-Gutachten v. 26.10.2017, 2011: 550,57 Euro; 2017: 660,99 Euro) übernahm sie jedoch jeweils aus haushalterischen Gründen nicht.

Erst nachdem das Obergerverwaltungsgericht Bremen in dem Verfahren eines anderen Jugendhilfeträgers entschieden hatte, dass die Beklagte ihrer Überprüfungs- und Anpassungspflicht hinsichtlich der seit 2007 erfolgten Sachkostensteigerungen nicht nachgekommen sei (vgl. Ur. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 90), wurde mit Senatsbeschluss vom 19.07.2022 eine Sachkostenerhöhung für referenzwertfinanzierte Träger in der Kindertagesbetreuung ab dem 01.08.2022 beschlossen. Die Anpassung der Sachkosten wurde ausgehend von den Feststellungen des F-Gutachtens vom 26.10.2017 berechnet. Die auf Basis des F-Gutachtens ermittelten Steigerungen der Sachkosten und Personalkostenanteile bis zum Jahr 2017 wurden für die Jahre 2018 bis 2021 fortgeschrieben. Die rechnerische Steigerung für die Jahre 2011 bis 2021 beträgt demnach insgesamt 38,09 Euro (21,54 %). Von diesem Wert wurde ein Abschlag in Höhe von 25 % vorgenommen. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass nicht allein die allgemeine Preisentwicklung, sondern die tatsächlich in der Praxis anfallenden Kosten zu berücksichtigen seien. Es habe sich gezeigt, dass die von F. zugrunde gelegten Werte nicht den von der Beklagten ermittelten durchschnittlichen Gesamtkosten pro JGP entsprächen, sondern letztgenannte 2016 fast 20 % unter dem hochgerechneten Wert gelegen hätten. Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungswerte sei daher ein Abschlag in Höhe von 25 % vorzunehmen. Danach ergibt sich ein Erhöhungswert von rund 28,57 Euro je JGP (der rechnerische Erhöhungswert von 38,09 Euro abzgl. 25 % Abschlag). Daneben wurde erstmals zwischen den U3- und Ü3-Plätzen differenziert. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass bei der Einführung des Referenzwertes und der Aufstellung der Faktoren je nach Angebotstyp die Frage der Verteilung U3 und Ü3 aufgrund einer Mischkalkulation vernachlässigt worden sei. Durch den massiven Ausbau – insbesondere im U3-Bereich auf mittlerweile gut 23 % vom Gesamtplatzangebot – sei dieser Gesichtspunkt nunmehr bei der Bestimmung einer Sachkostenerhöhung zu beachten. Ohne diese Berücksichtigung würde sich aufgrund des im U3-Bereich verwendeten Multiplikationsfaktors von 3,5 eine Sachkostenerhöhung pro Ganztagesplatz im U-3-Bereich von 100,- Euro je Monat ergeben ( $3,5 \text{ JGP} \times 28,57 \text{ Euro}$ ), was über eine angemessene Erhöhung deutlich hinausgehen würde. Um die unterschiedlichen Auswirkungen bei den U3- und Ü3-Plätzen sachgerecht abzubilden, wurden zwei unterschiedliche Sachkostenerhöhungswerte angesetzt. Zunächst wurde die

Essenspauschale von 3,94 Euro um 1,16 Euro auf 5,10 Euro erhöht. Da die Erhöhung der Essenspauschale pro Platz nur einmal anerkannt werden sollte, wurde von dem errechneten Erhöhungsbetrag im U3-Bereich von 100,- Euro ein Betrag in Höhe von 54,38 Euro in Abzug gebracht (Abzug der erhöhten Essenspauschale von 1,16 Euro bei durchschnittlich 18,75 Portionen/Monat = 21,75 Euro x 2,5 Faktor = 54,38 Euro). Daraus ergibt sich ein Betrag in Höhe von 45,62 Euro. Ein weiterer Abzug erfolgte für den Bereich der übrigen Sachkosten. Diese betragen nach Abzug der Erhöhung der Essenspauschale noch 6,82 Euro (28,57 Euro – 21,75 Euro = 6,82 Euro). Dieser Betrag müsse laut den Erläuterungen im Senatsbeschluss für den U3-Bereich je Platz höher liegen, da verschiedene Kostenbestandteile wie Reinigung, Heizung o. Ä. je Platz schon aufgrund der größeren Fläche je Kind höher seien. Deswegen sei hier maximal der Faktor 2 angemessen. Dies bedeute, dass im sonstigen Sachkostenbereich 6,82 Euro mal dem vorgenannten Faktor 2 (= 13,64 Euro) als Erhöhungsbetrag anzuerkennen sei. Die vorgenannten 45,62 Euro wurden demnach um 10,23 Euro (= 6,82 Euro x 1,5) reduziert. Dies ergibt einen anzuerkennenden Erhöhungsbetrag von 35,39 Euro (sonstige Sachkosten i.H.v. 13,64 Euro plus die Verpflegungskostenerhöhung von 21,75 Euro). Dies bedeutet, dass im U3-Bereich pro JGP die Erhöhung mit 10,11 Euro (35,39 Euro / Faktor 3,5) bemessen wird. Die Fortbildungskosten werden nicht mehr pauschal um 10 Euro je Platz gewährt, sondern zukünftig als Teil der Sachkosten über den Referenzwert abgegolten. Die 9./10.-Plätze für U3-Kinder, die zuvor jeweils mit pauschal 200,- Euro/Monat gefördert wurden, wurden analog der Sachkostenanpassung des Ü3-Bereiches ebenfalls um 28,57 Euro auf 228,57 Euro erhöht. Darüber hinaus wurden ab 2022 auch die zuvor geltenden Teilleistungshöchstbeträge aufgehoben, um den Trägern durch die hierüber entstehende Deckungsfähigkeit der Mittel mehr Flexibilität zu ermöglichen. Statt der bislang seit 2008 gewährten pauschalen Erhöhung der Zuwendungssumme um 2 % habe man sich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung dazu entschieden, dass die vorgenannte Erhöhung um 10,11 Euro bzw. 28,57 Euro nicht auf den alten Referenzwert, sondern auf den alten Referenzwert zzgl. 2 % (= 494,41 Euro) addiert werde. Im Ergebnis wurde der Referenzwert ab dem 01.08.2022 pro JGP für den U3-Bereich auf 504,52 Euro und für den Ü3-Bereich auf 522,98 Euro angehoben.

Auf Zuwendungsantrag der Klägerin vom 03.01.2023, zuletzt geändert am 12.12.2023, gewährte die Beklagte mit Bescheid vom 13.09.2024 unter Widerruf des ursprünglichen Bewilligungsbescheides vom 05.07.2023 und eines Änderungsbescheides vom 19.12.2023 für den Zeitraum 01.01.2023 bis 31.12.2023 eine Zuwendung als Fehlbedarfsfinanzierung bis zu einer Höhe von insgesamt 6.100.067,47 Euro. Die gewährte Zuwendung liegt 78.864,30 Euro unterhalb der beantragten Zuwendung in Höhe des im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Fehlbedarfs von 6.178.931,77 Euro. In dem

streitgegenständlichen Bewilligungsbescheid wird hierzu ausgeführt, dass der im Wirtschaftsplan ausgewiesene Fehlbedarf in Höhe von 6.178.931,77 Euro über der maximal möglichen Gesamtzuwendung in Höhe von 6.100.067,47 Euro liege und die Differenz durch eigene Mittel oder Einsparungen auszugleichen sei, um die Gesamtfinanzierung zu gewährleisten. Ausweislich der Anlagen zu dem streitgegenständlichen Bewilligungsbescheid vom 13.09.2024 berücksichtigte die Beklagte in ihren Berechnungen für den Zeitraum Januar bis Dezember 2023 insgesamt 3.512,20 JGP für unter Dreijährige und 2.612,16 JGP für über Dreijährige. Der zugrunde gelegte Referenzwert betrug pro JGP für unter Dreijährige 504,52 Euro und für über Dreijährige 522,98 Euro. Hieraus errechnete die Beklagte unter Berücksichtigung von Erhöhungsbeträgen für die Mittagsverpflegung zur Bewältigung der Folgen des Ukraine-Krieges in Höhe von 33.462,79 Euro ein akzeptables Betriebsergebnis in Höhe von 3.171.545,37 Euro. Unter Berücksichtigung weiterer zuwendungsfähiger Ausgaben (der Nettokaltmiete in Höhe von 1.273.144,05 Euro, einem Zuschlag für Personalverstärkung in Höhe von 407.355,12 Euro, einer Pauschale von 23.542,71 Euro für ein 9. und 10. Kind pro Krippengruppe, einem Zuschlag für Tarifeffekte in Höhe von 946.833,32 Euro, einem Zuschlag für Früh-/Spätdienste in Höhe von 24.639,45 Euro, einem Dependancezuschlag in Höhe von 13.004,15 Euro, einem Zuschlag für die Differenz 8a/8b für Erzieher:innen in Einrichtungen mit Indexlage in Höhe von 28.668,10 Euro und weiteren „Nebenkosten und Leitungskontingente in der sukzessiven Eröffnungsphase (unbelegte Plätze)“ in Höhe von 233.135,20 Euro) errechnete die Beklagte unter Abzug der von der Klägerin angegebenen Einnahmen in Höhe von 21.800,- Euro eine Zuwendungssumme in Höhe von 6.100.067,47 Euro.

Die Klägerin hat bereits am 14.07.2023 Klage gegen den vorläufigen Bescheid vom 05.07.2023 erhoben, mit der sie die Erhöhung der Zuwendung um die entstandene Differenz zwischen Fehlbedarf und Zuwendung begehrt. Nach Erlass der Änderungsbescheide vom 19.12.2023 und 13.09.2024 hat die Klägerin diese in das vorliegende Klageverfahren einbezogen. Zur Begründung macht sie geltend, ihr Anspruch auf Gewährung der ungedeckten Kosten, hilfsweise ein Anspruch auf Neubescheidung des Förderantrages folge aus § 18 Abs. 1 BremKTG. Die Beklagte habe den Eigenanteil in dem streitgegenständlichen Bescheid mit 0,- Euro festgesetzt, sodass die Klägerin einen Anspruch auf Vollfinanzierung der von ihr betriebenen Kindertageseinrichtungen habe. Nach der gesetzlichen Konzeption des § 18 BremKTG gebe es einen Eigenanteil, der von dem Träger zu tragen und nicht von der Zuwendung des § 18 Abs. 1 BremKTG gedeckt sei. Die übrigen Kosten seien hingegen – sofern sie nicht unangemessen seien – von der Beklagten zu decken. Davon, dass die ihrem Antrag zugrunde gelegten Kosten unangemessen wären, gehe auch die Beklagte nicht aus.

Darüber hinaus habe die Beklagte die Grenzen der ihr nach § 18 Abs. 4 BremKTG eingeräumten Ermächtigung, die für den Betrieb der Einrichtungen angemessenen Kosten zu bestimmen, überschritten. Sie habe ihren Gestaltungsspielraum bezüglich der Festlegung der Angemessenheit der Sachausgaben insoweit überschritten, als sie ab dem Jahr 2008 von der jährlichen Anpassung des Referenzwertes als Grundlage der Berechnung der Zuwendung abgesehen habe. Ihrer Überprüfungs- und Anpassungspflicht sei die Beklagte auch im maßgeblichen Haushaltsjahr 2023 nicht hinreichend nachgekommen. Die vorgenommene Erhöhung der Referenzwerte habe an der Rechtswidrigkeit der Förderpraxis nichts geändert. Dadurch, dass eine Fortschreibung der Werte des F-Gutachtens nur für den Zeitraum bis zum 31. Dezember 2021 erfolgt sei, seien von vornherein die massiven, durch die COVID-19-Pandemie und den Ukraine-Krieg verursachten Kostensteigerungen der Jahre 2022 und 2023 nicht berücksichtigt worden. Der überdies von den unauskömmlichen fortgeschriebenen Referenzwerten vorgenommene Abschlag von 25% sei willkürlich und nicht nachvollziehbar. Angeblich hätten die von der Beklagten ermittelten durchschnittlichen Gesamtkosten pro Jahresganztagsplatz fast 20% unter dem von F. ermittelten Wert gelegen. Dies sei nicht nachvollziehbar und offensichtlich falsch, wie schon der Umstand belege, dass die Beklagte selbst bereits im Jahr 2016 Gesamtkosten je Jahresganztagsplatz von 666,34 Euro mitgeteilt habe, einen Betrag, der über dem von F. ermittelten Betrag liege. Völlig unerfindlich und willkürlich sei, dass die Beklagte die Gesamtkosten pro Jahresganztagsplatz nicht nur um 20%, sondern 25% kürze. Offensichtlich sei eine Reduzierung der Referenzwerte gegenüber dem von F. ermittelten Referenzwert nach Haushaltslage erfolgt. Ein Haushaltsvorbehalt widerspreche indes § 21 BremKTG. Der Umstand, dass die Beklagte mit der Erhöhung der Referenzwerte hinter dem von der von ihr selbst beauftragten F. für das Jahr 2017 ermittelten Referenzwert erheblich zurückgeblieben sei, zeige, dass es bei der Erhöhung der Referenzwerte ab August 2022 nicht darum gegangen sei, den angemessenen Aufwand für den Betrieb von Kindertageseinrichtungen zu decken.

Die Beklagte habe ihren Gestaltungsspielraum bezüglich der Festlegung der Angemessenheit der Sachausgaben ferner insoweit überschritten, als sie keine gesonderte Regelung für die Aufbauphase und Unterbelegung einer Kindertageseinrichtung getroffen habe. In solchen Phasen führe die Finanzierung in Abhängigkeit von Jahresganztagsplätzen zwangsläufig zu einer Unterfinanzierung, da sich die Förderung wegen der geringen Anzahl von Jahresganztagsplätzen reduziere, während die Betriebskosten wie Miete, Mietnebenkosten, Kosten der Wartung technischer Anlagen und Reinigungskosten unvermindert anfielen. Ein kostendeckender Betrieb sei nach dem

Finanzierungssystem der Beklagten bei nicht vollständig belegten Kindertageseinrichtungen nicht möglich. Da in der Aufbauphase und aufgrund Personalmangels eine nicht vollständige Auslastung der Kindertageseinrichtungen regelmäßig unvermeidbar sei, hätte die Beklagte für diese Fälle eine die Kosten des Betriebs der Kindertageseinrichtungen deckende Regelung treffen müssen, was mit der bestehenden Finanzierung in Abhängigkeit von Jahresganztagsplätzen nicht gewährleistet sei. Hiervon sei die Klägerin in besonderem Maße betroffen, da ihre Kindertageseinrichtungen sämtlich nicht vollständig belegt gewesen seien, weil sie sich entweder in der Aufbauphase befanden hätten und/oder eine vollständige Auslastung aufgrund erheblichen Personalmangels nicht möglich gewesen sei.

Ferner sei zu berücksichtigen, dass die Beklagte, vertreten durch ihre damalige Mitarbeiterin Frau U., der Klägerin bei einem Gespräch im Jahr 2017 im Rahmen der Erörterung von Plänen der Klägerin für den Betrieb von Kitas in Bremen in Aussicht gestellt habe, dass diese keinen Eigenanteil zu tragen haben werde. Dies sei Grundlage für die Entscheidung der Rechtsvorgängerin der Klägerin gewesen, in Bremen Kitas zu errichten und zu betreiben. Dadurch, dass die Beklagte gleichwohl die angemessenen Kosten der Klägerin nicht vollständig decke, sondern in dem angefochtenen Bescheid einen Fehlbetrag ausgewiesen habe, der „durch eigene Mittel oder Einsparungen auszugleichen“ sei, habe sie jedoch praktisch einen Eigenanteil festgesetzt und gegen die Absprache verstoßen.

An dem Befund, dass die Anpassung der Referenzwerte ab August 2022 die angemessenen Kosten des Betriebs einer Kindertageseinrichtung nicht decken würden, ändere auch der Umstand nichts, dass die Beklagte zusätzlich zu der Referenzwertfinanzierung einen Zuschlag für Tarifsteigerungen gewährt habe. Dieser Zuschlag habe nicht zur Folge, dass die Förderung insgesamt angemessen sei. Die Beklagte berücksichtige nämlich nicht die tatsächlichen Personalkosten, sondern die Kosten eines anhand der Belegung der Kitas ermittelten Personalschlüssels. Auf diese rechnerischen Personalkosten werde der prozentuale Zuschlag für die Tarifsteigerungen aufgeschlagen. Die tatsächlichen Personalkosten seien aber höher, da die tatsächliche Belegung der Kitas häufig hinter der Planung zurückbleibe und mithin mehr Mitarbeiter angestellt würden, als nach der Belegung von der Beklagten als angemessen angesehen würden.

Zu Unrecht habe die Beklagte zudem Firmenbeiträge in Höhe von 21.800,- Euro von dem akzeptablen Betriebsergebnis in Abzug gebracht. Es handele sich hierbei um Beiträge von Unternehmen für Belegplätze in Kitas, namentlich der Kitas W. und G. Diese Beiträge



würden aufgrund vertraglicher Vereinbarung mit Unternehmen für Mehrkosten aufgrund längerer Betreuungszeiten und kürzerer Schließzeiten gezahlt. Diese Kosten seien nicht Gegenstand der Referenzwertfinanzierung und Leistungen zur Deckung dieser Kosten könnten daher nicht im Rahmen der Referenzwertfinanzierung mindernd berücksichtigt werden.

Dass die Praxis der Beklagten willkürlich sei, belege auch der Umstand, dass sie im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung für die der Rechtsvorgängerin der Klägerin für das Jahr 2021 gewährte Zuwendung sämtliche Kosten in voller Höhe anerkannt und die Zuwendung neu festgesetzt habe. Für das Jahr 2021 sei kein Fehlbetrag verblieben. Da mit der Zuwendung für das Jahr 2021 der Betrieb derselben Kitas gefördert worden sei, wie mit dem vorliegenden Bescheid, sei kein Grund ersichtlich und auch von der Beklagten nicht dargetan, weshalb für den hier streitgegenständlichen Bewilligungszeitraum die tatsächlichen Kosten abweichend von der Zuwendung für das Jahr 2021 nicht vollständig zu decken sein sollten.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte zu verpflichten, unter Abänderung des Bewilligungsbescheids der Beklagten vom 13. September 2024 -Az. [REDACTED] - der Klägerin eine Zuwendung in der beantragten Höhe für das Haushaltsjahr 2023 zur Finanzierung des Betriebs der Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung zu bewilligen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Es bestehe kein Anspruch auf Vollfinanzierung. Zudem habe die Klägerin bisher auch nicht belegt, dass sie tatsächlich Kostensteigerungen in den genannten Bereichen habe. Die Finanzierung über eine Pauschale werde seitens des Oberverwaltungsgerichts Bremen ausdrücklich für zulässig gehalten. Bei der Bemessung der Förderhöhe überschreite sie auch schon nicht allein durch eine Abweichung von den durch F. ermittelten Werten ihren Ermessensspielraum. Vielmehr sei die Förderung insgesamt angemessen und könne nicht unabhängig von weiteren Rahmenbedingungen, wie z. B. fachlichen Standards und tatsächlichen Kostenstrukturen gesehen werden. Die Beklagte sei ihrer Pflicht zur Überprüfung mit der Erhöhung der Referenzwerte zum 01.08.2022 nachgekommen. Sie habe dabei neben den sich aus den Indices ergebenden Anhaltspunkten für die Kostenentwicklung auch zahlreiche weitere Aspekte berücksichtigt, um letztlich eine angemessene Förderhöhe zu ermitteln. Insbesondere sei darauf hingewiesen, dass die

Träger eine Anhebung auf etwa gleicher Höhe gefordert hätten, d. h. die erfolgte Erhöhung als angemessen betrachten würden.

Für die Inbetriebnahme neuer Einrichtungen sei der Klägerin in 2023 ein zuwendungserhöhender Betrag anerkannt worden, der die durch den flächendeckenden Fachkräftemangel mit verursachte, nur sukzessive Inbetriebnahme und die damit verbundenen Mehrkosten abdecke. Insbesondere die vollständige Miete für die Einrichtung sowie anteilige Personalkosten für die Einrichtungsleitung seien für diese Eröffnungsphase über Zuwendungen finanziert worden. Insofern werde das aufgrund des Fachkräftemangels bestehende Risiko der Eröffnungsphase seitens der Beklagten reduziert, indem diese unvermeidbaren Kosten refinanziert würden. Dies beziehe sich jedoch ausschließlich auf die Phase der Inbetriebnahme der Einrichtung, nicht auf eine mögliche Unterbelegung im laufenden Betrieb, denn die Personal- und Sachkosten entstünden ganz überwiegend erst mit Belegung der Plätze (z. B. pädagogisches Gruppenpersonal, Essensversorgung, Reinigungsbedarfe für Gruppenräume). Grundsätzlich bleibe es jedoch Aufgabe des Trägers, sein Angebot zu betreiben sowie das dafür notwendige Personal einzustellen. Eine geringe Unterbelegung im laufenden Betrieb sei regelmäßig über die laufende Betriebskostenförderung insgesamt kompensierbar, da bezogen auf das vollständige Personalvolumen des Trägers und z. B. aufgrund von temporär unbesetzten Stellen(-anteilen) der Träger regelmäßig über Steuerungsmöglichkeiten verfüge.

Die Regelungen zu den Firmenbeiträgen fußten auf Absprachen mit der Klägerin in den Jahren 2017/2018, die insbesondere in Bezug auf die Belegplätze in der Kita W. geführt worden seien. Die Unternehmen könnten sog. Belegrechte kaufen bzw. mieten und im Gegenzug besondere Anforderungen/Ausstattungen formulieren. Die Einnahmen der Klägerin, die zur Refinanzierung dieser Zusatzangebote entstünden, sollten entsprechend zweckgebunden und außerhalb der Finanzierung verrechnet werden (derzeit 300,- Euro mtl.). Da die „Belegplatz-Kinder“ jedoch auch am Regelangebot teilnehmen würden, sei ebenfalls vereinbart worden, dass ein Teil der Einnahmen entsprechend bei der Berechnung in Abzug gebracht werde. Dieser Anteil sei auf 200,- Euro/Monat im Ü3-Bereich und 300,- Euro/Monat im U3-Bereich festgelegt worden. Die Berücksichtigung von Einnahmen für Belegplätze entspreche der Regelung des § 6 Abs. 5 Aufnahmeortsgesetz, nach dem die von den regulären Kriterien abweichende Belegung mit einer entsprechenden laufenden Kostenbeteiligung der Arbeitgeber verknüpft worden sei. Darüber hinausgehende Einnahmen könnten für Zusatzangebote verwendet werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

## Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg.

Die als Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO statthafte und auch im Übrigen zulässige Klage ist unbegründet.

Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf die Gewährung einer um 78.864,30 Euro höheren Zuwendung für den Betrieb ihrer Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern für das Kalenderjahr 2023 (I.) noch einen Anspruch auf Neubescheidung ihres Förderantrags unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (II.).

### I.

Die Klägerin hat keinen Anspruch darauf, dass die Beklagte verpflichtet wird, ihr eine bestimmte höhere Zuwendung zu gewähren. Es fehlt bereits an der Spruchreife (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) des Verpflichtungsbegehrens.

Der von der Beklagten an die Klägerin als Trägerin von Kindertageseinrichtungen im Gebiet der Stadtgemeinde Bremen zu gewährende Zuschuss richtete sich für das hier streitige Jahr 2023 nach § 18 BremKTG in der bis zum 11.06.2024 geltenden Fassung des Art. 1 des Dritten Gesetzes zur Ausführung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches vom 19.12.2000 (Brem.GBl. 2000, 491). Nach § 18 Abs. 1 BremKTG sollen freie Träger im Rahmen der jeweiligen Angebots- und Finanzplanungen Zuwendungen von den Stadtgemeinden für die notwendigen Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten von Tageseinrichtungen und zu den angemessenen Personal- und Sachausgaben für den laufenden Betrieb von Tageseinrichtungen erhalten. Der Landesgesetzgeber hat damit in Anlehnung an die bundesgesetzliche Regelung des § 74 SGB VIII über die Förderung der freien Jugendhilfe ein Finanzierungssystem geschaffen, das bei Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen aus § 18 Abs. 2 BremKTG i.V.m. § 74 Abs. 1 SGB VIII die Förderung der freien Träger von Kindertageseinrichtungen durch Zuwendungen zu den Investitionskosten und den laufenden Betriebskosten vorsieht. § 18 Abs. 1 BremKTG begründet subjektive Leistungsansprüche der Träger der freien Jugendhilfe (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 38).

Zwischen den Beteiligten ist das Vorliegen der Fördervoraussetzungen aus § 18 Abs. 2 BremKTG und § 74 SGB VIII unstreitig. Umstritten ist lediglich die Höhe der Zuwendung. Der subjektive Anspruch auf eine Förderung dem Grunde nach ist nach der gesetzlichen Konzeption des § 18 BremKTG indes nicht auf eine Förderung in bestimmter Höhe oder gar eine Vollfinanzierung gerichtet. § 18 Abs. 2 und 3 BremKTG sehen die Erbringung einer

„angemessenen“ Eigenleistung der freien Träger vor. Die Zuwendungshöhe regelt das Gesetz nicht. Vielmehr bestimmt § 18 Abs. 4 BremKTG, dass das Nähere über die Voraussetzungen, die Art, die Höhe und das Verfahren der Zuwendungen zu den Ausgaben für den Bau und die Ausstattung, zu den laufenden Ausgaben einer Tageseinrichtung und zu den Eigenleistungen der Träger die Stadtgemeinden nach Anhörung der freien Träger regeln. Steht demnach die Förderfähigkeit nach § 18 Abs. 1 und 2 BremKTG dem Grunde nach fest, besteht lediglich ein Anspruch der Träger auf beurteilungs- und ermessensfehlerfreie Entscheidung über ihre Förderanträge im Rahmen der ständigen Förderpraxis der Stadtgemeinden (vgl. dazu im Einzelnen unter 2.). Ein Anspruch auf Förderung in ganz bestimmter Höhe lässt sich aus § 18 BremKTG nicht ableiten (vgl. OVG Bremen, Ur. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 39).

## II.

Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Neubescheidung ihres Förderbegehrens für das Jahr 2023 unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts, § 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO. Die Förderpraxis der Beklagten ist im Hinblick auf die Festlegung der angemessenen Betriebsausgaben nach § 18 Abs. 1 Satz 1 BremKTG nicht rechtswidrig und verletzt die Klägerin daher nicht in ihren Rechten.

Die Beklagte hat bei der Festlegung der für den Betrieb der Tageseinrichtungen der Klägerin angemessenen Betriebsausgaben im Bewilligungszeitraum ihren durch § 18 Abs. 1 und Abs. 4 BremKTG eröffneten Beurteilungsspielraum fehlerfrei ausgeübt.

Die Kontrolle der Zuwendungshöhe ist auf das in Fällen eines Beurteilungs- oder Einschätzungsspielraums anerkannte Prüfprogramm beschränkt. Dem Gericht obliegt folglich allein die Prüfung, ob die Beklagte bei der Bestimmung der Zuwendungshöhe gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat, von einem unvollständigen oder unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, die anzuwendenden Begriffe oder den gesetzlichen Rahmen, in dem sie sich frei bewegen kann, verkannt, allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde und damit willkürliche Erwägungen angestellt hat. Eine Kontrolle dahingehend, ob nicht auch die Festsetzung eines Betrages in anderer Höhe möglich und von dem Beurteilungsspielraum gedeckt wäre, findet hingegen nicht statt. Weist die Entscheidung keinen der aufgeführten Rechtsfehler auf, ist der festgelegte Betrag vielmehr hinzunehmen (vgl. BVerwG, Ur. v. 25.01.2018 – 5 C 18/16 –, juris Rn. 21; Bay.VGH, B. v. 13.01.2021 – 12 BV 16.1676 –, juris Rn. 117).

Im vorliegenden Fall bestehen keine Bedenken gegen die pauschalierte Berechnungsgrundlage der Beklagten (1.). Die durch die Beklagte vorgenommene

Festlegung des Referenzwertes auf 504,52 Euro (für U3-Kinder) bzw. 522,98 Euro (für Ü3-Kinder) im Jahr 2023 beruht zudem auf einer vertretbaren Anwendung und Auslegung des gesetzlichen Rahmens, der ihr durch § 18 BremKTG gesetzt ist (2.).

### 1.

Es ist zunächst nicht zu beanstanden, dass die Beklagte die Angemessenheitsprüfung nicht bezüglich der von der Klägerin im Einzelfall nachgewiesenen Betriebskosten der jeweiligen Einrichtungen durchführt, sondern unter Heranziehung von Kennzahlen (Jahresganztagsplatz und Referenzwert) mittels pauschalierter Durchschnittswerte bestimmt (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 84 f.). So war die Beklagte nicht gehalten, ihrer Zuwendungsberechnung die tatsächlich entstandenen Personalkosten zugrunde zu legen, denn § 18 BremKTG kann nicht entnommen werden, dass bei der Festlegung, welche Ausgaben sich noch im Bereich der Angemessenheit bewegen, auf das im Förderzeitraum entstandene tatsächliche Betriebskostendefizit und die tatsächlichen Personalausgaben der einzelnen Einrichtungen abzustellen ist.

Vom Gestaltungsspielraum der Beklagten war auch die ursprüngliche Bestimmung der Höhe der angemessenen Ausgaben aus dem Jahr 2001 gedeckt und die bis in das Jahr 2007 erfolgten jährlichen Erhöhungen des Referenzwertes zur Anpassung an Kostensteigerung (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 86).

Es stand der Beklagten zudem grundsätzlich frei, im Jahr 2007 von einer allein referenzwertbasierten Zuwendungspraxis abzurücken und ausgehend von den Gegebenheiten den Kostensteigerungen auf andere Weise Rechnung zu tragen, solange die Förderpraxis den durch Art. 3 Abs. 1 GG und § 18 Abs. 1 BremKTG gesteckten Rahmen wahrt (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 87). Eine Veränderung der Förderpraxis ist noch nicht gleichzusetzen mit einer Verletzung des Willkürverbots. Eine Rechtsanwendung verletzt das Willkürverbot erst dann, wenn sie unter keinem denkbaren Aspekt mehr rechtlich vertretbar ist, etwa, wenn sie eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt oder den Inhalt einer Norm in krasser Weise missdeutet (BVerwG, B. v. 08.05.2017 – 5 B 39/16 –, juris Rn. 7), sodass sich der Schluss aufdrängt, dass die Entscheidung auf sachfremden und damit willkürlichen Erwägungen beruht (BVerfG, B. v. 21.01.2008 – 2 BvR 2307/07 –, juris Rn. 5 und v. 30.04.2015 – 1 BvR 2274/12 –, juris Rn. 12, jeweils m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 25.01.2018 – 5 C 18/16 –, juris Rn. 33).

### 2.

Die Beklagte hat ihren Gestaltungsspielraum bezüglich der Festlegung der Angemessenheit der Sachausgaben für das Zuwendungsjahr 2023 nicht überschritten. Sie ist ihrer Überprüfungs- und Anpassungspflicht (vgl. hierzu OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 89) hinsichtlich der seit 2007 erfolgten Sachkostensteigerungen durch die vorgenommene Erhöhung des Referenzwertes auf 504,52 Euro (für U3-Kinder) bzw. 522,98 Euro (für Ü3-Kinder) in rechtlich nicht zu beanstandender Weise nachgekommen.

Durch die Anhebung des alten Referenzwertes von 2007 um 2 % und die zusätzliche Heranziehung und im Senatsbeschluss vom 19.07.2022 näher erläuterte Fortschreibung der Sachkostenwerte des F-Gutachtens vom 26.10.2017 hat die Beklagte grundsätzlich eine nachvollziehbare Bewertung und Berücksichtigung der tatsächlichen Sachkostensteigerungen seit 2007 vorgenommen.

**a.**

Hierbei ist zunächst nicht zu beanstanden, dass die Beklagte die ihren Berechnungen zugrunde gelegten erhöhten Referenzwerte für das Jahr 2023 lediglich an den bis zum 31.12.2021 erhobenen Preissteigerungen bemessen hat. Die Entscheidung der Beklagten, von einer erneuten Anpassung der Referenzwerte im Jahr 2023 abzusehen – nachdem diese bereits zum 01.08.2022 erhöht wurden – ist von ihrem Gestaltungsspielraum gedeckt. So ist sie unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung nicht gehalten, ihre Zuwendungspraxis beispielsweise monatlich anzupassen und aufgrund tatsächlich eintretender Preissteigerungen die Zuwendungssumme entsprechend zu erhöhen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Beklagte im Zuwendungsjahr 2023 dazu entschieden hat, statt einer erneuten Erhöhung der Referenzwerte vorliegende Preissteigerungen für die Mittagsverpflegung durch die Gewährung einer zusätzlichen Zuwendungsposition zu berücksichtigen. Die im streitgegenständlichen Bescheid benannten „Globalmittel Mittagsverpflegung“ führen zu einer Erhöhung der Mittagsverpflegung im U3-Bereich in Höhe von 2,57 Euro pro JGP und im Ü3-Bereich sowie für die 9./10. Plätze in Höhe von jeweils 9,00 Euro pro JGP (vgl. Senatsbeschluss vom 19.12.2023, Sachkostenerhöhung 2024 referenzwert- und richtlinienfinanzierte Einrichtungen in der Kindertagesförderung).

Es ist ferner nachvollziehbar, dass die Beklagte die Preissteigerungen für den Zeitraum von 2011 bis 2021 anhand einer Fortschreibung der Werte des F-Gutachtens aus 2017 ermittelt hat. In dem F-Gutachten wurden schlüssig die entsprechenden Preissteigerungen für die verschiedenen Bestandteile des Referenzwertes unter Begutachtung der Senkung oder Erhöhung der Kostenindices herausgearbeitet. Auch die Fortschreibung der einzelnen

Werte wurde im Senatsbeschluss vom 19.07.2022 unter Heranziehung der Kostenindices nachvollziehbar dargestellt. Die Beklagte hat hierbei die vorhandenen Preissteigerungen zwischen 2007 und 2011 auch nicht gänzlich ausgeblendet, da sie neben der gutachtenbasierten Berechnung der Preissteigerung von 2011 bis 2021 den alten Referenzwert von 2007 pauschal um 2 % angehoben hat, was einem tatsächlichen Erhöhungsbetrag von 9,69 Euro für den Zeitraum von 2007 bis 2011 entspricht. Vor dem Hintergrund des von der Beklagten angesetzten Erhöhungswerts pro JGP für Ü3-Kinder für den Zeitraum 2011 bis 2021 (28,57 Euro; pro Jahr ca. 2,86 Euro) liegt der für die Jahre 2007 bis 2011 angesetzte Betrag von 9,69 Euro (pro Jahr ca. 2,42 Euro) auch nicht außerhalb des Gestaltungsspielraums der Beklagten.

**b.**

Es ist zudem nicht willkürlich, dass die Beklagte bei der Bemessung der neuen Referenzwerte lediglich eine Erhöhung in Bezug auf die vom F-Gutachten entnommenen und fortgeschriebenen Sachkostenwerte vorgenommen hat.

Wie bereits ausgeführt, durfte die Beklagte von einer allein referenzwertbasierten Zuwendungspraxis abrücken, soweit sie den Kostensteigerungen auf andere Weise Rechnung trägt. Demnach ist es nicht zu beanstanden, dass die Beklagte den Referenzwert nicht auch um die aufgrund von Tarifierhöhungen angestiegenen Personalkosten angepasst hat, sondern stattdessen neben den gewährten „Zuwendungen für Personalverstärkungen“ die den Referenzwert übersteigenden Personalkosten durch die Erhöhung der Zuwendungssumme um die seit 2007 aufgrund von Tarifierhöhungen entstandenen Personalmehrausgaben erstattet und zugleich mit der Zuwendung „9. und 10. Platz“ pauschale Förderungen in Höhe von 228,57 Euro pro Monat und Platz gewährt, die den erhöhten Personaleinsatz aufgrund der Erweiterung der Gruppengröße in der U3-Betreuung ausgleichen sollen.

**c.**

Auch der von der Beklagten vorgenommene Abzug von 25 % von der unter Fortschreibung der Referenzwerte bis 2021 errechneten Sachkostenerhöhung i.H.v. 38,09 Euro ist (noch) von ihrem Gestaltungsspielraum gedeckt.

Zur Begründung des pauschalen Abzugs hat die Beklagte darauf verwiesen, dass der von F. zugrunde gelegte, errechnete Wert für 2017 (660,99 Euro) nicht den im Jahr 2016 durch die Beklagte ermittelten durchschnittlichen von den Trägern abgerechneten Gesamtkosten von 551,13 Euro pro JGP entsprochen, sondern fast 20% unter dem hochgerechneten Wert gelegen habe. Diesbezüglich ist zunächst nicht zu beanstanden, dass die Beklagte

überhaupt einen Abzug vornimmt, obwohl die laut dem F-Gutachten grob ermittelten Kosten der Eigenbetriebe der Beklagten (KiTa Bremen) in Höhe von 666,34 Euro leicht über dem errechneten Wert gelegen hätten. Maßgeblich für die Gewährung der hier streitgegenständlichen Zuwendung ist die Gleichbehandlung der im Stadtgebiet der Beklagten ansässigen referenzwertfinanzierten freien Träger in der Kindertagesbetreuung und kein Vergleich mit den Eigenbetrieben der Beklagten (vgl. BayVGh, Urt. v. 23.10.2013 – 12 BV 13.650 –, juris Rn. 26). Es ist auch nachvollziehbar, dass die Beklagte sich in Bezug auf die Höhe des Abzugs an den ermittelten durchschnittlichen Gesamtkosten der freien Träger (551,13 Euro) im Jahr 2016 orientiert hat. In der Senatsvorlage vom 19.07.2022 wird ausgeführt, dass die durchschnittlichen Gesamtkosten 2016 fast 20 % unter dem hochgerechneten Wert gelegen hätten. Zudem wurden unter Verweis auf eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung zusätzlich weitere 5 % abgezogen. Diese Vorgehensweise ist noch von dem Gestaltungsspielraum der Beklagten gedeckt. Insbesondere stand es der Beklagten frei, bei der Festlegung der Angemessenheit der Ausgaben auch Einsparpotentiale der Träger beim Betrieb der Einrichtungen mittels Strukturveränderungen in Rechnung zu stellen (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 85). Zwar lag der Durchschnittswert für 2016 (551,13 Euro) tatsächlich knapp 16,5 % unter dem fortgeschriebenen Referenzwert für 2017 (660,99 Euro). Hierbei lagen die niedrigsten abgerechneten Kosten (455,- Euro) aber immerhin ca. 31 % und die höchsten abgerechneten Kosten (600,- Euro) immer noch ca. 9 % unter dem fortgeschriebenen Referenzwert für 2017. Selbst wenn man nicht den von der Beklagten berücksichtigten fortgeschriebenen Referenzwert aus 2017 (660,99 Euro), sondern den fortgeschriebenen Referenzwert aus 2016 (645,74 Euro) mit den tatsächlich abgerechneten Kosten der freien Träger aus dem Jahr 2016 vergleicht, lag der Durchschnittswert knapp 14,5 %, der niedrigste abgerechnete Wert ca. 29,5 % und der höchste abgerechnete Wert ca. 7 % unter dem fortgeschriebenen Referenzwert für 2016. Unter Berücksichtigung dieser Werte handelte die Beklagte bei Vornahme eines Abzugs in Höhe von 25 % noch im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums.

#### d.

Es erscheint grundsätzlich auch nicht sachwidrig, dass die Beklagte bei der Festlegung der neuen Referenzwerte zwischen den U3- und Ü3-Kindern differenziert und ihrer Berechnung den Gedanken zugrunde gelegt hat, dass die Erhöhung der Sachkosten grundsätzlich lediglich einmal pro Kind berücksichtigt werden soll. Die Beklagte differenziert bereits bei der Festlegung der JGP zwischen den unterschiedlichen Altersstufen. Eine entsprechende Differenzierung bei der Festlegung des Referenzwertes erscheint demnach nicht systemwidrig. Dass sich hierbei im Detail Inkohärenzen ergeben – beispielsweise fällt die Erhöhung der Essenspauschale, die „für jedes Kind nur einmal“



gewährt werden sollte, durch die Multiplikation mit dem Altersgruppenfaktor für die Betreuung eines Ü3-Kindes im Umfang von 6 Stunden (Faktor 0,86) geringer aus als für die Betreuung eines Ü3-Kindes im Umfang von 8 Stunden (Faktor 1,0) – überschreitet die Grenze zur Willkür nicht.

**e.**

Ferner ist es nicht willkürlich, dass die Beklagte im Rahmen der Referenzwertfinanzierung im Jahr 2023 eine zusätzliche Zuwendung lediglich für die Aufbauphase einer Kindertageseinrichtung (vgl. Bescheid v. 13.09.2024, „Nebenkosten und Leitungskontingente in der sukzessiven Eröffnungsphase (unbelegte Plätze)“) und nicht auch für darüber hinausgehende Phasen einer Unterbelegung gewährt hat.

Die Beklagte hat sich im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums für eine grundsätzlich referenzwertbasierte Zuwendungspraxis mittels pauschalierter Durchschnittswerte entschieden. Ergänzend hierzu werden seit 2007 die den Referenzwert übersteigenden Personalkosten durch die Erhöhung der Zuwendungssumme um die seit 2007 aufgrund von Tarifierhöhungen entstandenen Personalmehrausgaben aufgefangen. Wie bereits ausgeführt, ist diese Praxis nicht zu beanstanden. Auf die Erstattung zusätzlicher Kostenpositionen besteht folglich kein Anspruch, soweit die Beklagte sich nicht durch eine entsprechende Verwaltungspraxis (s. Zuwendungsposition für die Aufbauphase im Jahr 2023) und den Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller referenzwertfinanzierten Träger gebunden hat. Zudem wird das grundsätzlich beim Träger liegende Kostenrisiko bei einer zwischenzeitlichen Unterbelegung durch die Beklagte durch die vollständige Erstattung der Mieten abgemildert.

**f.**

Der Vergleich der Klägerin mit der Verwendungsnachweisprüfung ihrer Rechtsvorgängerin für das Zuwendungsjahr 2021 geht fehl. Zwar ist es richtig, dass in dem Zuwendungsverfahren der Rechtsvorgängerin der Klägerin für das Jahr 2021 kein Fehlbetrag verblieben ist. Es wurden jedoch entgegen dem Vortrag der Klägerin nicht sämtliche von der Rechtsvorgängerin mit ihrem Antrag geltend gemachte Kosten in voller Höhe anerkannt. Vielmehr hat der Prozessbevollmächtigte der Rechtsvorgängerin in dem in Bezug auf das Zuwendungsjahr 2021 geführten Klageverfahren 3 K 2510/21, mit dem die Gewährung einer weiteren Zuwendung in Höhe von 72.191,- Euro beantragt wurde, nach Durchführung der Verwendungsnachweisprüfung selbst vorgetragen, dass durch Einsparungen und veränderte Umstände der Aufwand auf den ursprünglich (unter Heranziehung des alten Referenzwertes i.H.v. 484,72 Euro) bewilligten und abschließend

abgerechneten Betrag reduziert werden konnte, nachdem die klageweise geltend gemachte erhöhte Fördersumme nicht zur Verfügung stand.

#### g.

Aus einem Gespräch der Klägerin mit der Beklagten im Jahr 2017, in dem der Klägerin versichert worden sei, dass sie keinen Eigenanteil zu tragen habe, folgt ebenfalls kein Anspruch auf die begehrte höhere Zuwendung. Unabhängig von dem für eine Zusicherung geltenden Schriftformerfordernis (§ 34 Abs. 1 Satz 1 SGB X) wurde ein Eigenanteil durch die Beklagte gerade nicht festgesetzt (vgl. Bescheid v. 13.09.2024, Anlage 3 Zuwendungsberechnung 2023, Zeile 9: „0,00 € Eigenanteil (wird vorher festgesetzt)“).

Dass die Beklagte keinen Eigenanteil festgesetzt hat, führt nicht dazu, dass die Klägerin einen Anspruch auf Vollfinanzierung hat. Zwar ist die Beklagte verpflichtet, die Ausgaben zu fördern, soweit sie angemessen sind (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 14.07.2021 – 2 LC 112/20 –, juris Rn. 88). Die Festlegung der angemessenen und folglich notwendigen Sachausgaben unterliegt aber dem Gestaltungsspielraum der Beklagten (vgl. Gestaltungsauftrag aus § 18 Abs. 4 BremKTG).

#### h.

Die Beklagte war auch berechtigt, von dem errechneten akzeptablen Betriebsergebnis die durch die Klägerin in ihrem Verwendungsantrag selbst angegebenen Einnahmen durch Firmenbeiträge (21.800,- Euro) abzuziehen, um so den tatsächlichen Fehlbedarf zu ermitteln.

Grundsätzlich sind Zuwendungen im Rahmen einer Fehlbedarfsfinanzierung gegenüber anderen Finanzierungsmitteln, die der Zuwendungsempfänger selbst anzubringen hat und die er von Dritten erhält, subsidiär (vgl. VG Bremen, Urt. v. 29.01.2020 – 3 K 2110/13 –, juris Rn. 50). Daraus folgt, dass die Beklagte Einnahmen, die im Zusammenhang mit dem Zuwendungszweck stehen, von der zu gewährenden Zuwendungssumme in Abzug bringen kann.

Die Klägerin macht geltend, es handele sich hierbei um Beiträge von Unternehmen für Belegplätze in der Kita W. und G. Diese Beiträge würden aufgrund vertraglicher Vereinbarung mit Unternehmen für Mehrkosten aufgrund längerer Betreuungszeiten und kürzeren Schließungszeiten gezahlt, die nicht Gegenstand der Referenzwertfinanzierung seien. Nach den Ausführungen der Beklagten werden solche Beiträge der Unternehmen jedoch nicht in voller Höhe als Einnahmen abgezogen, sondern lediglich in Höhe von 200,- Euro pro Monat für ein Ü3-Kind und 300,- Euro pro Monat für ein U3-Kind. Der diese

Beträge übersteigende Teil verbleibt folglich bei der Klägerin und kann für die Bereitstellung von Zusatzangeboten verwendet werden. Dieses Vorgehen der Beklagten ist nicht zu beanstanden, da auch die „Belegplatz-Kinder“ am Regelangebot, das über den Referenzwert finanziert wird, teilnehmen und die Einnahmen somit im Zusammenhang mit dem Zweck stehen. Dass die verbliebenen Beträge nicht ausreichend sind, um die Zusatzangebote finanzieren zu können, wird von der Klägerin nicht vorgetragen.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, § 188 Satz 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

### IV.

Die Berufung war zuzulassen, da die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (§§ 124a, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig.

Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils ist die Berufung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Berufung.

Dr. Kiesow

Dr. Weidemann

Schröder