

Thomas Meysen/Janna Beckmann/Nerea González Méndez de Vigo

Die Förderung von Flüchtlingskindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege aus rechtlicher Sicht*

1 Zugang von Flüchtlingskindern zu Leistungen der Tagesbetreuung

In der Praxis wird Flüchtlingskindern der Zugang zu Leistungen der Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege häufig „spätestens nach sechs Monaten“ oder erst dann gewährt, wenn die Asylbewerber/innen tatsächlich in das landesinterne Verteilungsverfahren kommen. Aus rechtlicher Perspektive stellt sich der Zeitpunkt, ab dem Kinder aus Flüchtlingsfamilien Zugang zu Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe und damit aus der Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege haben, allerdings anders dar. Er ist nach § 6 SGB VIII zu bestimmen, wobei Absatz 2 der Vorschrift regelt, unter welchen Voraussetzungen Ausländer Leistungen nach dem SGB VIII beanspruchen können, Absatz 4 sodann jedoch auf die Vorrangigkeit des über- und zwischenstaatlichen Rechts hinweist, aus dem sich somit eine noch weitergehende Zugangsbechtigung ergeben kann.

1.1 Zugang bei rechtmäßigem oder geduldetem, gewöhnlichen Aufenthalt (§ 6 Abs. 2 SGB VIII)

Nach § 6 Abs. 2 SGB VIII können Ausländer/innen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nur beanspruchen, wenn sie sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten.

- Rechtmäßig halten sich Ausländer/innen bspw. in Deutschland auf, wenn sie als EU-Bürger freizügigkeitsberechtigt nach dem FreizügG sind, einen Aufenthaltstitel nach dem AufenthG haben oder sich als Inhaber/innen einer Aufenthaltsgestattung nach dem AsylG im anhängigen Asylverfahren befinden.¹
- Aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung halten sich Ausländer/innen in Deutschland auf, wenn sie der Ausreisepflicht unterliegen, diese aber insbesondere aufgrund von rechtlichen oder tatsächlichen Hindernissen nicht vollstreckt werden kann (§ 60a AufenthG).²

Was den Aufenthalt betrifft, so genügt nicht der tatsächliche, sondern bedarf es eines gewöhnlichen Aufenthalts im Inland. Ein solcher ist nach der anwendbaren sozialrechtlichen Bestimmung

* Der Beitrag ist die Kurzfassung der Rechtsexpertise „Förderung von Flüchtlingskindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege“, erstellt im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts e.V. (DJI), München, durch das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF), Heidelberg.

1 Schellhorn, W. u. a./Kern, SGB VIII, 4. Aufl. 2012 Köln, § 6 Rn. 12; siehe auch Kepert, J., Wann eröffnet sich der Geltungsbereich des SGB VIII für Asylbewerber und Geduldete – Leistungserbringung ab dem ersten Tag des Aufenthalts in Deutschland? ZKJ 2015, S. 94–97.

2 Kunkel, P.C./Fasselt/Kepert, LPK-SGB VIII, 5. Aufl. 2014, § 6 Rn. 9.

in § 30 Abs. 3 S. 2 SGB I gegeben, wenn die Umstände erkennen lassen, dass die betreffende Person in diesem Zuständigkeitsbereich nicht nur vorübergehend verweilt, wozu ein zukunftsöffener Verbleib genügt.³ Somit setzt die Begründung eines gewöhnlichen Aufenthalts gerade keinen Ablauf einer Frist oder das Durchlaufen formaler Verfahrensschritte voraus, sondern stellt allein darauf ab, ob nach objektiven Umständen eine Ausreise aus dem Bundesgebiet nicht absehbar kurz bevorsteht und subjektiv die betreffenden Personen bis auf Weiteres in Deutschland bleiben wollen. Ein/e ausreisepflichtige/r Ausländer/in begründet somit, dies hat das BVerwG klargestellt, auch dann einen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland, wenn der Aufenthalt rechtswidrig ist, aber mit der Abschiebung bis auf Weiteres nicht zu rechnen ist.⁴ Etwas Anderes ist lediglich dann anzunehmen, wenn der Aufenthalt zu Besuchszwecken erfolgt, sich die Eingereisten nur auf der Durchreise befinden oder wenn bereits feststeht, dass ihr Aufenthalt auf baldige Beendigung abzielt oder demnächst beendet sein wird.⁵

Somit begründen Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft, die nach Deutschland kommen, um hier internationalen Schutz zu suchen und Perspektiven für ein Bleiben zu schaffen, regelmäßig einen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, häufig bereits am Tag des Grenzübertritts. Darauf, ob sich die Ausländer/innen bei ihrem Aufenthalt im Inland in einer Erstaufnahmeeinrichtung, einer Gemeinschaftsunterkunft oder anderweitig in Deutschland aufhalten, kommt es somit nicht an,⁶ sofern sie ihren bisherigen ausländischen Aufenthaltsort tatsächlich aufgegeben haben.⁷ Wenn mitunter darauf abgestellt wird, dass „spätestens nach sechs Monaten“ oder dass erst dann, wenn die Asylbewerber/innen in das landesinterne Verteilungsverfahren kommen, ein gewöhnlicher Aufenthalt begründet werde,⁸ so spielt dies auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts an, die gerade nicht die Auslegung des § 6 Abs. 2 SGB VIII betraf,⁹ sondern die – seit längerem überholte – Auslegung des Begriffs des gewöhnlichen Aufenthalts im internationalen Privatrecht. Allein maßgeblich ist jedoch die sozialrechtliche Definition des gewöhnlichen Aufenthalts in § 30 Abs. 3 S. 2 SGB I.

Nach der Anwendung von § 6 Abs. 2 SGB VIII haben also alle ausländischen Kinder Zugang zu Leistungen nach dem SGB VIII, deren Ausreise nicht unmittelbar bevorsteht, sofern sie sich rechtmäßig oder aufgrund einer ausländerrechtlichen Duldung in Deutschland aufhalten. Dies hilft nicht über das tatsächliche Problem hinweg, dass die Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen den Aufenthaltsstatus des Kindes in der Regel nicht kennen und daher auch die Leistungsberechtigung nicht beurteilen können.

3 BVerwG 30.9.2009 – 5 C 18.08; BVerwG 29.9.2010 – 5 C 21.09, JAmt 2011, 279; Unger, Themengutachten Elterliche Sorge im internationalen Kontext, 2014, TG-1007, www.kijup-online.

4 BVerwG 2.4.2009 – 5 C 2.08, JAmt 2009, 322; jurisPK-SGB VIII/Lange, 2014, § 6 Rn. 34.

5 VG Frankfurt 2.7.2007 – 6 K 1753/02; Schellhorn u. a./Kern, 4. Aufl. 2014, § 6 Rn. 14; jurisPK-SGB VIII/Lange, 2014, § 6 Rn. 34.

6 A.A. noch OVG Magdeburg 13.9.1999 – A 3 S 638/98.

7 Jans, K. u. a./Kunkel, KJHR, Loseblatt, Stand: 10/2008, Köln, § 6 Rn. 42.

8 So etwa Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz, Kita-Sever ▶ Flüchtlingskinder ▶ FAQ (letzter Aufruf: 7.3.2016); Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, Rundschreiben II 4/AMS 03–2014, II 4/6512.01–1/689 vom 27.11.2014; Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (Vorsitz Armin Laschet), Themendossier Zugang zu Bildungseinrichtungen für Flüchtlinge: Kindertagesstätten, Schulen und Hochschulen, 2015, S. 8.

9 BVerwG 24.6.1999 – 5 C 24.98, ZfJ 2000, 31; hierauf Bezug nehmend auch *Kepert* ZKJ 2015, 94, 95.

1.2 Zugang aufgrund besonderer Schutzbedürftigkeit nach internationalem Recht (§ 6 Abs. 4 SGB VIII)

Auf den ausländerrechtlichen Aufenthaltsstatus kommt es allerdings regelmäßig nicht an, denn über- und zwischenstaatliche Recht normiert eine weitergehende Leistungsberechtigung, die aufgrund der Regelung in § 6 Abs. 4 SGB VIII i.V.m. Art. 23 Abs. 1, 25 GG den eingegrenzten Geltungsbereich von § 6 Abs. 2 SGB VIII erweitert. Maßgeblich ist hier die Vorschrift des Art. 5 Abs. 1 des Haager Kinderschutzübereinkommens (KSÜ), nach dem die Vertragsstaaten des Übereinkommens, zu denen auch Deutschland zählt, für sogenannte „Schutzmaßnahmen“ zuständig, wenn das Kind seinen gewöhnlichen Aufenthalt in dem Vertragsstaat hat. Beide Voraussetzungen sind ausschließlich nach dem Verständnis des internationalen Privatrechts zu bestimmen.

Der Begriff der Schutzmaßnahme ist denkbar weit zu verstehen. Davon sind alle individuellen Maßnahmen erfasst, die im Interesse des Kindes erforderlich sind.¹⁰ Art. 4 KSÜ enthält eine Aufzählung, welche Maßnahmen nicht zu den Schutzmaßnahmen zu zählen sind. Die Aufzählung ist abschließend. Im Umkehrschluss sind somit nach allgemeiner Auffassung alle nicht genannten Maßnahmen, die spezifisch dem Schutz in dem beschriebenen weiten Begriffsverständnis dienen, vom KSÜ und damit den Schutzmaßnahmen im Sinne des internationalen Privatrechts insgesamt umfasst.¹¹ Vorausgesetzt ist somit, dass es sich – in Abgrenzung zu abstrakt-generellen Regelungen – um individuelle Maßnahmen handelt, die im Interesse des Kindes erforderlich sind.

In der Literatur zum Kinder- und Jugendhilferecht werden – bislang ohne Gegenstimme – alle individuellen Leistungen nach SGB VIII zu den Schutzmaßnahmen gezählt¹² und hierbei nicht nur die Leistungen der Hilfen zur Erziehung genannt,¹³ sondern daneben sowohl alle im Einzelfall erforderlichen Leistungen der Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit i. S.v. §§ 11 ff. SGB VIII¹⁴ als auch die Angebote der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach §§ 22 ff. SGB VIII.¹⁵ Speziell in Bezug auf Letztere ist allerdings zu fragen, ob die Leistung von der Ausnahme in Art. 4 Buchst. h KSÜ erfasst ist, wonach das Übereinkommen nicht auf „öffentliche Maßnahmen allgemeiner Art in Angelegenheiten der Erziehung und Gesundheit“ anzuwenden ist. Der offizielle erläuternde Bericht der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht stellt insoweit heraus, dass damit das Erziehungs- und Gesundheitswesen „nicht insgesamt“ dem Anwendungsbereich des KSÜ entzogen sei. „Die Unterbringung eines bestimmten Kindes in einer bestimmten Schule oder die Entscheidung, es einem chirurgischen Eingriff zu unterziehen, stellen zum Beispiel Entscheidungen dar, die unter das Übereinkommen fallen“, nicht aber „öf-

10 BGH 20.12.1972 – IV ZB 20/72, NJW 1973, 417; *Rauscher, T.*, Internationales Privatrecht, 4. Aufl. 2012, Heidelberg, Rn. 940.

11 Vgl hierzu insb. Erläuternder Bericht, BT-Drs. 16/12068, 43 (Lagarde-Bericht); insg. auch DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2011, 459; Jans u. a./Kunkel, Stand: 10/2008, § 6 Rn. 85.

12 Hauck, K./Noftz, W./Bieritz-Harder, SGB VIII Kommentar, Loseblatt, Stand: 2/2013, Berlin, § 6 Rn. 19; Wiesner, R./Elmayer, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, München, § 6 Rn. 39; Jans u. a./Kunkel, Stand: 10/2008, § 6 Rn. 78, 85.

13 Kunkel/Fasselt/Kepert, § 6 Rn. 16; jurisPK-SGB VIII/Lange, 2014, § 6 Rn. 58; Wabnitz, R.J. u. a./Öndül/Gerlach, GK-SGB VIII, Loseblatt, Stand: 9/2014, Köln, § 6 Rn. 59.

14 Jans u. a./Kunkel, Stand: 10/2008, § 6 Rn. 78; Oberloskamp, H., Jugendhilfe für Ausländer, FuR 1992, S. 131–137; Münder, J. ual/Münder, FK-SGB VIII, 6. Aufl. 2009, Baden-Baden, § 6 Rn. 15.

15 Kunkel/Fasselt/Kepert, § 6 Rn. 16; DIJuF-Rechtsgutachten JAmt 2011, S. 459.

fentlich-rechtliche Maßnahmen allgemeiner Art – etwa im Hinblick auf die [allgemeine]¹⁶ Schulpflicht oder Pflichtimpfungen [...]“.¹⁷

Ausdrücklich wird somit die Aufnahme in eine Schule als „Schutzmaßnahme“ im Sinne des Kinderschutzübereinkommens erwähnt, nicht aber die abstrakt-generelle gesetzliche Regelung einer Schulpflicht. Auch hieraus wird deutlich, dass individuelle Leistungen von den Schutzmaßnahmen erfasst sind. Die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege nach §§ 22 ff. SGB VIII erfolgt freiwillig aufgrund einer Entscheidung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe oder aufgrund einer Aufnahmeentscheidung des Einrichtungsträgers. Der individuelle Bedarf ist anzumelden.

Auch bei den infrastrukturellen Leistungen nach §§ 22 ff. SGB VIII handelt es sich nach der Konstruktion im deutschen Sozialleistungssystem somit um individuelle Hilfen, die alle Kriterien einer „Schutzmaßnahme“ im Sinne des internationalen Privatrechts im Allgemeinen und des Kinderschutzübereinkommens im Besonderen erfüllen.

Der „gewöhnliche Aufenthalt“ im internationalen Privatrecht hat sich der sozial-rechtlichen Definition in § 30 Abs. 3 S. 2 SGB I mittlerweile weitgehend angenähert. Erforderlich ist, dass das Kind seinen sog. räumlichen Lebens- oder Daseinsmittelpunkt im betreffenden Land hat. Auf die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts kommt es dabei nicht an. Bei Kindern, die mit ihren Familien nach Deutschland geflohen sind, haben diese regelmäßig im Ausland keinen gewöhnlichen Aufenthalt mehr. Sie begründen somit im Bundesgebiet regelmäßig schon mit der Einreise ihren gewöhnlichen Aufenthalt, wenn der Verbleib in Deutschland auf längere Zeit angelegt ist und die Aufgabe des Aufenthalts im Bundesgebiet, etwa aufgrund einer zeitnah bevorstehenden Abschiebung oder der geplanten Weiterreise in ein anderes Land, nicht absehbar ist. Eine Mindestdauer bis zur Begründung eines gewöhnlichen Aufenthalts wird auch im internationalen Privatrecht nicht (mehr) gefordert.

Der Zugang von Flüchtlingskindern zu Leistungen der Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege besteht somit nicht erst nach der landesinternen Verteilung, sondern in der Regel von Beginn des Aufenthalts in Deutschland an.

2 Inhalt und Umfang von Leistungsansprüchen und Leistungsverpflichtungen

Ist der Zugang der Flüchtlingskinder eröffnet, so besteht für sie die gleiche Leistungsberechtigung auf Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege wie für alle anderen Kinder auch. Unterschieden wird in § 24 SGB VIII nur nach unterschiedlichen Altersgruppen.

So besteht für Kinder unter einem Jahr kein subjektiver, einklagbarer Rechtsanspruch auf Förderung, wohl aber eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Jugendamts zur gewünschten Förderung in Tageseinrichtungen oder Kindertagespflege, wenn die in § 24 Abs. 1 SGB VIII genannten Kriterien erfüllt sind. Als Kriterien sind hier zum einen das kindbezogene Kriterium des Gebotenseins der Leistung für die kindliche Entwicklung (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SG VIII) und zum anderen elternbezogene Bedarfe wie insbesondere die Erwerbstätigkeit und die Arbeitssuche sowie die

¹⁶ Heidel u. a./Benicke, BGB, 2. Aufl. 2012, Anhang I zu Art. 24 EGBGB Rn. 1.

¹⁷ Erläuternder Bericht, BT-Drs. 16/12068, 44 (Lagarde-Bericht), hierauf bezugnehmend *Andrae* IntFamR 388; Palandt/*Thorn*, BGB, 74. Aufl. 2015, Anh EGBGB Art. 24 Rn. 16; Staudinger/*Pirrung*, BGB, Neubearb. 2009, Vorbem. zu Art. 19 EGBGB Rn. G 41.

Schul- oder Hochschulausbildung oder berufliche Bildungsmaßnahme genannt (§ 24 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB VIII). Der Besuch von Integrationskursen ist in dieser Aufzählung nicht ausdrücklich benannt und lässt sich derzeit, obwohl der Besuch des Integrationskurses durchaus Bildung generiert und durch den intendierten Spracherwerb die Arbeitssuche wesentlich erleichtert werden dürfte, nicht unter die aufgezählten anererkennungsfähigen Bedarfe fassen.¹⁸

Für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres besteht dagegen seit 2013 gem. § 24 Abs. 2 SGB VIII ein subjektiver Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege, der nicht mehr vom Bestehen bestimmter Bedarfskriterien abhängig ist. Der Umfang richtet sich – wie auch bei der objektiv-rechtlichen Förderverpflichtung gegenüber den unter einjährigen Kindern – nach dem individuellen Bedarf. Daraus ergibt sich für die über einjährigen Kinder ein gemischtes System: Der Rechtsanspruch besteht als bedarfsunabhängiger Grundanspruch im Umfang eines mindestens vierstündigen Halbtagesplatzes an allen Wochentagen, der als Infrastrukturangebot vorzuhalten ist.¹⁹ Daneben bestimmt sich der Umfang des Rechtsanspruchs für die Kinder, die mehr oder etwas Anderes benötigen, als vom bedarfsunabhängigen Grundanspruch umfasst ist, zusätzlich nach individuellen Bedarfskriterien (§ 24 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 24 Abs. 1 S. 3 SGB VIII).²⁰ Umfasst sind davon alle objektivierbaren Gründe für einen vom Grundanspruch abweichenden Bedarf, die aufgrund der Zielsetzung des Gesetzgebers anzuerkennen sind. Dabei hatte der Gesetzgeber einerseits kindbezogene und andererseits elternbezogene Bedarfe im Blick.²¹ Im Fall von Flüchtlingskindern kommen kindbezogene Bedarfe in Betracht, wenn die Flüchtlingskinder einen besonderen Bedarf nach Integration und Sicherheit haben, der in Regelsystemen der Tagesbetreuung einen wichtigen Ort finden kann. Daneben kommt als elternbezogener Bedarf, anders als bei den unter einjährigen Kindern, auch die Teilnahme an Integrationskursen und Sprachkursen in Betracht. So wollte der Gesetzgeber mit der Einführung des Rechtsanspruchs Familien insgesamt bessere Entwicklungschancen verschaffen.²² Anzuerkennen sind daher auch solche Bedarfe, die dadurch entstehen, dass die Elternteile an Maßnahmen teilnehmen, die ihre Attraktivität für den Arbeitsmarkt steigern oder die Entwicklungschancen der Familien insgesamt verbessern können, was über eine Erleichterung der Integration zweifellos verstärkt werden kann.²³

Kinder, die über drei Jahre alt sind, haben bis zum Schuleintritt einen Rechtsanspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Zudem ist in Satz 2 der Vorschrift geregelt, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken haben, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Aus der Gegenüberstellung von Satz 1 und Satz 2 ergibt sich, dass sich der Anspruch, unabhängig von einem individuellen Bedarf, nur auf einen Halbtagesplatz bezieht. Für diesen Rechtsanspruch wird von einem Mindeststundenumfang von sechs Stunden vormittags ausgegangen.²⁴ Über diesen Halbtagesplatz als Rechtsanspruch hinaus besteht zwar kein einklagbarer Rechtsanspruch. Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist jedoch aufgrund der bestehenden objektiv-rechtlichen Verpflichtung in der Pflicht, bei entsprechendem Bedarf auch Kindern im Alter von über drei Jahren ei-

18 VG Freiburg, JAmt 2008, S. 493.

19 Meysen, T./Beckmann, J., Rechtsanspruch U3, 2013, Baden-Baden, Rn. 42, 133.

20 Vgl. Meysen/Beckmann, Rn. 129 ff.

21 BT-Drs. 16/9299, 1, 10, 12.

22 BT-Drs. 16/9299, 1, 10, 12.

23 Meysen/Beckmann, Rn. 171.

24 Münder, J. ua/Lakies, FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 24 Rn. 17; Wiesner/Struck, § 24 Rn. 58; Schellhorn, W. ua/Fischer, SGB VIII, 4. Aufl. 2012, Köln, § 24 Rn. 12.

nen Ganztagsplatz zur Verfügung zu stellen. Ob sich die Anpassung des individuellen Bedarfs auf die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen auch auf die Kinder im Kindergartenalter anzuwenden ist, lässt sich aufgrund der ausdrücklichen Bezugnahme der Gesetzesbegründung auf den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren einerseits nicht ganz eindeutig bestimmen. Andererseits wird die Ausrichtung am individuellen Bedarf auch für diese Altersgruppe dazu führen müssen, dass die Teilnahme an Integrations- und Sprachkursen anzuerkennen ist, da auch hier spezifische Bedarfskriterien, wie für die unter einjährigen Kinder, ebenfalls gerade nicht vorgesehen sind.²⁵

Für Kinder ab dem Schulalter schließlich besteht kein Rechtsanspruch auf Förderung mehr. Es ist aber für Kinder im Schulalter, also bis zum 14. Geburtstag (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII) ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorzuhalten (§ 24 Abs. 4 SGB VIII), es besteht folglich wiederum eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Der Umfang richtet sich nach dem Verweis in § 24 Abs. 4 S. 2 auf § 24 Abs. 1 S. 3 SGB VIII wiederum ausdrücklich nach dem individuellen Bedarf, so dass auch Kindern ab dem Kindergartenalter eine dem individuellen Bedarf entsprechende Betreuung während der Zeiten der Integrations- oder Sprachkurse grundsätzlich zu gewähren ist.

3 Keine Bedarfsanmeldung als Zugangsvoraussetzung

Einige Bundesländer sehen zur besseren Planbarkeit des Platzbedarfs Fristen vor, innerhalb derer die beabsichtigte Leistung angemeldet werden muss (§ 24 Abs. 5 SGB VIII i. V. m. Landesrecht; so in Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen). In Niedersachsen können die Kommunen eine Voranmeldefrist festsetzen (§ 12 Abs. 5 NdsKitaG).

Diese Fristerfordernisse stellen sich gerade für Personen, die erst kürzlich in die jeweilige Kommune gezogen bzw. der jeweiligen Kommune zugewiesen wurden, als nur schwer erfüllbar dar. Bundesrechtlich ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe verpflichtet, zum einen bei der bedarfsgerechten Angebotsplanung Vorsorge auch für unvorhergesehene Bedarfe zu treffen (§ 80 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 SGB VIII), und zum anderen grundsätzlich bestehende Rechtsansprüche und objektiv-rechtliche Rechtspflichten durch landesrechtliche Vorgaben nicht zu gefährden. Landesrecht hat daher dafür Sorge zu tragen, dass Bedarfe auch dann zu erfüllen sind, wenn sie kurzfristig entstehen können und wenn dies von den Erziehungsberechtigten nicht zu vertreten ist, etwa weil diese aus Gründen eines Umzugs oder einer Geburt oder im Fall der kurzfristigen Aufnahme einer bedarfsbegründenden Tätigkeit kurzfristig einen Betreuungsplatz benötigen.²⁶

In der Regel finden sich in den Ländergesetzen deshalb auch Vorgaben zu Ausnahmen von der Anmeldefrist. Sind Ausnahmen im Landesrecht nicht ausdrücklich vorgesehen, so sind sie im Wege bundeskonformer Auslegung in die landesrechtliche Vorschrift mit hineinzulesen. Unvorhergesehene Bedarfe, die etwa aufgrund einer kurzfristigen Zuweisung an einen bestimmten Ort im Rahmen eines Verteilungsverfahrens entstehen, sind daher auch ohne Einhaltung einer Anmeldefrist immer zu berücksichtigen.

²⁵ So wohl auch BT-Drucks. 18/6439, S. 6, 7.

²⁶ Wiesner/Struck, § 24 Rn. 69; vgl. auch Meysen/Beckmann, Rn. 434.

4 Finanzierung von Elternbeiträgen, Mittagessen und Ausflügen

Für die Kosten, die durch die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege entstehen, sieht das SGB III eine pauschalierte Kostenbeteiligung der Eltern vor (§ 90 SGB VIII). Die Elternbeiträge sind von der Kommune vollständig oder teilweise zu erlassen bzw. zu übernehmen, wenn den Eltern die Belastung nicht zuzumuten ist (§ 90 Abs. 3 S. 1 SGB VIII). Leistungsberechtigten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) ist die Zahlung eines Elternbeitrags für die Inanspruchnahme von Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege nicht zuzumuten. Der Beitrag ist vollständig zu erlassen bzw. zu übernehmen (§ 90 Abs. 3, 4 SGB VIII). Haben die geflüchteten Eltern eigenes Einkommen, gelten für die Kostenbeteiligung die gleichen Regeln wie für andere Eltern auch.

Zusätzlich besteht für Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG seit 1. März 2015 die Möglichkeit, die Übernahme der Mehrbedarfe bei den Kosten für die (Mittags-)Verpflegung oder der Kosten für die Teilnahme an Ausflügen durch die Tageseinrichtungen zu beanspruchen (§ 3 Abs. 3 AsylbLG i.V.m. § 34 SGB XII). Mit diesen Leistungen des sog. Bildungs- und Teilhabepakets (BuT) sollen Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben gedeckt werden. Sie werden zusätzlich zu den Regelleistungen nach dem AsylbLG gewährt (§ 3 Abs. 3 AsylbLG). Da bezüglich der gemeinschaftlichen Mittagsverpflegung in der Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle nur Mehrbedarfe erfasst sind (§ 3 Abs. 3 AsylbLG i.V.m. § 34 Abs. 6 SGB XII), haben die Eltern wegen der ersparten Ausgaben einen Eigenanteil i. H. v. einem Euro pro Tag zu zahlen (§ 9 Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz, RBEG). Kosten für ein- und mehrtägige Ausflüge mit der „Kindertageseinrichtung“ werden vollständig übernommen (§ 3 Abs. 3 AsylbLG i.V.m. § 34 Abs. 2 SGB XII). Umstritten ist hier jedoch, ob der Anspruch auch bei einer Förderung in Kindertagespflege besteht.²⁷

Allerdings muss für die Kostentragung ein gesonderter Antrag bei der nach Landesrecht zur Ausführung des AsylbLG zuständigen Behörde gestellt werden, was bereits für deutschsprachige Familien eine erhebliche Hürde beim Zugang zu den Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket darstellt. Es wird daher eine entsprechende Beratung und Hilfestellung bei der Inanspruchnahme entscheidend sein.

5 Konsequenzen der Verteilung und des damit verbundenen Wechsels zwischen verschiedenen Tagesbetreuungs-Settings

Kinder in Flüchtlingsfamilien begründen in den ersten Monaten nach ihrer Einreise zwar in der Regel einen gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland, aber sie werden nach der Erstverteilung in die Erstaufnahmeeinrichtungen der Bundesländer (§ 45 AsylG: EASY Verteilung sowie § 15a AufenthG i.V.m. § 45 AsylG: ViLA Verteilung) in der Regel im Rahmen der landesinternen Verteilung (§ 50 Abs. 1 AsylG) mindestens einmal einer anderen Kommune zugewiesen. Da sie die Leistungsberechtigung auf Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege allerdings in der Regel bereits mit der Einreise erwerben, kommt es dazu, dass Flüchtlingskinder in

27 Bejahend: Schellhorn, W. u. a./Hohm, SGB XII, 19. Aufl. 2015, Köln, § 34 Rn. 19; Groth/Siebel-Huffmann NJW 2011, 1105 (1107), Münder, J./Lenze, SGB II, 5. Aufl. 2013, Baden-Baden, § 28 Rn. 11; Grube, C./Wahrendorf, V./Grube, SGB XII, 4. Aufl. 2012, München, § 34 Rn. 30; verneinend: jurisPK-SGB II/Leopold, 3. Aufl. 2012, § 28 Rn. 50.

der ersten Zeit ihres Aufenthalts in Deutschland die ihnen zustehenden Plätze in der Regel zunächst nur für einen begrenzten Zeitraum nutzen könnten und bald noch einmal wechseln müssen.

Bei der Aufnahme von Kindern aus Erstaufnahmeeinrichtungen in Tageseinrichtungen oder in Tagespflegestellen ist somit von einer hohen Fluktuation auszugehen, Begrüßungs- und Abschiedssituationen kommen gehäuft vor. Dies erfordert in der pädagogischen Arbeit spezifische Konzepte, in denen die Integrationsanforderungen in die Gruppe, die vermehrten Beziehungsabbrüche und die erschwerte Förderungskontinuität berücksichtigt werden. Über die in den Bildungs- und Erziehungsplänen der Ländern enthaltenen Kernelemente hinaus können sich Bedarfe ergeben, die in ihrem Umfang mit den strukturellen Voraussetzungen sowie der fachlichen Vorbereitung des Personals nur begrenzt bis nicht kompatibel sind. Auch in der Arbeit mit den Eltern ergeben sich spezifische Anforderungen, etwa in der Zusammenarbeit mit diesen sowie in der Aufklärungsarbeit hinsichtlich der Bedeutung für die Kinder, wenn sie für einen Teil des Tages in einer Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle gefördert werden.

Organisatorisch-planerisch werden – nicht nur für die Phase der Erstaufnahme – kurzfristig zur Verfügung stehende Betreuungsangebote vorzuhalten sein, die auch auf die teilweise besonderen Situationen und Bedürfnisse eingehen können. Dabei gilt es auch, das Spannungsverhältnis im Blick zu behalten, dass Flüchtlingskinder einerseits das Recht auf die gleiche Förderung wie alle anderen Kinder haben und andererseits im Schnitt mehr Kinder besondere individuelle Förderbedarfe aufgrund von traumatisierenden Erlebnissen oder aufgrund eines besonderen Sprachförderbedarfs haben als Kinder ohne Fluchterfahrung. Zwar sind solche besonderen Bedarfe selbstverständlich nicht nur im Rahmen der Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege zu berücksichtigen, sondern dafür je nach Bedarf auch andere Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe oder weiterer Sozialleistungssysteme zu gewähren. Jedoch können sich aus den Bedarfen daneben auch besondere Anforderungen an die Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle ergeben, die nicht von jeder bereits bestehenden Einrichtung oder Tagespflegeperson gedeckt werden können.

Derzeit entwickeln sich verschiedene Projekte, die in diesem Zusammenhang versuchen, Antworten zu finden und den betroffenen Einrichtungen beratend zur Seite zu stehen – so bspw. das Projekt *WillkommensKITas* in Sachsen²⁸ oder Brückenangebote in NRW, durch die Kinder gemeinsam mit ihren Eltern auf die Aufnahme in eine Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle vorbereitet werden.²⁹ Je nach den örtlichen Gegebenheiten wird die Praxis zur Erfüllung der Rechtsansprüche und objektiven Rechtspflichten aufgefordert sein, Strukturen und Konzepte zu entwickeln, mit denen Kinder angemessen und den Ansprüchen der §§ 22 ff. SGB VIII gerecht werdend gefördert werden können. Dabei können verschiedene Möglichkeiten von der sofortigen Förderung der Kinder in dafür qualifizierten Tageseinrichtungen oder Tagespflegestellen ebenso wie die vorübergehende, vorbereitende Förderung durch Brückenangebote in (der Nähe von) Erstaufnahmeeinrichtungen oder in kleinen Willkommensgruppen in Kitas³⁰ vorgehalten werden.

28 Abrufbar über www.dkjs.de (letzter Aufruf: 7.3.2016).

29 Siehe etwa die Schilderung der Angebote der Stadt Hamm, DIJuF, JAmt 2016, 13 f; www.lwl.org/LWL/Jugend/Landesjugendamt/LJA/tagbe/fluechtlingskinder/@/@index?status_message=Seite+publiziert (letzter Aufruf: 7.3.2016).

30 Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin, Ideenskizze Flüchtlingskinder unter 6 Jahren an frühkindliche Bildungsangebote heranführen, 2015, www.paritaet-berlin.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Aktuelles/2015_04_27_Ideenskizze_Fluechtlingskinder__fruehkindl.Bildung.pdf.

6 Direkte und indirekte Diskriminierung von Flüchtlingskindern bei der Förderung

Auch wenn Flüchtlingskinder, die sich nicht nur ganz vorübergehend in Deutschland aufhalten, einen Anspruch auf die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe haben bzw. die Träger der öffentlichen Jugendhilfe zur Leistung verpflichtet sind, können unterschiedliche Regulierungen und Mechanismen den Zugang der Flüchtlingskinder im Vergleich zu den anderen Kindern deutlich einschränken.

6.1 Flüchtlingskinder im Spannungsfeld zwischen Kinderrechten, Ausländerrecht und Systemrationalitäten

Die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe wird durch die strengen Regulierungen des Asyl- und Ausländerrechts oftmals deutlich eingeschränkt. Es entsteht daher ein Spannungsverhältnis zwischen dem Diskriminierungsverbot der UN-Kinderrechtskonvention und den ausländerrechtlich determinierten Restriktionen bei der Teilhabe gegenüber Ausländer/innen.

Weitere indirekte Mechanismen der Ungleichbehandlung von Flüchtlingskindern können sich aufgrund der besonderen Lebenssituation ergeben. So ist das Regelsystem der Tagesbetreuung in Recht, Finanzierung, Organisation und pädagogischer Praxis grundsätzlich für diejenigen konzipiert, die mit gesichertem Aufenthaltsstatus, deutschen Sprachkenntnissen und überwiegender Sesshaftigkeit eine Förderung durch Erziehung, Bildung und Betreuung nachsuchen. Die spezifischen Bedarfe von Flüchtlingskindern und deren Familien zu berücksichtigen, erfordert daher eine besondere Integrationsleistung auch von Seiten der Träger und Fachkräfte.

6.2 Berücksichtigung spezifischer Bedarfe in vorhandenen Strukturen

Die Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege kann besonders durch Sprachbarrieren und Bedürfnisse nach Sprachförderung, zusätzliche Integrationsaufgaben wegen häufig wechselnder Gruppenzusammensetzung und gesteigerte kulturelle Diversität sowie besondere Bedürfnisse aufgrund von Traumatisierungen vor und auf der Flucht herausgefordert sein.³¹ Auch wenn für die Flüchtlingskinder und ihre besonderen Bedarfe andere spezifische Hilfen und teilweise andere Hilfesysteme zur Verfügung stehen, können die besonderen Bedarfe auch besondere Anforderungen an die Förderung in der Tagesbetreuung stellen. Dies erfordert nicht nur Fortbildung für die Fachkräfte oder Unterstützung des Spracherwerbs für Eltern und Kinder.³² Besonders in Betreuungsformen mit großen Gruppen, hohem Personalschlüssel und hoher Fachkraft-Kind-Relation, wie bspw. in der Horterziehung³³ oder teilweise auch im Kindergarten, dürften angepasste Betreuungsstrukturen mit zusätzlichem Personal, spezifischer Fachlichkeit und Sprachkompetenz

31 Vgl. zu den Herausforderungen etwa: Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend und Frauen Rheinland-Pfalz, Flüchtlingskinder in Rheinland Pfalz, <https://kita.rlp.de/Fluechtlingskinder.730.0.html>.

32 Zur Initiative in Bayern siehe Müller E., Umgang mit Asylbewerberkindern in Kindertageseinrichtungen, Kita BY 2015, S. 34–35; Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin, Ideenskizze.

33 Vgl. z. B. §§ 25c und 25d Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB): 1,5 Fachkräfte dürfen 25 Kinder betreuen; § 12 Abs. 2 Gesetz über Kindertageseinrichtungen (SächsKitaG): 0,9 Fachkräfte dürfen 20 Kinder betreuen.

erforderlich sein.³⁴ Solche Vorkehrungen sind allerdings bislang nach den landesrechtlichen Rahmen- und Finanzierungsbedingungen nicht getroffen worden. Daher stehen insbesondere Landesgesetzgeber und Landesregierungen vor der Aufgabe, die Vorgaben zu Gruppengröße, Personalschlüssel und Fachkraft-Kind-Relation so zu verbessern und bedarfsspezifisch anzupassen, dass die Betreuungsstrukturen den spezifischen Anforderungen an die Integration von Flüchtlingskindern gerecht werden können.

6.3 Kenntnis als Voraussetzung für Inanspruchnahme

Ein Zugangshindernis ergibt sich zudem meist daraus, dass Flüchtlingen, die in Deutschland ankommen, die deutschen Strukturen, Angebote und Verfahrensvorgaben wie Antragserfordernisse oder Behördenzuständigkeiten regelmäßig nicht bekannt sind. Erst wenn die Eltern der Kinder über die Möglichkeiten aufgeklärt und informiert wurden, haben Flüchtlingskinder daher tatsächlich die Möglichkeit zur Inanspruchnahme einer Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe trifft insoweit eine Pflicht zur Aufklärung (§ 13 SGB I) und zur Erteilung von Auskunft über alle sozialen Angelegenheiten nach dem SGB VIII (§ 15 Abs. 1 SGB I).³⁵

Korrelierend haben die Flüchtlinge Anspruch auf entsprechende Beratung (§ 14 SGB I). Die Kommunen als Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben einen weiten Gestaltungsspielraum, wie sie diese Ansprüche in den Erstaufnahmeeinrichtungen und in der späteren Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften oder anderen Wohnmöglichkeiten einlösen und ihre Pflichten erfüllen. So können die gesetzlichen Aufklärungspflichten bspw. von Sozialarbeiter/inne/n oder Ehrenamtlichen erfüllt werden, die Eltern in den Unterkünften zeitnah nach der Ankunft über die Leistungsberechtigung ihrer Kinder informieren und sie bei der Antragstellung auf Zuweisung eines geeigneten Platzes in einer Tageseinrichtung oder Tagespflegestelle unterstützen, wenn die Eltern dies wünschen.

Für Flüchtlinge, denen die Strukturen von Staat und Gesellschaft in Deutschland noch nicht vertraut sind, bedarf es mitunter eines Vertrauensaufbaus in das deutsche System der Tagesbetreuung und seiner Angebote, damit sie ihre Kinder für einen Teil des Tages in „fremde“ Betreuung geben und sich auch die Kinder aufgrund des durch die Eltern vermittelten Vertrauens darauf einlassen können. Auch hierfür bedarf es sowohl der Beratung durch Vertrauenspersonen in den Unterkünften als auch einer entsprechenden Elternarbeit mit Flüchtlingsfamilien in den Tageseinrichtungen und Tagespflegestellen.³⁶ Die Zusammenarbeit sowie die Beratung der Erziehungsberechtigten (§ 22 Abs. 2 S. 1 Nr. 1, § 23 Abs. 4 S. 1 SGB VIII) bedarf zielgruppenspezifischer Gestaltung und in der Regel die Unterstützung durch geeignete Sprachmittler/innen.

34 Zu einem Überblick Bertelsmann Stiftung, Trends der FBBE in Deutschland – zentrale Ergebnisse des Länderreports 2015, www.laendermonitor.de.

35 Hauck/Noftz/Wiesner, SGB I, Stand: 11/2015, § 13 Rn. 5.

36 Etwa Müller, Kita BY 2015, S. 34.

6.4 Verteilungsmechanismen bei Platzmangel

Ein weiteres Zugangshindernis besteht vielerorts darin, dass die Kommunen und privaten Einrichtungskinder ohnehin mit dem Bereithalten ausreichender Betreuungsplätze fortwährend herausgefordert sind. Bei Platzknappheit sind Flüchtlinge häufig in einer strukturell schwächeren Position. Selbst wenn sie Kenntnis von der Leistungsberechtigung ihres Kindes haben, ist unwahrscheinlich, dass sie die Durchsetzung ihrer Ansprüche aktiv betreiben. Entsprechend ist bei Kapazitätsproblemen wahrscheinlicher, dass die vorhandenen Plätze eher an Familien vergeben werden, die offensiv ihre Rechte einfordern und/oder bei denen ggf. Aufwendungs- oder Schadenersatzansprüche wegen der Nichtzurverfügungstellung eines Platzes drohen. Als Korrektiv dürfte neben der bestehenden Pflicht zur Schaffung ausreichender Betreuungsplätze an die Entwicklung kindbezogener Bedarfskriterien bei der Platzvergabe zu denken sein.

Anspruchsvolle ethische Fragen stellen sich bspw., wenn weniger freie Plätze vorhanden sind als leistungsberechtigte Kinder. Hier werden die Kommunen und Einrichtungsträger Auswahlmechanismen zu entwickeln haben, die sich entweder an inhaltlichen Kriterien orientieren (Alter, Wohnbedingungen, Familiensituation, Förderungsbedürftigkeit) oder, falls auf diese Weise keine diskriminierungsfreie Auswahl getroffen werden kann, wie die Plätze mit einem Zufallsverfahren verteilt werden können.

Verf.: Dr. Thomas Meysen, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF), Poststr. 17, D-69117 Heidelberg, Postfach 10 20 20, D-69010 Heidelberg, E-Mail: thomas.meyesen@dijuF.de

Janna Beckmann, Deutsches Institut für Jugendhilfe und Familienrecht e.V. (DIJuF)

Nerea González Méndez de Vigo, Internationaler Sozialer Dienst (ISD) beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV)