

Kreistagsdrucksache Nr. 011/18

AZ. GB2/A21

Anlagen

Tagesordnungspunkt

Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung im Landkreis Tübingen

Bericht

Jugendhilfeausschuss (öffentlich) am 07.02.2018

Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung / Sachverhalt

1996 wurde erstmals in Deutschland ein Rechtsanspruch auf eine öffentlich geförderte Kindertagesbetreuung für drei- bis sechsjährige Kinder eingeführt. Hintergrund war eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Neuregelung des Abtreibungsparagrafen 218. Der Rechtsanspruch sollte den Entschluss begünstigen, ungeborenes Leben auszutragen. Am 1.1.2005 trat das Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau, insbesondere der Tagesbetreuung für Kleinkinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz - TAG) in Kraft. 2008 mit dem Kinderförderungsgesetz wurde der Ausbau der Betreuung für Kinder im Alter unter drei Jahren weiter gesetzlich geregelt.

Ab dem 1. August 2013 gilt für alle Kinder ab einem Jahr ein Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Für Kinder, die das erste Lebensjahr noch nicht vollendet haben, gilt eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung von Plätzen nach rechtlich fixierten Bedarfskriterien. Für Kinder ab dem dritten Lebensjahr ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen bzw. in Ergänzung in der Kindertagespflege zur Verfügung zu stellen. Ebenso haben die Träger ein bedarfsgerechtes Angebot für Kinder im schulpflichtigen Alter bereit zu halten.

Im SGB VIII in Paragraph 22, der zu den Grundsätzen der Förderung in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege Stellung bezieht, wird nochmals betont, dass Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege neben der Förderung des Kindes, die Unterstützung der Familien in der Erziehung und Bildung ergänzt und den Eltern dabei hilft, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander zu vereinbaren.

Der Rechtsanspruch ist heute zu einer Selbstverständlichkeit für die über und die unter Dreijährigen geworden. Mit dem Anspruch wurde ein Expansionsprozess in Gang gesetzt und der Stellenwert der frühen Betreuung für Eltern nahm stetig zu. Die renommierte Autorengruppe Fachkräftebarometer zeigt z.B. auf, dass mit 55.000 Einrichtungen, ca. 615.000 pädagogischen Fachkräften in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege und 3,5 Millionen Kinder der Sektor fast dreimal so groß wie die Grundschulen und annähernd so groß wie das gesamte allgemeinbildende Schulwesen ist.

Ausbau der Kindertagesbetreuung und Bedarfsplanung im Landkreis Tübingen

Die Städte und Kommunen im Landkreis haben ebenfalls kontinuierlich den Ausbau der Betreuungsplätze vorangetrieben. Der Landkreis Tübingen besetzt im Vergleich zu den anderen Landkreisen in Baden-Württemberg einen der Spitzenplätze bei der Ausbauquote von Betreuungsplätzen unter und über drei Jahren. Bisher entsprachen die bereitgestellten Plätze in Tageseinrichtungen und in der Tagespflege dem Bedarf der Eltern im vollen Umfang. Mit einer in der Schnelligkeit unerwarteten Dynamik der demographischen Entwicklung ist diese Balance im Landkreis nicht mehr flächendeckend gegeben.

Die Zahlen des Statistischen Landesamtes zeigen es schon für 2016 auf: In jeder Gemeinde gibt es einen Zuwachs an Kindern. Die eigenen Zahlen der Kommunen bestätigen dies. Der Zuwachs setzt sich fort.

So konnte z.B. mit dem Trend zur Erhöhung von Kinderzahlen auf 3 und 4 Kinder in einer Familie in den Vorausplanungen nicht gerechnet werden. Der Zuzug von Familien mit Flüchtlingshintergrund spielt dagegen nur eine untergeordnete Rolle in der demographischen Entwicklung.

Jede Stadt und Gemeinde im Landkreis reagierte und reagiert auf die Entwicklung der Kinderzahlen mit einem Ausbau ihrer Kindertagesbetreuung. Es gibt Planungen für Neu- und Umbauten, die Suche nach Übergangsregelungen und die Prüfung der Möglichkeiten von Verdichtungen in den Einrichtungen. Der Tageselternverein verstärkt seine Suche nach Tagespflegepersonen vor Ort, entwickelt Lösungen mit den kommunalen Trägern und baut seine Präsenz in den Gemeinden des Landkreises aus.

Vom Gemeinderatsbeschluss über die Planung bis zur Fertigstellung vergehen jedoch in der Regel bei Neubauten bis zu drei Jahren und bei Übergangslösungen bis zu einem Jahr.

Die Eltern von Kindern - vor allem im Alter von unter drei Jahren - benötigen aber in steigender Zahl sofort, bzw. zum September 2018 einen Betreuungsplatz.

Es besteht daher auch im Landkreis Tübingen die Gefahr, dem Betreuungsbedarf in Einzelfällen nicht nachkommen zu können.

Rechtslage: Gewährleistung des Anspruches auf Kindertagesbetreuung

Nach der Einführung des Rechtsanspruchs am 01.08.2013 zur Förderung von Kindern unter drei Jahren entstanden zahlreiche Rechtsgutachten und Gerichtsentscheidungen, die den Anspruch im Hinblick auf seine Durchsetzbarkeit und seine Rechtsfolgen konkretisiert und interpretiert haben. Die im Folgenden erläuterte Rechtslage bezieht sich deswegen insbesondere auf den Rechtsanspruch auf Förderung für Kinder unter drei Jahren. Die Rechtsnatur der Ansprüche nach § 24 Abs. 2 und § 24 Abs. 3 SGB VIII ist aber identisch (so Wiesner, § 24, Rn. 55), so dass das Dargestellte grundsätzlich auch für den Anspruch für Kinder, die das dritte Lebensjahr vollendet (§ 24 Abs. 3 SGB VIII) haben, gilt. Die derzeit maßgebliche Rechtsprechung erging zu Konstellationen, in denen die Kommunen selbst Träger der öffentlichen Jugendhilfe waren. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei fehlenden Plätzen, Amtshaftungsansprüche auch gegen den Landkreis geltend gemacht werden können.

Inhaber des Anspruchs ist das Kind, regelmäßig vertreten durch seine Eltern, § 1629 BGB.

Anspruchsgegner ist der Landkreis Tübingen: Grundsätzlich ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gesamtverantwortlich für die Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB VIII (vgl. §§ 79, 80 SGB VIII). Eine Übertragung der Aufgaben auf die Gemeinden, wie sie das LKJHG zulässt, ist im Rahmen des Rechtsanspruchs nicht erfolgt. Auch das KiTaG enthält keine abweichende Zuständigkeitszuweisung. Die Gemeinden werden jedoch nach dem KiTaG zur Durchführung von Aufgaben der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege herangezogen. In § 3 KiTaG wird ebenfalls auf die Verpflichtungen der Gemeinden zur Bedarfsplanung verwiesen. Diese steht aber neben dem Passus „unbeschadet der Verpflichtung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe“.

Der Erfüllungsanspruch richtet sich als „**Verschaffungsanspruch**“ gegen die Abteilung Jugend des Landratsamtes als letztlich Planungsverantwortlicher. Da hier der Landkreis als Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht zugleich Träger der (in kommunaler oder in freier Trägerschaft stehenden) Einrichtungen ist, bezieht sich der Anspruch auf die Verschaffung eines geeigneten, zumutbaren Platzes. Dieser Anspruch besteht als **unbedingter Gewährleistungsanspruch**, so dass er unabhängig von der finanziellen Kapazität des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder von einer durchschnittlich angestrebten Versorgungsquote zu erfüllen ist; (der Anspruch besteht auf Verschaffung eines freien, (individuell) bedarfsgerechten und wohnortnahen (ggf. auch arbeitsplatznahen) Betreuungsplatzes. Auch die Entfer-

nung zum Betreuungsplatz muss (individuell) zumutbar sein. Der Platz muss den an das Betreuungspersonal und die Räumlichkeiten gestellten Anforderungen genügen. Beim zeitlichen Umfang der Betreuung geht man in unterschiedlichen Gutachten von einer Betreuung ab einem Jahr von höchstens 45 Stunden in der Woche aus.

Das für alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe geltende **Wunsch- und Wahlrecht** nach § 5 SGB VIII ist in den Kapazitätsgrenzen zu beachten. Ein Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder bei einer Tagespflegeperson, die nicht bereits vorhanden oder verfügbar ist, ergibt sich weder aus § 5 SGB VIII noch aus den Gewährleistungsansprüchen des § 24 SGB VIII. Bestehen jedoch verfügbare Betreuungsplätze, ist das Wunsch- und Wahlrecht nicht räumlich beschränkt auf den Einzugsbereich des Kindes, jedoch begrenzt durch den Mehrkostenvorbehalt. Wenn die Kapazitäten in den in Frage kommenden – gewünschten - Einrichtungen erschöpft sind, kann der Anspruch auf Kindertagesbetreuung auch durch den Nachweis eines Platzes in der Kindertagespflege erfüllt werden. Dies gilt nach der Formulierung des Gesetzgebers zumindest für den Rechtsanspruch für Kinder unter drei Jahren nach § 24 Abs.2 SGB VIII.

Es besteht kein Rechtsanspruch auf Schaffung oder Beibehaltung einer bestimmten Einrichtung.

Bevor die Kinder, vertreten durch ihre Eltern, ihre Ansprüche gerichtlich durchsetzen können, ist immer ein **Antrag** beim öffentlichen Jugendhilfeträger erforderlich. Dies gilt auch dann, wenn die Anmeldung für den Platz bei der Gemeinde zu erfolgen hat. Haben die Eltern einen ablehnenden Bescheid erhalten, muss **Widerspruch** innerhalb eines Monats gegen diesen Bescheid beim Landratsamt eingelegt werden.

Anspruchsinhalte sind zum einen die **Erstattung von Mehrkosten**, die dadurch entstehen, dass die Eltern selbst einen (privaten) Betreuungsplatz suchen müssen. Eine Betreuung durch Angehörige oder ähnliche „Notlösungen“ sind keine Ersatzbeschaffungen. Mit einem Urteil vom 20.10.2016 wurde ebenfalls entschieden, dass auch ein Amtshaftungsanspruch auf den **ausgefallenen Verdienst** bei Nichtbereitstellung eines Platzes zur Kindertagesbetreuung besteht.

Zusammenarbeit der Kommunen und der Abteilung Jugend zur Bedarfsplanung und Gewährleistung des Rechtsanspruches.

- Die Abteilung Jugend führt seit Einführung des Rechtsanspruches mit allen Bürgermeistern im Landkreis jährlich Gespräche zur Bedarfsplanung. Neben der schriftlichen Bedarfsplanung und den Vorplanungen zu den Gesprächen ergibt sich in den Gesprächen ein konkretes Bild zur Entwicklung der Kinderzahlen, der Erweiterung der Gemeinden durch Verdichtung bzw. der Ausweisung neuer Baugebiete. Die Sicherung und Gewinnung von Fachkräften spielt seit drei Jahren ebenfalls eine wichtige Rolle.
- Regelmäßig wird über den Ausbaustand in den Städten und Gemeinden des Landkreises vor allem der Plätze für Kinder unter drei Jahren im Jugendhilfeausschuss berichtet.
- Auf Einladung nimmt die Fachberatung der Fachstelle Kindertagesbetreuung an den Bedarfsplanungssitzungen von Städten und Gemeinden teil.
- Die Fachberaterin berät die Städte und Gemeinden in allen Fragen des Bedarfs und der Umsetzung des Rechtsanspruches.
- Eltern, die sich an die Abteilung Jugend wenden, da sie keinen Platz erhalten, werden bei der Suche intensiv unterstützt. Es wird mit den Städten und Gemeinden Rücksprache geführt und gemeinsam nach Lösungen gesucht.

Bisher wurden für jede Anfrage von Eltern bei der Abteilung Jugend Möglichkeiten der Betreuung gemeinsam mit den Gemeinden und Städten gefunden. Eltern hatten den Eindruck, dass ihre Situation ernst genommen wird und im Rahmen des Machbaren nach Lösungen gesucht werden.

Eine Prognose zu geben, ob Eltern rechtliche Schritte zum Einklagen des Rechtsanspruches gehen werden, kann nicht beantwortet werden. Nicht geklärt hat das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang die Frage, ob der Anspruchsinhaber neben der Selbstbeschaffung versuchen muss, den Rechtsanspruch im Wege des Eilrechtsschutzes geltend zu machen.

Eines ist allen deutlich: Durch eine Klage wird der Rechtsanspruch weiter ausdifferenziert, eine konkrete Lösung für die Betreuung des Kindes ergibt sich daraus aber nicht umgehend. Die gemeinsamen Anstrengungen der Gemeinden und des Landkreises richten sich daher weiterhin und verstärkt darauf, sowohl einen bedarfsgerechten Ausbaustand an Betreuungsplätzen vorzuhalten, als auch ggf. flexibel nach akzeptablen (Übergangs)Lösungen zu suchen und diese im Sinne der Kinder und ihrer Familien zu realisieren.