

Herausgeber: Deutscher Juristinnenbund e. V.

Präsidium: Ramona Pidal, Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht, Brandenburg a.d.H. (Präsidentin);

Rechtsanwältin Oriana Corzilius, Brüssel; Dr. Afra Waterkamp, Präsidentin des Finanzgerichts des Landes Sachsen-Anhalt,

Dessau-Roßlau (Vizepräsidentinnen); Petra Lorenz, Regierungsdirektorin i.R., Baden-Baden (Schatzmeisterin);

Schriftleitung: Anke Gimbal, Rechtsassessorin, Geschäftsführerin Deutscher Juristinnenbund, Berlin.

DOI: 10.5771/1866-377X-2016-4-155

Kita-Plätze einklagen – ein Erfahrungsbericht

Anne Schettler

Mitglied der djb-Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich und Parlamentarische Beraterin (Gleichstellung, Rechtspolitik) im Sächsischen Landtag, Dresden

Seit dem 1. August 2013 haben alle Kinder ab dem ersten Geburtstag einen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflege (§ 24 SGB VIII). Dies wurde mit dem Kinderförderungsgesetz (KiFöG) bereits im Jahr 2008 beschlossen.¹ Bereits seit dem 1. Januar 1996 existiert der Anspruch auf einen Kindergartenplatz ab dem dritten Geburtstag.² Für junge Menschen attraktive Städte wie z.B. Berlin, Leipzig oder Köln hätten die Erweiterung des Rechtsanspruchs im Jahr 2008 zum Anlass nehmen können und sollen, die bestehenden Betreuungsplatzkapazitäten mit den aktuellen und zu erwartenden Geburten- und Zuzugszahlen abzugleichen und einen dringenden Erweiterungsbedarf der Betreuungskapazitäten festzustellen. Offensichtlich ist dies zumindest in Leipzig, der Stadt, die im Folgenden im Fokus steht, nicht bzw. mit erheblicher Verspätung geschehen. Deshalb gehen beim Verwaltungsgericht Leipzig seit 2013 wöchentlich mehrere Klagen und Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz gegen die Stadt Leipzig als Trägerin der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe ein, die das Ziel haben, den Anspruch auf frühkindliche Förderung durch Betreuung in einer Kindertageseinrichtung (oder Tagespflege) durchzusetzen. Im Rahmen dieser Verfahren machte die Verfasserin³ als Prozessvertreterin der klagenden Kinder verschiedene Erfahrungen damit, wie sowohl die Stadt als auch das VG Leipzig mit dem neuen Anspruch und seiner Durchsetzung umgehen. Dieser Beitrag stellt Inhalt und Umfang des Rechtsanspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz gemäß § 24 SGB VIII dar und schildert die Probleme der Durchsetzung dieses Primäranspruchs (vgl. zur Durchsetzung von Sekundäransprüchen Möller und

zur tatsächlichen Betreuungsplatzsituation *Meiner-Teubner* in diesem Heft).

I. § 24 SGB VIII im Überblick

Seit 2013 regelt § 24 SGB VIII für Kinder verschiedener Altersgruppen die Ansprüche und Voraussetzungen der frühkindlichen Förderung (i.S.d. § 22 SGB VIII). Absatz 1 sieht für Kinder unter einem Jahr eine Förderung unter bestimmten Voraussetzungen vor, wobei die Ansichten darüber auseinander gehen, ob es sich hierbei um einen subjektiv-rechtlichen Anspruch des Kindes oder lediglich eine Obliegenheit des Trägers der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe handelt.⁴ Mit dem ersten Geburtstag erwirbt jedes Kind gegen den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe einen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege im Umfang des individuellen Bedarfs, § 24 Abs. 2 SGB VIII (im Folgenden „Anspruch U3“). Ab dem dritten Geburtstag wird der Anspruch auf Förderung gemäß § 24 Abs. 3 SGB VIII i.d.R. nur noch mit einem Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung erfüllt, wobei der Träger der öffentlichen Jugendhilfe für ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagesplätzen sorgen soll („Anspruch Ü3“). Absatz 4 sieht schließlich zwar keinen individuellen Anspruch auf einen Betreuungsplatz im Schulhort vor, jedoch

1 Kinderförderungsgesetz v. 10.12.2008, BGBl. I, 2403.

2 Schwangeren- und Familienhilfegesetz vom 27.07.1992, BGBl. I, 1398, 1400.

3 Anne Schettler vertrat von Januar 2015 bis August 2016 Kinder in sog. Kita-Platz-Verfahren vor allem vor dem VG Leipzig, aber auch vor anderen Verwaltungsgerichten deutschlandweit. Großer Dank gebührt dem Team der Rechtsanwaltskanzlei Steve Winkler in Leipzig, das durch das Führen hunderter gerichtlicher Verfahren auf diesem Gebiet höchste Spezialkenntnisse und –fähigkeiten erwerben und zu mehr Rechtsklarheit zumindest in Sachsen beitragen konnte.

4 Wiesner, SGB VIII, 5. Aufl. 2015, § 24 Rn. 7 f.

die Verpflichtung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots an Hortplätzen.

§ 24 Abs. 5 S. 1 SGB VIII enthält einen Informations- und Beratungsanspruch der Eltern, der durch die zuständigen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe auf verschiedenste Art und Weise erfüllt wird. § 24 Abs. 5 S. 2 und Abs. 6 SGB VIII eröffnen schließlich den Bundesländern die Möglichkeit, eigene weitergehende Regelungen wie z.B. zur Einhaltung einer Anmeldefrist als Anspruchsvoraussetzung, zur Staffelung der täglichen Betreuungszeit oder die Einräumung eines Wunsch- und Wahlrechts vorzusehen.

II. Voraussetzungen des Anspruchs auf frühkindliche Förderung aus § 24 SGB VIII

Die Ansprüche auf einen Kinderbetreuungsplatz U3 und Ü3 knüpfen zunächst ausschließlich am Alter des Kindes an. Mit dem ersten bzw. dritten Geburtstag des Kindes entsteht der Anspruch auf (frühkindliche) Förderung aus § 24 Abs. 2 bzw. Abs. 3 SGB VIII. Der Umfang des Anspruchs im Sinne einer normierten täglichen Betreuungszeit ist (bundes)gesetzlich nicht geregelt. Er richtet sich grundsätzlich nach dem individuellen Bedarf des Kindes, vgl. § 24 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 3 SGB VIII, der teilweise per verwaltungsprozessualem Bescheid festgestellt wird.⁵

§ 24 SGB VIII selbst nennt keine weiteren Voraussetzungen für den Anspruch auf frühkindliche Förderung. Insbesondere geht der Bundesgesetzgeber grundsätzlich davon aus, dass nach Anmeldung des Betreuungsplatzbedarfs lediglich die allgemeinen behördlichen Bearbeitungszeiten zu beachten sind. § 24 Abs. 5 SGB VIII enthält jedoch eine Öffnungsklausel für das Landesrecht, von der die meisten Bundesländer durch Regelung einer Anmeldefrist als formelle Anspruchsvoraussetzung Gebrauch gemacht haben. Während in Berlin eine Anmeldung zwischen zwei und neun Monaten vor dem gewünschten Betreuungsbeginn möglich ist,⁶ müssen in Baden-Württemberg⁷ sechs und in Bremen⁸ in der Regel drei Monate Anmeldefrist eingehalten werden. Der Freistaat Sachsen hat im Zusammenhang mit einem Wunsch- und Wahlrecht auf eine konkrete Kinderbetreuungseinrichtung (§ 4 S. 1 SächsKitaG) in § 4 S. 2 SächsKitaG eine sechsmonatige Anmeldefrist normiert, wobei im Allgemeinen angenommen wird, dass diese Frist nicht nur bei der Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts einzuhalten ist sondern bei jeder Bedarfsanmeldung im Rahmen des § 24 SGB VIII.⁹ Dies führt dazu, dass nach Auffassung z.B. des VG Leipzig Voraussetzung für den Anspruch auf frühkindliche Förderung (U3) neben dem Alter des Kindes auch die Einhaltung der Anmeldefrist ist. Dies kann dazu führen, dass z.B. der Anspruch aus § 24 Abs. 2 SGB VIII erst einige Monate nach dem ersten Geburtstag als entstanden und durchsetzbar angesehen wird.¹⁰ Eine derartige Beschränkung des Anspruchs auf frühkindliche Förderung ab dem ersten Geburtstag durch eine landesrechtliche Regelung erscheint fragwürdig. Die weitere Länderöffnungsklausel in § 26 SGB VIII bezieht sich nur auf „das Nähere über Inhalt und Umfang“ der bundesrechtlich geregelten Betreuungsansprüche.

Unabhängig von einer eventuellen Anmeldefrist muss der örtliche Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen seiner Bedarfsplanung auch dafür sorgen, dass ein

Bedarf kurzfristig gedeckt werden kann, der aus einem vom Sorgeberechtigten nicht zu vertretenden Grund (z.B. kurzfristige Vermittlung einer Erwerbstätigkeit, plötzliche Trennung der Eltern und alleinige Sorge durch ein Elternteil) entstanden ist.¹¹ In solchen Fällen muss der Betreuungsbedarf lediglich unverzüglich nach Kenntnis der neuen Situation beim Träger der öffentlichen Jugendhilfe angemeldet werden.

III. Inhalt des Anspruchs U3

Sind die Voraussetzungen des § 24 Abs. 2 SGB VIII erfüllt, hat das Kind einen „Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege“. Der Wortlaut spricht nicht per se für eine Gleichrangigkeit beider Betreuungsformen. Vielmehr ist zunächst von zwei echten Alternativen auszugehen, wobei dem Wortlaut keine Wertung, auch nicht hinsichtlich einer Gleichrangigkeit, zu entnehmen ist.¹² Im Allgemeinen werden die Betreuungsformen Tageseinrichtung und Kindertagespflege zwar als gleichwertig, gleichrangig und gleich gut geeignet betrachtet.¹³ Die tatsächlichen Unterschiede im Leistungsumfang, insbesondere bei den täglichen Betreuungszeiten oder beim Ausfall der Betreuungsperson durch Krankheit oder Urlaub, können jedoch nicht unberücksichtigt bleiben. Das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht (DIJuF) geht von „nicht unbedachtlichen Unterschieden“ aus.¹⁴ Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Allgemeine Teil des SGB VIII in § 5 ein echtes Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten bezogen auf den Anspruch aus § 24 Abs. 2 SGB VIII und damit auf die beiden dort benannten Alternativen Tageseinrichtung und Kindertagespflege enthält. Diese Gesetzesstruktur fußt auf dem verfassungsrechtlichen Erziehungsprimat der Eltern gegenüber öffentlicher Erziehung. Schon 1998 stellte das Bundesverfassungsgericht¹⁵ den hohen Rang des elterlichen Erziehungsrechts aus Art. 6 Abs. 1 GG fest und unterstrich, dass das Grundgesetz allein den Eltern die Entscheidung über „die Art und Weise der Betreuung des Kindes, seine Begegnungs- und Erlebensmöglichkeiten sowie den Inhalt seiner Ausbildung“ zuweist. Soweit sich also die Eltern grundsätzlich dafür entscheiden, ihr Kind nur in einer Kindertageseinrichtung betreuen lassen zu wollen, erfüllt der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe den Anspruch aus § 24 Abs. 2 SGB VIII nicht dadurch, dass er einen Betreuungsplatz in einer Kindertagespflegestelle anbietet.¹⁶

5 Vgl. z.B. § 5 VO KitaFÖG Berlin.

6 § 3 Abs. 1 VO KitaFÖG Berlin.

7 § 3 Abs. 2a KiTaG BaWÜ.

8 § 11 Abs. 1 BremKTG.

9 SächsOVG, Beschluss v. 25.7.2014, Az. 1 B 122/14.

10 So auch das SächsOVG, Beschluss v. 23.2.2016, Az. 1 B 38/16 zum Anspruch Ü3 aus § 24 Abs. 3 SGB VIII.

11 Wiesner, SGB VIII, § 24 Rn. 69.

12 BayVGH, Beschluss v. 17.11.2015, Az. 12 ZB 15.1191; Beckmann, in: DIJuF Themengutachten, DIJuF Rechtsgutachten, 1. Auflage 2015, TG 1011, Ziff. 5.1.

13 Beckmann, ebd.

14 DIJuF-Gutachten, DRG-1132, Ziff. I. 1.

15 BVerfG, Beschluss vom 10.11.1998, Az. 2 BvR 1057/91.

16 So zuletzt BayVGH, Beschluss vom 17.11.2015, Az. 12 ZB 15.1191; VG Köln, Beschl. v. 9.5.2014, Az. 19 K 3602/13; Rixen, Kein Kita-Platz durch Rechtsanspruch?, NJW 2012, 2839, 2840 f; Lakies, in: FK-SGB VIII, 7. Aufl. 2013, § 24 Rn. 67.

1. Zeitlicher Umfang des Anspruchs

Inhalt des Anspruchs auf frühkindliche Förderung ab dem ersten Geburtstag ist eine tägliche Betreuung im Umfang des individuellen Bedarfs (§ 24 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 3 SGB VIII). Alle Kinder haben ab dem ersten Geburtstag einen bedarfssunabhängigen Grundanspruch, der als Infrastrukturangebot durch den Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu sichern ist.¹⁷ Der tägliche zeitliche Mindestumfang muss eine Förderung i.S.d. § 22 ff SGB VIII ermöglichen. Es bedarf einer inhaltlich geeigneten und zeitlich ausreichenden Ausgestaltung der Beziehung zwischen dem Kind und seiner/n Betreuungs- bzw. Bezugsperson/en, um über die bloße Betreuung hinaus die Erziehung und Bildung des Kindes und damit die Förderungstrias aus § 22 Abs. 3 SGB VIII zur Entfaltung und Wirkung zu bringen. Nach allgemeiner Auffassung umfasst daher der Grundanspruch auf frühkindliche Förderung von ein- und zweijährigen Kindern einen Mindestumfang von vier Stunden täglich an fünf Tagen in der Woche.¹⁸ Über den Grundanspruch hinaus kann im Einzelfall eine längere tägliche Betreuungszeit erforderlich sein, um den Anspruch auf frühkindliche Förderung zu erfüllen. Der individuelle Bedarf i.S.d. § 24 Abs. 1 S. 3 SGB VIII lässt sich anhand kind- und/oder elternbezogener Kriterien ermitteln.¹⁹ Ein individueller kindbezogener Bedarf kann insbesondere anzuerkennen sein, wenn ein Kind in einer besonders belasteten Familie lebt, in der eine seinem Wohl entsprechende Förderung nur unzureichend gewährleistet ist und es deshalb von der frühkindlichen Förderung besonders profitieren würde. Hier kann insbesondere der individuelle Förderbedarf zu anderen als den üblichen Zeiten oder in einem größeren täglichen Umfang bestehen.²⁰ Schon vor Beschluss des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Förderung ab dem ersten Geburtstag war der Gesetzgeber der Auffassung, dass „zentrales Kriterium für die Inanspruchnahme eines Betreuungsplatzes für Kinder unter drei Jahren die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ... bzw. deren bevorstehende Aufnahme, eine berufliche Bildungsmaßnahme oder eine Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit“ ist.²¹ Demgemäß orientiert sich der individuelle Betreuungsbedarf insbesondere an der beruflichen Situation des/r Sorgeberechtigten. Zunächst ergibt sich der zeitliche Betreuungsbedarf aus der Summe der Arbeitszeit(en) der Eltern bzw. eines Elternteils und der Wegzeit zwischen Betreuungsstelle und Arbeitsplatz.²² Zusammenfassend ist der zeitliche Aufwand für jede Maßnahme zur Vermeidung beruflicher Nachteile bzw. zur Steigerung der Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt bei der Bestimmung des individuellen Betreuungsbedarfs zu berücksichtigen.²³ Der Anspruch U3 wird nicht dadurch erfüllt, dass ein Betreuungsplatz zu einer anderen als der von den Eltern gewünschten und aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit o.ä. benötigten Zeit angeboten wird.²⁴

2. Zumutbare Entfernung zu Wohnort und Arbeitsplatz

Da der Zweck des Betreuungsplatz-Anspruchs U3 u.a. die Unterstützung der Erziehungsarbeit in den Familien und die bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit ist (vgl. § 22 Abs. 2 SGB VIII), entspricht ein Betreuungsplatz nur dann dem individuellen Bedarf des Kindes, wenn er durch das Kind und seine Begleitperson mit zeitlich vertretbarem Aufwand

erreicht werden kann und sich in zumutbarer Entfernung zum Wohnort der Familie befindet.²⁵ Pauschalisiert wird in der Regel zunächst davon ausgegangen, dass ein Betreuungsplatz zumutbar ist, wenn er in 30 Minuten vom Wohnort aus zu erreichen ist. Die Zumutbarkeit ist jedoch immer im konkreten Einzelfall zu beurteilen, wobei zu berücksichtigen ist, welche Verkehrsmittel genutzt werden und mit welchem durchschnittlichen Zeitaufwand während der voraussichtlichen Bring- und Abholzeiten zu rechnen ist.²⁶ Da gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 SGB VIII die Lage der Kinderbetreuungseinrichtungen durch den örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe so zu planen ist, dass Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können, kann ein konkreter Betreuungsplatz nur zumutbar sein, wenn auch der Weg von der Betreuungseinrichtung zum Arbeitsplatz des für das Bringen und Holen zuständigen Elternteils in vertretbarer Zeit zurückgelegt werden kann.²⁷ Jedoch wird auch die Gegenauffassung vertreten, nach der der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen der Bedarfsplanung zusätzlich zu den Wohnorten der Familien nicht auch noch die Arbeitsorte berücksichtigen kann und deren Lage und die Wahrnehmung der Erziehungsaufgaben trotz Berufstätigkeit vollumfänglich in den Verantwortungsbereich der Eltern fällt.²⁸

IV. Einwand der Kapazitätserschöpfung

Hauptgrund für den Beginn eines gerichtlichen Kita-Platz-Verfahrens ist, dass den Eltern des Kindes auf ihre (rechtzeitige) Bedarfsanmeldung hin durch den zuständigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe mitgeteilt wird, dass zum gewünschten Betreuungsbeginn kein Betreuungsplatz für ihr Kind verfügbar ist. Der Einwand der Kapazitätserschöpfung wird dann auch im gerichtlichen Hauptsache- und Eilverfahren wiederholt.

Seitdem das Bundesverfassungsgericht im Rahmen seiner Entscheidung zum Betreuungsgeld²⁹ klar formulierte, dass der Anspruch aus § 24 Abs. 2 SGB VIII nicht unter einen Kapazitätsvorbehalt gestellt werden kann, dürfte die Ansicht, dass der Anspruch nur im Rahmen vorhandener Kapazitäten besteht, nicht mehr vertretbar sein.³⁰ § 24 Abs. 2 SGB VIII gewährt einen unbedingten Anspruch auf frühkindliche Förderung, der abgesehen von der Vollendung des ersten Lebensjahres an keinerlei Bedingungen geknüpft ist.³¹ Es gilt der Grundsatz „Kita-Plätze

17 Vgl. Beckmann, DJuF-Gutachten, TG 1171, Ziff. 2.

18 Beckmann, ebd. so normiert auch in § 5 Abs. 2 Nr. 1 KiFöG Berlin.

19 BT-Drs. 16/9299, S. 1, 10, 12.

20 Beckmann, DJuF-Gutachten, TG 1171, Ziff. 2.2.

21 BT-Drs. 15/3676, S. 34.

22 VG Köln, Beschluss v. 25.4.2014, Az. 19 L 590/14.

23 BT-Drs. 16/9299, S. 10; BT-Drs. 15/3676, S. 1.

24 Rixen, NJW 2012, S. 2839 (2840); vgl. auch BT-Drs. 16/9299, S. 15.

25 VG München, Urteil v. 18.9.2013, Az. M 18 K 13.2256; Lakies, in: FK-SGB VIII, 7. Auflagen 2013, § 24 Rn. 21.

26 VG Köln, Urteil v. 9.5.2014, Az. 19 K 3602/13.

27 Vgl. VG München, Urteil v. 27.11.2013, Az. M 18 K 13.4188.

28 VG Leipzig, Beschluss v. 22.4.2015, Az. 5 L 138/15.

29 BVerfG, Urteil v. 21.07.2015, Az. 1 BvF 2/13.

30 So aber z.B. OVG Münster, Beschluss v. 14.8.2013, Az. 12 B 793/13.

31 BayVGH, Beschluss v. 17.11.2015, Az. 12 ZB 15.1191; Schewe, NZFam 2015, S. 697 (699).

hat man zu haben“.³² Der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe kann somit der (gerichtlichen) Geltendmachung des Anspruchs U3 nicht entgegen halten, die vorhandenen Kapazitäten seien erschöpft. Es besteht vielmehr für jedes Kind ggf. ein Anspruch auf Erweiterung der vorhandenen Kapazitäten, z.B. durch das Einholen einer befristeten Ausnahmegenehmigung zur Überbelegung bei der Aufsichtsbehörde.³³ Anderenfalls könnte der Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Ansprüche vieler Kinder ohne Betreuungsplatz durch bloßes Nichtstun einfach unterlaufen.³⁴ Jedoch unterliegt der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe gemäß § 3 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, § 4 SGB VIII dem Pluralitäts- und Kooperationsgebot und muss dafür sorgen, dass sowohl bei öffentlichen als auch bei freien Trägern genügend Betreuungsplätze vorhanden sind. Letztlich müssen benötigte Plätze jedenfalls in kommunalen Einrichtungen verfügbar sein.³⁵ Auch eine Beschränkung des Wunsch- und Wahlrechts hinsichtlich der Betreuungsform (§ 5 i.V.m. § 24 Abs. 2 SGB VIII) dergestalt, dass bei Erschöpfung der Kapazitäten einer Betreuungsform die Zuweisung eines Betreuungsplatzes in der anderen Betreuungsform anspruchserfüllend ist, scheidet aus.³⁶ Es handelt sich mithin um eine (verschuldensunabhängige) Gewährleistungs- bzw. Garantiehaftung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe unabhängig von der finanziellen Situation der jeweiligen Kommune.³⁷

V. Erfahrungen mit der Betreuungsplatzvergabe und Kapazitätserschöpfung in Leipzig

Die Erfahrung in Leipzig zeigt in diesem Zusammenhang, dass der Einwand der Kapazitätserschöpfung durchaus voreilig erhoben wird. Es ist nicht auszuschließen, dass die Betreuungsplatz-Kapazitäten grundsätzlich für alle individuellen Bedarfe genügen würden. Jedoch werden zumindest in den kommunalen Kindertageseinrichtungen Leipzigs ausschließlich Ganztagesplätze (neun Stunden) vergeben, unabhängig vom individuellen Bedarf des Kindes.³⁸ In der Folge kann es – eher rein rechnerisch, dennoch nicht unbeachtlich – dazu kommen, dass der elementare Grundanspruch eines Kindes auf Halbtagsbetreuung nur deshalb nicht erfüllt wird, weil an ein anderes Kind mit dem gleichen Grundanspruch ein den individuellen Bedarf übersteigender Ganztagesplatz vergeben wurde. Somit wird im Zweifel ein Halbtagesplatz über den individuellen Bedarf hinaus rechtswidrig vergeben, und der Anspruch eines anderen Kindes auf diesen Halbtagesplatz wird vereitelt. Dabei unterliegt der Grundanspruch eines Kindes auf frühkindliche (Halbtags-)Förderung besonderem verfassungsrechtlichen Schutz. Das BVerfG³⁹ ist der Auffassung, dass der Staat mit der Schaffung von Kindergärten Chancengleichheit in Bezug auf die Lebens- und Bildungsmöglichkeiten von Kindern herstellt und damit sozialstaatlichen Belangen (Art. 20 Abs. 1 GG) Rechnung trägt. Kindergärten seien insofern auch wesentliche Bestandteile des Bildungssystems. Vor diesem Hintergrund dürfen einerseits bei einer Mangelsituation nicht die Kinder übergangen werden, deren Eltern nicht erwerbstätig sind. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gebots der Gleichstellung von Mann und Frau in der Teilhabe am Arbeitsleben (Art. 3 Abs. 2 GG) und dem Schutzauftrag für Ehe und Familie (Art. 6 GG) ist der Staat (und damit der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe) aber andererseits auch ver-

pflichtet, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit aufeinander abgestimmt werden können und die Wahrnehmung der familiären Erziehungsaufgabe nicht zu beruflichen Nachteilen führt.⁴⁰ Mithin ist auch der individuelle Betreuungsbedarf eines Kindes aufgrund der Erwerbstätigkeit der Sorgeberechtigten verfassungsrechtlich besonders geschützt. Deswegen darf der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht denjenigen Kindern, die lediglich einen Grundanspruch auf frühkindliche Förderung haben, ein zeitliches „Mehr“ an Tagesförderung zukommen lassen und gleichzeitig die Grundansprüche und die individuell zeitlich umfangreicheren Betreuungsansprüche anderer Kinder unter Hinweis auf eine Kapazitätserschöpfung unerfüllt lassen.⁴¹

VI. Der Weg zum Kita-Platz

Wie Eltern die Suche nach einem Kita-Platz angehen, ist unterschiedlich und hängt von der Informationspolitik des jeweiligen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe in seiner Rolle als Bedarfsplaner, aber auch als Adressat des Anspruchs auf frühkindliche Förderung ab. Der erste Weg, meist schon in der Schwangerschaft, führt in die Kitas in der Nähe des Wohnorts oder in eine aufgrund des Konzepts oder der Ausstattung gewählte Wunscheinrichtung. In der Regel kommt es hier zu einem Informationsgespräch und der Aufnahme in eine Warteliste. Die meisten landesrechtlichen Regelungen sehen daneben vor, dass die Bedarfsanmeldung auch beim örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe, zumeist beim Jugendamt der Wohnortgemeinde oder des Landkreises, erfolgen muss. In einigen Bundesländern ist das Verwaltungsverfahren detailliert geregelt,⁴² in anderen gilt es, sich beim örtlichen Jugendamt über die Bedarfsanmeldung bzw. Antragstellung zu informieren. Zunehmend nutzen die Gemeinden das Internet und sog. Kita-Platz-Portale,⁴³

32 OLG Dresden, Urteil v. 26.8.2015, Az. 1 U 319/15 unter Bezugnahme auf Mayer, „Kita-Plätze hat man zu haben“, VerwArch 2013, S. 344.

33 VG Köln, Beschluss v. 18.7.2013, Az. 19 L 877/13; Kaiser, in: LPK-SGB VIII, 6. Auflage 2016, § 24 Rn. 21.

34 VG Stuttgart, Beschluss vom 28.11.2014, Az. 7 K 3274/14 m.w.Nachw.

35 Vgl. Rixen, NJW 2012, S. 2839 (2840).

36 VG Köln, Beschluss v. 23.12.2013, Az. 19 L 1234/13.

37 BayVGH, Beschluss v. 17.11.2015, Az. 12 ZB 15.1191; Schewe, NZFam 2015, S. 697 (699); Rixen, NJW 2012, S. 2839; DJuF-Rechtsgutachten vom 4.7.2013, JAMT 2013, S. 390 (391).

38 In Sachsen-Anhalt ist dieses Vorgehen vom Landesgesetzgeber gewollt: § 3 Abs. 1 KiföG S-A enthält für jedes Kind einen Anspruch auf einen ganztägigen Betreuungsplatz in einer Tageseinrichtung. Die Einwände gegen die Leipziger Vergabapraxis könnten hier also nicht erhoben werden.

39 Beschluss v. 10.3.1998, Az. 1 BvR 178/97.

40 BVerfG, Urteil v. 28.5.1993, Az. 2 BvF 2/90, BVerfGE 88, S. 203 (258 f.).

41 In diesem Zusammenhang ist das Berliner Landesrecht positiv hervorzuheben. § 4 KitaFöG Berlin benennt klar die Voraussetzungen unter denen die in § 5 KitaFöG detailliert geregelten möglichen Betreuungsumfänge in Anspruch genommen werden können. Der dem individuellen Bedarf des Kindes angemessene Betreuungsumfang wird in einem Bedarfsbescheid (Gutschein, § 5 VO KitaFöG) festgestellt, mit dem sich die Familie an die einzelnen Betreuungseinrichtungen wendet und anhand dessen sich auch die finanzielle Förderung der frühkindlichen Förderung durch das Land Berlin (§ 23 KitaFöG) bemisst.

42 So z.B. in der VO KiföG Berlin oder dem KiBiZ NRW.

43 Z.B. <https://www.meinkitaplatz-leipzig.de>, <https://kitaplatz.magdeburg.de>, <https://kita.karlsruhe.de/>, <https://www.kitas.aachen.de/>. Beachtenswert ist aber auch das unabhängige und deutschlandweite Kita-Platz-Portal www.junko.de (letzter Zugriff: 23.11.2016).

über die die Anmeldung des Betreuungsbedarfs abgewickelt wird, inklusive der Benennung von Wunscheinrichtungen und automatisierten Reservierung von verfügbaren Kita-Plätzen. Solche Lösungen haben das Potential, sowohl die Eltern zu informieren als auch die Platzvergabe zu koordinieren. Jedoch ist hier die intensive Mitarbeit aller Akteure, also sowohl der Eltern als auch der freien Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen gefragt. Es wird aber auch der klassische Weg des Verwaltungsverfahrens gegangen. Gemäß § 13 KibG Hamburg wird ein sog. Bewilligungsbescheid erteilt, der Grundlage für die Inanspruchnahme der Betreuung und Erstattung der Betreuungskosten ist. § 5 VO KitaFöG Berlin sieht einen „Gutschein“ vor.

In anderen Bundesländern bzw. Gemeinden erhalten die Eltern auf die Anmeldung des Betreuungsbedarfs (Antrag) hin teilweise ein mit „Bescheid“ betiteltes Schreiben, das bei näherer Betrachtung inhaltlich nicht als Verwaltungsakt qualifiziert werden kann, weil es keine über den Gesetzeswortlaut hinausgehende individuelle Regelung enthält. Bis zum Frühjahr 2015 war es auch in Leipzig gängige Praxis, dass die Eltern vom Jugendamt einen „Bescheid“ erhielten, in dem zunächst festgestellt wurde, dass ein Anspruch nach § 24 Abs. 2 SGB VIII besteht, aber erst ab dem ersten Geburtstag. Weiterhin wurde das Datum des gewünschten Betreuungsbeginns „festgestellt“. Wurden im Rahmen der Bedarfsanmeldung Wunscheinrichtungen in freier Trägerschaft benannt, wurde darauf hingewiesen, dass der Träger der öffentlichen Jugendhilfe kein Zuweisungsrecht für diese Einrichtungen habe.⁴⁴ Ansonsten wurde i.d.R. mitgeteilt, dass zum derzeitigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden könne, ob zum gewünschten Betreuungsbeginn ein Betreuungsplatz in einer kommunalen Einrichtung verfügbar sei. Im Weiteren wurde auf die allgemeinen Sprechzeiten des Jugendamts und die Möglichkeit einer Dringlichkeitsmeldung verwiesen, sollten die Eltern ca. sechs bis acht Wochen vor dem gewünschten Betreuungsbeginn (i.d.R. erster Geburtstag des Kindes und Ende der Elternzeit) nicht selbst einen Betreuungsplatz gefunden haben.⁴⁵ Eine verbindliche Regelung des Einzelfalls i.S. einer Bewilligung oder Ablehnung des Antrags auf Zuweisung eines Betreuungsplatzes enthielten die Schreiben nie. Beendet wurden die „Bescheide“ mit einer Rechtsbehelfsbelehrung, so dass sich die Sorgeberechtigten zur Einlegung eines Widerspruchs hiergegen veranlassen sahen. Über die damit verbundenen (Anwalts-)Kosten wird bis heute vor dem Verwaltungsgericht Leipzig gestritten. Nach dessen Ansicht handelte es sich bei den „Bescheiden“ nicht um Verwaltungsakte, sondern es wurde lediglich ein entsprechender Rechtsschein gesetzt. Dieser müsse auf den Widerspruch der Sorgeberechtigten hin beseitigt und der Ausgangs „bescheid“ aufgehoben werden.⁴⁶ Die Stadt Leipzig ist nun dazu übergegangen, Bedarfsanmeldungen mit Eingangsbestätigungen und allgemeinen Hinweisen zu beantworten.

Es herrscht bei den zuständigen Trägern erkennbar Unsicherheit darüber, ob ein Betreuungsplatz i.S.d. § 24 SGB VIII per Verwaltungsakt zugewiesen wird oder lediglich ein Anspruch auf Verschaffung eines Betreuungsplatzes⁴⁷ besteht. Jedenfalls die „Kitaplatz-Zusage“ für eine kommunale Einrichtung stellt einen Verwaltungsakt, zumindest in der Gestalt der Feststellung eines Nutzungsanspruchs hinsichtlich einer kommunalen Ein-

richtung dar.⁴⁸ Sie entspricht damit dem verwaltungsrechtlichen Standardfall zur Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung, die immer per Verwaltungsakt erfolgt. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg⁴⁹ wendet demgemäß auch im Rahmen des § 24 SGB VIII die sog. Zwei-Stufen-Lehre an und unterscheidet zwischen dem privatrechtlichen Nutzungsverhältnis (Betreuungsvertrag zwischen Eltern und Betreuungseinrichtung – „Wie“ der Betreuung) und der dem vorgelagerten öffentlich-rechtlichen Zulassungsentscheidung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe (Zuweisung/Verschaffung eines Betreuungsplatzes – „Ob“ der Betreuung).

VII. Gerichtliche Durchsetzung des Kita-Platz-Anspruchs

Das Kita-Recht hat die Besonderheit, dass die materiellen Ansprüche des SGB VIII vor den Verwaltungsgerichten durchgesetzt werden.⁵⁰ Die Unsicherheit der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe über die Art und Weise der verwaltungsprozessual richtigen Reaktion auf die Anmeldung des Betreuungsplatzbedarfs setzt sich bei einigen Verwaltungsgerichten fort. Für die meisten Oberverwaltungsgerichte ist es selbstverständlich, dass die Zuweisung oder Verschaffung eines Kinderbetreuungsplatzes in Form eines Verwaltungsaktes zu erfolgen hat und damit statthafte Klageart die Verpflichtungsklage bzw. bei Ablehnung eines Antrags die Anfechtungsklage ist.⁵¹ Auch in der Literatur bestand schon früh Einigkeit darüber, dass die Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kinderbetreuungsplatz im Wege der Verpflichtungsklage erfolgt, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes mit dem Inhalt der „Zulassung zu einer Betreuungseinrichtung“ gerichtet ist.⁵² Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe entscheidet mit dem Erlass dieses Verwaltungsaktes über die Förderung des Kindes und deren Umfang.⁵³ Die Zusage für einen Platz zur frühkindlichen Förderung enthält somit auch die Festsetzung des individuellen Bedarfs des Kindes hinsichtlich des zeitlichen Betreuungsumfangs.

- 44 In der Praxis werden in Leipzig auf Klagen, die auf Zuweisung eines Betreuungsplatzes in „irgendeiner“ Kita in zumutbarer Entfernung zum Wohnort gerichtet sind, in mindestens 60 % der Fälle Betreuungsplätze in Einrichtungen in freier Trägerschaft durch den Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe angeboten.
- 45 Die Erfahrung zeigte, dass auch bei erfolgter Dringlichkeitsmeldung keine Platzzuweisung durch das Jugendamt erfolgte.
- 46 VG Leipzig, Urteil v. 5.11.2015, Az. 5 K 2455/14.
- 47 So Kaiser in: LPK-SGB VIII, § 24 Rn. 20.
- 48 So Rixen, NJW 2012, S. 2839 (2841); wohl auch Schübel-Pfister, Kindertagesbetreuung zwischen (Rechts-)Anspruch und Wirklichkeit, NVwZ 2013, S. 385 (387); Wiesner, SGB VIII, § 24 Rn. 47; VG Hannover, Beschluss v. 17.7.2013, Az. 3 B 4548/13; OVG Nds., Beschluss v. 28.11.2014, Az. 4 ME 221/14; BayVGH, Beschluss vom 2.12.2003, Az. 7 CE 03.2722.
- 49 Beschluss v. 20.5.2015, Az.: OVG 6 L 34.15; so auch BayVGH, Beschluss v. 10.10.2012, Az. 12 CE 12.2170.
- 50 § 51 Abs. 1 SGG zählt das Kinder- und Jugendhilferecht des SGB VIII nicht als den Sozialgerichten zugewiesene Materie auf. Es bleibt damit bei § 40 Abs. 1 VwGO.
- 51 Vgl. nur OVG NRW, Beschluss vom 5.2.2014, Az. 12 B 17/14; OVG Nds., Beschluss v. 28.11.2014, Az. 4 ME 221/14.
- 52 Georgii, Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, NJW 1996, S. 686 (688).
- 53 Vgl. § 5 Abs. 2 VO KiFöG Berlin; DIJuF-Rechtsgutachten vom 26.11.2013, J 5.000 Bm, JAmt 2014, S. 13 (16).

Das VG Leipzig vertritt demgegenüber strikt die Auffassung, dass der Anspruch aus § 24 SGB VIII auf die tatsächliche Verschaffung oder Bereitstellung eines Betreuungsplatzes und damit einen Realakt gerichtet ist, der im Wege der Allgemeinen Leistungsklage durchzusetzen ist.⁵⁴ Auch wenn das sächsische Landesrecht keine entsprechende Regelung aufweist, erscheint diese Ansicht jedoch mit Blick auf die Bundesländer und Gemeinden, die wie Hamburg oder Berlin in jedem Fall Verwaltungsakte erlassen, fragwürdig. Wird mit der Entscheidung ein tatsächlich nicht dem individuellen Bedarf entsprechender Betreuungsumfang festgesetzt oder der Betreuungsplatzanspruch gar abgelehnt, sind hier Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) statthaft. Die Leistungsklage scheidet damit aus. Reagiert der Träger der öffentlichen Jugendhilfe (z.B. aufgrund Überlastung) gar nicht auf den Antrag auf Zuweisung eines Betreuungsplatzes, besteht die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Untätigkeitsklage, § 75 VwGO. Zu beachten ist in dem Zusammenhang § 161 Abs. 3 VwGO, nach dem die Verfahrenskosten im Rahmen der Untätigkeitsklage stets dem Beklagten, also dem untätigen Träger der öffentlichen Jugendhilfe, auferlegt werden.

Wenn man jedoch mit dem VG Leipzig – entgegen der deutschlandweit anders lautenden obergerichtlichen Rechtsprechung – von der alleinigen Statthaftigkeit der Leistungsklage ausgeht, kann diese erst erfolgversprechend erhoben werden, wenn der Leistungsanspruch „fällig“ wäre. Gemäß § 40 SGB I entsteht ein Sozialleistungsanspruch sobald die im Gesetz bestimmten Voraussetzungen vorliegen. Er wird fällig mit seinem Entstehen (§ 41 SGB I). Somit könnte eine allgemeine Leistungsklage mit dem Ziel der Verschaffung eines Betreuungsplatzes erst am ersten Geburtstag des Kindes, also wenn der Anspruch aus § 24 Abs. 2 SGB VIII entstanden ist, erhoben werden. Demgegenüber wäre gemäß § 75 VwGO drei Monate nach Stellung des Antrags auf Verschaffung eines Betreuungsplatzes die Erhebung der Untätigkeitsklage möglich, so dass bei rechtzeitiger Bedarfsanmeldung hinreichender Rechtsschutz bei Untätigkeit der Behörde besteht. Dieser fehlt im Rahmen der Leistungsklage, da es bei Ausbleiben eines begehrten Realakts keine dem § 75 VwGO vergleichbare Regelung gibt. Das VG Leipzig behilft sich in dieser Situation damit, dass es aus dem Anspruch auf frühkindliche Förderung des Kindes einen Anspruch der Eltern ableitet, spätestens drei Monate vor dem rechtzeitig angemeldeten Betreuungsbeginn zu wissen, ob, wo und ab wann die Betreuung erfolgen wird. Damit ist die auf Verschaffung eines Betreuungsplatzes gerichtete Leistungsklage nach Auffassung des VG Leipzig frühestens drei Monate vor dem gewünschten Betreuungsbeginn zulässig.⁵⁵ Bei einer fristgemäßen Bedarfsanmeldung sechs Monate vor dem Betreuungsbeginn kann somit im Ergebnis wie bei § 75 VwGO drei Monate nach der Antragstellung eine behördliche Entscheidung gerichtlich eingefordert werden. Melden die Eltern jedoch den Betreuungsbedarf früher an, z.B. um frühe Planungssicherheit zu haben oder dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe mehr Zeit zur Verschaffung eines Betreuungsplatzes zu geben, bleibt der Rechtsschutz auf dem Weg des VG Leipzig hinter dem Rechtsschutz aus § 75 VwGO zurück.

Als höchste Eskalationsstufe kommt parallel zum Klageverfahren ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren in Betracht, das auf die rechtzeitige Zuweisung überhaupt eines Betreuungsplatzes (Tageseinrichtung oder Kindertagespflege) gerichtet ist. Das VG Leipzig sieht den Anordnungsgrund hierfür zwei Monate vor dem angemeldeten Betreuungsbeginn als gegeben an und orientiert sich dabei insbesondere an arbeitsrechtlichen Fristen (insbes. § 16 Abs. 1 Nr. 1 BEEG).⁵⁶

VIII. Leipziger Verfahrenspraxis

In der Leipziger Praxis führt die Erhebung der Klage (ausdrücklich gerichtet auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung) drei Monate vor dem gewünschten Betreuungsbeginn dazu, dass das Jugendamt die Bedarfsanmeldung des Kindes aus dem großen Stapel der unbearbeiteten Bedarfsanmeldungen nimmt und bei eventuellen Wunscheinrichtungen (in kommunaler und freier Trägerschaft) nachfragt, ob eine Aufnahme zum begehrten Betreuungsbeginn möglich ist. Außerdem wird in allen in zumutbarer Entfernung zum Wohnort liegenden Tageseinrichtungen nach einer Betreuungsmöglichkeit gefragt. Manchmal bewirkt schon dieser Anstoß, dass den Eltern ein Betreuungsplatz angeboten wird, auch wenn sie bereits vom Jugendamt oder der Wunscheinrichtung eine Absage erhalten haben. Jedenfalls führt das einstweilige Rechtsschutzverfahren meist dazu, dass gerade noch rechtzeitig ein nach objektiven Kriterien zumutbarer Betreuungsplatz angeboten und von den Eltern erleichtert angenommen wird. Das bzw. die Verfahren werden dann für erledigt erklärt, die folgende Kostenentscheidung des Gerichts ergeht weit überwiegend zu Lasten der Beklagten.⁵⁷ Den klagenden Familien werden Kosten in der Regel nur auferlegt, wenn sie vor dem oder im gerichtlichen Verfahren ein zumutbares Betreuungsplatzangebot der Stadt abgelehnt haben (fehlendes Rechtsschutzzinteresse), die Klage (nach Auffassung des VG Leipzig) zu früh erhoben wurde oder sie nicht auf einen zumutbaren Betreuungsplatz sondern eine bestimmte Wunscheinrichtung gerichtet war.⁵⁸

IX. Fazit

Der Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflege wird sowohl die Jugendämter als auch die Verwaltungsgerichte noch lange beschäftigen. Zum einen ist ausgehend vom unbestimmten Wortlaut der bundesrechtlichen Regelung („individueller Bedarf“) nicht in allen Bundeslä-

⁵⁴ Vgl. VG Leipzig, Urteil v. 5.3.2015, Az. 5 K 2039/14; so auch Kaiser in: LPK-SGB VIII, § 24 Rn. 20, der dann aber gegen eine ablehnende Entscheidung mit einer Verpflichtungsklage vorgehen will, die gem. § 42 Abs. 1 VwGO auf den Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet ist.

⁵⁵ VG Leipzig, Urteil v. 26.3.2015, Az. 5 K 2306/14.

⁵⁶ VG Leipzig, Beschluss v. 20.10.2015, Az. 5 L 738/15.

⁵⁷ Zitat einer Richterin: „Es wäre am Ende interessant zu erfahren, wie viele Kitas von den entstandenen Verfahrenskosten hätten gebaut werden können.“

⁵⁸ Zwar sieht § 4 S. 1 SächsKitaG ein Wunsch- und Wahlrecht hinsichtlich einzelner Einrichtungen vor. Dieses ist jedoch dem Wortlaut nach tatsächlich auf die vorhandenen Kapazitäten beschränkt, die im Zweifel erschöpft sind. Außerdem kann der Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht auf Plätze in Einrichtungen in freier Trägerschaft zugreifen, wenn keine entsprechende Leistungsvereinbarung zwischen beiden besteht.

dern klar geregelt, in welchem zeitlichen Umfang die Betreuung erfolgen soll oder wie das Anmeldeverfahren zu gestalten ist. Zum anderen stellt sich aus der erkennbaren Diskrepanz zwischen rechtlichem Anspruch und tatsächlicher Mangelsituation nicht nur die Frage, welche Ziele der Gesetzgeber mit § 24 SGB VIII in seiner konkreten Form verfolgt hat, sondern auch, was tatsächlich in den letztlich zuständigen Kommunen realisierbar ist.

Die Erfahrungen der Verfasserin aus Leipzig zeigen, dass der Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz erst durch die vielen gerichtlichen Verfahren mit Leben gefüllt wurde. Anhand konkreter Fälle wurden Rechtsansichten gebildet und ausgetauscht. Nur aufgrund dieser Verfahren war die Stadt Leipzig dazu gezwungen, die tatsächliche Vergabe von Betreuungsplätzen zu überarbeiten und transparenter zu machen. Die Verfasserin möchte daher ausdrücklich dazu ermuntern, auch in anderen Gemeinden die Rechtsansprüche der Kinder auf frühkindliche Förderung und damit auch die Ansprüche der Eltern

(bzw. im Zweifel der Mütter) auf gleichberechtigte Teilhabe am Berufsleben durchzusetzen! Nur so werden die Kommunen und ggf. auch Gerichte dazu gezwungen, sich inhaltlich mit dem Rechtsanspruch aus § 24 SGB VIII auseinanderzusetzen und ihr Verhalten der geltenden Rechtslage anzupassen. Unter dem Dach des Deutschen Juristinnenbund e.V. (djb) sollen die hierbei gemachten Erfahrungen im Umgang mit den Ansprüchen auf einen Kinderbetreuungsplatz durch die Jugendämter und Gerichte gesammelt werden, um einen deutschlandweiten Überblick über die rechtliche und tatsächliche Handhabung zu erhalten. Die Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familiенlastenausgleich würde sich daher über Erfahrungsberichte zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kita-Platz freuen, die gern per E-Mail der djb-Geschäftsstelle unter geschaefsstelle@djeb.de zugesandt werden können. Die Auswertung dieser Berichte kann dazu beitragen, das Recht der Kinderbetreuung inhaltlich fortzubilden und frauenpolitisch zu stärken.

DOI: 10.5771/1866-377X-2016-4-161

Unerfüllte Betreuungswünsche trotz Rechtsanspruch? Eine empirische Analyse

Christiane Meiner-Teubner

Wissenschaftliche Referentin am Deutschen Jugendinstitut (DJI) im Projekt „Nationaler Bildungsbericht“ und wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Dortmund

Der Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr umfasst sowohl einen quantitativen als auch einen qualitativen Bestandteil. Der quantitative bezieht sich darauf, ob Eltern überhaupt ein Platz in einer Tageseinrichtung oder in der Kindertagespflege zur Verfügung gestellt wird. Der qualitative Bestandteil berücksichtigt, dass die bereitgestellten Angebote an die „[...] divergierenden, individuellen Bedürfnisse und Interessen der Leistungsberechtigten“¹ angepasst sein sollen.

Um diesen umfassenden Rechtsanspruch auf einen Platz in der Kindertagesbetreuung erfüllen zu können, war bereits Jahre vor dessen Inkrafttreten klar, dass ein Ausbau der Angebote in der Kindertagesbetreuung stattfinden muss. Zur Beobachtung der Fortschritte des Ausbaus wurde und wird bis heute die amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik verwendet, die vielfältige Informationen über alle Kindertageeinrichtungen, die betreuten Kinder und das Personal in den Einrichtungen enthält. Außerdem gibt sie über Kindertagespflegepersonen und die von ihnen betreuten Kinder Auskunft. Darüber hinaus wurde das Deutsche Jugendinstitut (DJI) mit einer Elternbefragung beauftragt, mittels derer regelmäßig die elterlichen Betreuungswünsche von Kindern unter drei Jahren erhoben werden. Diese beiden Datenquellen bieten einen umfangreichen Überblick über den Fortschritt des Ausbaus

und dienen nachfolgend als Grundlage für die Beantwortung der Frage, wie weit der Ausbau der Angebote der Kindertagesbetreuung vorangeschritten ist und ob die Angebote die elterlichen Betreuungswünsche für ihre Kinder erfüllen.

Dabei wird im vorliegenden Beitrag zuerst die quantitative Entwicklung der Angebote unter Berücksichtigung des Anteils an Eltern, die sich einen Platz in der Kindertagesbetreuung wünschen, geprüft. Anschließend werden einzelne Aspekte der vorhandenen Angebote (wie Öffnungszeiten und Kosten) den elterlichen Vorstellungen und Erwartungen gegenübergestellt. Dieses Vorgehen liefert Hinweise darauf, inwieweit die Angebote mit den Bedarfen der Familien zusammenpassen.

I. Entwicklung der Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuungsangebote und der elterlichen Betreuungswünsche

Zwischen 2006 und 2015 nahm die Anzahl der Ein- und Zwei-jährigen² in den Angeboten der Kindertagesbetreuung um mehr als 405.000 Kinder zu. Wurden 2006 noch rund 271.000 Kinder

1 Meysen/Beckmann, Rechtsanspruch U3: Förderung in Kita und Kindertagespflege, 1. Auflage 2013, S. 37.

2 Teilweise können nur für die unter Dreijährigen insgesamt Ergebnisse ausgewiesen werden. Da nur ein kleiner Teil der unter Einjährigen die Angebote der Kindertagesbetreuung besuchen, ist nicht davon auszugehen, dass dies einen sichtbaren Einfluss auf die Befunde zu den Ein- und Zweijährigen hat. Im Text wird diese Differenz dadurch sichtbar gemacht, dass nur dann von den unter Dreijährigen gesprochen wird, wenn die Ergebnisse für drei Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Wird von Ein- und Zweijährigen gesprochen, beziehen sich die Ergebnisse auf die beiden genannten Altersjahrgänge.