

DIJUF-RECHTSGUTACHTEN 2.9.2024 – SN_2024_1105

Kita: Begrenzung der Betreuungszeit, Anmeldestichtag und Pflicht zur elektronischen Anmeldung

Die Stadt L als Träger der öffentlichen Jugendhilfe kann derzeit aufgrund fehlender Kita-Plätze und Mangel an Fachkräften nicht allen Kindern einen Betreuungsplatz anbieten. Sie möchte dem entgegenwirken und bittet deshalb um rechtliche Stellungnahme hinsichtlich der Fragen,

1. ob die Betreuungszeit für alle Kinder generell auf die in § 14 KiTaG RhPf vorgesehenen sieben Std. begrenzt werden kann, um mehr Kindern einen Betreuungsplatz bereitstellen zu können,
2. ob ein Anmeldestichtag eingeführt werden kann und
3. ob eine Verpflichtung zur elektronischen Anmeldung für einen Betreuungsplatz über das „KitaPortal“ eingeführt und damit auf die bislang noch zulässige schriftliche Anmeldung und die schriftliche Versendung der Platzangebote verzichtet werden kann.

I. Begrenzung der tatsächlichen Betreuungszeit generell auf sieben Std.

Nach § 14 Abs. 1 S. 2 KiTaG RhPf (Kindertagesstättengesetz Rheinland-Pfalz) umfasst der Rechtsanspruch von mind. einjährigen Kindern bis zum Schuleintritt montags bis freitags eine tägliche Betreuungszeit von regelmäßig durchgängig sieben Std. Nach Satz 3 bleiben § 24 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 S. 2 SGB VIII – also die bundesrechtlichen Regelungen zum Betreuungsumfang – unberührt. Eine landesrechtliche Regelung kann im Übrigen aufgrund von Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht) die bundesrechtlichen Rechtsansprüche aus § 24 SGB VIII ohnehin nicht be-

schränken. Der Mindestumfang der täglichen Betreuungszeit hat sich also in jedem Fall nach den bundesrechtlich normierten bzw. den hierzu herausgebildeten Kriterien in Literatur und Rechtsprechung zu richten. Diesbezüglich wird auf TG-1171 (DIJuF/Beckmann/Brackmann Themengutachten TG-1171, Stand: 4/2021, abrufbar unter www.kijup-online.de) verwiesen. Zusammenfassend gilt Folgendes:

Der zeitliche Umfang des Förderanspruchs **ein- bis dreijähriger Kinder** wird gem. § 24 Abs. 2 S. 2, Abs. 1 S. 3 SGB VIII durch den individuellen Bedarf bestimmt. Maßgebend für den Betreuungsumfang ist nach der Rechtsprechung stets „der durch die Erziehungsberechtigten definierte individuelle Bedarf, begrenzt durch das Wohl des Kindes“ (BVerwG 26.10.2017 – 5 C 19.16; VGH München 22.7.2016 – 12 BV 15/719). Unter Zugrundelegung dieser Kriterien umfasst der Rechtsanspruch grundsätzlich die von den Eltern gewünschten Betreuungszeiten, also auch einen Ganztagsplatz (DIJuF/Beckmann/Brackmann Themengutachten TG-1171 Frage 2 mwN). Es wird überwiegend davon ausgegangen, dass aus Kindeswohlgesichtspunkten die maximale Betreuungszeit bei neun Std. täglich bzw. 45 Std. wöchentlich liegt (FK-SGB VIII/Beckmann, 9. Aufl. 2022, SGB VIII § 24 Rn. 41; Wiesner/Wapler/Schweigler SGB VIII, 6. Aufl. 2022, SGB VIII § 24 Rn. 37; Hauck/Noftz/Grube SGB VIII, Stand: 9/2019, SGB VIII § 24 Rn. 30 f.).

Auch Kinder **ab drei Jahren** haben gem. § 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Tageseinrichtung. Nach allgemeiner Ansicht wird die bedarfsgerechte Erfüllung dieses Anspruchs erst durch Zurverfügungstellung einer Betreuung von mind. sechs Std. am Stück gewährleistet sein (DIJuF/Beckmann/Brackmann Themengutachten TG-1171 Frage 4). § 14 Abs. 1 S. 2 KiTaG RHPf erweitert diesen Anspruch auf regelmäßig sieben Std. Ein Ganztagsplatz ist von dem in § 24 Abs. 3 S. 1 SGB VIII normierten einklagbaren Rechtsanspruch zwar nicht umfasst. Nach § 24 Abs. 3 S. 2 SGB VIII hat der Jugendhilfeträger aber darauf hinzuwirken, dass ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Insoweit besteht auch bei Kindern ab drei Jahren eine (objektivrechtliche) Verpflichtung, Bedarfe nach Ganztagsplätzen zu decken, um den Eltern eine Vollzeitberufstätigkeit zu ermöglichen (DIJuF/Beckmann/Brackmann Themengutachten TG-1171 Frage 4). Unter Berücksichtigung der notwendigen Fahrtzeiten ergibt sich ein Betreuungszeitraum von mind. neun Std. (FK-SGB VIII/Beckmann SGB VIII § 24 Rn. 51), die wie beschrieben allerdings nicht mit einem einklagbaren Rechtsanspruch verbunden sind.

Im Hinblick auf das Vorhaben der Kommune, täglich pauschal nur noch eine siebenstündige Betreuung tatsächlich zur Verfügung zu stellen, gilt also: Der individuelle Betreuungsanspruch **über dreijähriger Kinder** wird durch den Platz im Umfang von sieben Std. zwar erfüllt. Jedoch verstößt der Jugendhilfeträger gegen seine objektivrechtliche Verpflichtung aus § 24 Abs. 3 S. 2 SGB VIII, wenn er darüber hinaus keine bedarfsgerechten Ganztagsplätze zur Verfügung stellt. Einklagbar ist ein solcher Ganztagsplatz für über dreijährige Kinder nicht. Sofern bei einem **ein- bis dreijährigen Kind** ein Bedarf auf eine tägliche Betreuung von über sieben Std. geltend gemacht wird, wird der Rechtsanspruch aus § 24 Abs. 2 SGB VIII durch den siebenstündigen Betreuungsplatz nicht erfüllt (zu den diesbezüglichen Rechtsfolgen

FK-SGB VIII/Beckmann § 24 Rn. 69 ff.). Auch wenn durch Beschränkung der Förderung auf pauschal sieben Std. ggf. Kapazitäten frei werden würden, um anderen Kindern ebenfalls einen Betreuungsplatz anzubieten, handelt es sich im Ergebnis nur um „Verschiebungen“ der unerfüllten Rechtsansprüche.

Übersteigt die Anzahl der Kinder die Anzahl der verfügbaren Plätze, obliegt es zwar grundsätzlich dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe zu entscheiden, welche Gesichtspunkte er im Fall von mangelnden Platzkapazitäten berücksichtigt (zu den Kriterien der Platzvergabe insb. kommunaler Kita-Plätze FK-SGB VIII/Beckmann SGB VIII § 24 Rn. 17; VG Münster JAmt 2017, 565). Ob vorrangig mehreren Kindern geringere Betreuungsumfänge als begehrt gewährt oder eher Bedarfe nach über siebenstündiger Förderung vollständig erfüllt werden, liegt also grundsätzlich im Ermessen des Jugendhilfeträgers (hierzu DJuF-Rechtsgutachten JAmt 2017, 66 mit Hinw. für die Praxis). Das Ermessen bei fehlenden Kapazitäten wirkt sich hingegen nicht auf die bestehenden Rechtsansprüche aus, die einklagbar sind und zu deren Erfüllung eine objektiv-rechtliche Verpflichtung besteht.

II. Verpflichtende Festlegung eines Anmeldestichtags

Landesrecht kann bestimmen, dass Eltern bzw. Erziehungsberechtigte den Träger der öffentlichen Jugendhilfe oder die beauftragte Stelle innerhalb einer bestimmten Frist vor der beabsichtigten Inanspruchnahme der Leistung in Kenntnis setzen (§ 24 Abs. 5 S. 2 SGB VIII). Hiermit ist aber nicht die Bestimmung eines allgemeinen „Stichtags“ im Sinne der Festlegung eines konkreten Datums gemeint, bis zu dem pauschal alle Bedarfe anzumelden sind. Die Frist ist vielmehr einzelfallbezogen auf den jeweils gewünschten Förderungsbeginn einzuhalten. So legt etwa § 3 Abs. 1 S. 1 VOKitaFöG Bln (Kindertagesförderungsverordnung Berlin) fest, dass ein Anspruch oder Bedarf spätestens zwei Monate vor Beginn der gewünschten Förderung geltend zu machen ist.

In § 19 Abs. 4 S. 4 KiTaG RhPf hat das Land Rheinland-Pfalz geregelt, dass der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen kann, dass Eltern den Förderungsbedarf innerhalb einer Frist anmelden. In welcher Form diese „Bestimmung“ durch den örtlichen Träger zu erfolgen hat, ist nicht geregelt. Da die Bestimmung einer Frist den örtlichen Trägern durch Landesrecht explizit zugewiesen wird, dürfte es sich um eine eigene Angelegenheit/Aufgabe der Kommune handeln, die durch Satzung geregelt werden kann (§ 24 Abs. 1 GemO RLP; zur Regelung durch kommunale Satzung bei fehlender landesrechtlicher Regelung LPK-SGB VIII/Kaiser, 8. Aufl. 2022, SGB VIII § 24 Rn. 41; jurisPK/Rixen SGB VIII, Stand: 8/2022, SGB VIII § 24 Fn. 486 mwN). Die Fristen gelten dann für die gesamte Kommune.

Die Bestimmung von Anmeldefristen iSd § 24 Abs. 5 S. 2 SGB VIII erleichtert dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bedarfsplanung. Nach wohl einhelliger Auffassung ist aber dafür Sorge zu tragen, dass unverschuldet unvorhergesehene Bedarfe auch kurzfristig gedeckt werden, etwa durch Vorhalten einer „Bedarfsreserve“ (FK-SGB VIII/Beckmann SGB VIII § 24 Rn. 66; jurisPK/Rixen SGB VIII § 24 Rn. 40).

Diesbezügliche Ausnahme- bzw. Härtefallregelungen sind teilweise in den landesrechtlichen Regelungen enthalten, zB in § 3 Abs. 1 S. 1 VOKitaFöG Bln, § 3 Abs. 2a KiTaG BW (Kindertagesbetreuungsgesetz Baden-Württemberg) oder § 20 Abs. 4 NKiTaG (Niedersächsisches Kindertagesstättengesetz). Ist dies – wie in § 19 Abs. 4 S. 4 KiTaG RhPf – nicht der Fall, sollten entsprechende Regelungen wohl jedenfalls in die kommunale Satzung aufgenommen werden. Unverschuldet unvorhergesehene Bedarfe können etwa bei Umzügen oder der kurzfristigen Aufnahme einer Berufstätigkeit entstehen (FK-SGB VIII/Beckmann SGB VIII § 24 Rn. 66; jurisPK/Rixen SGB VIII § 24 Rn. 40; LPK-SGB VIII/Kaiser SGB VIII § 24 Rn. 41).

III. Verpflichtende Nutzung elektronischer Kommunikation

Im Hinblick auf die Frage, ob das Jugendamt Eltern verpflichten kann, ihr Kind elektronisch anzumelden, zitieren wir aus dem umfassenden Rechtsgutachten des DIJuF „Digitalisierung in der Kinder- und Jugendhilfe“ (2023, Teil 2 Ziff. B. I. 2. a cc, abrufbar unter https://dijuf.de/fileadmin/user_upload/JAdigital_Rechtsgutachten.pdf):

„Selbst wenn das Jugendamt zur Vereinfachung des Verfahrens digitale Verfahren einführt (und nach dem OZG [Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz] sogar einführen muss, s. b), so ergibt sich daraus doch nicht, dass andere Leistungswünsche unberücksichtigt bleiben könnten. Eine Pflicht der Adressat:innen zur Verwendung von digitalen Verfahren ist nur für ‚Vordrucke‘ iSv § 60 Abs. 2 SGB VIII gesetzlich geregelt. Eine solche Vorgabe wird auch mit dem OZG nicht geregelt. Es schreibt nur eine Pflicht der Behörden vor, ihre Leistungen ‚auch‘ online anzubieten (dazu → b bb), nicht aber ein Recht, analoge Zugänge einzustellen. [Fn. 78: Hermann/Stöber NVwZ 2017, 1401 (1404).]

Dies spricht zwar nicht dagegen, dass das Jugendamt für bestimmte Leistungen auf die Nutzung vorgehaltener Zugangsverfahren verweist. Dies kann sich in bestimmten Bereichen wie der Beantragung eines Halbtags-Kita-Platzes auch anbieten, da sich so der Bedarf und die Vergabe einzelner Plätze evtl. gut steuern lassen. Es ließe sich auch argumentieren, dass die Nutzung digitaler Verfahren vergleichbar mit Vordrucken iSv § 60 Abs. 2 SGB VIII ist und somit vom Jugendamt auch vor Bewilligung der Leistung grundsätzlich gefordert werden kann. Selbst bei einer solchen Annahme müsste das Jugendamt aber zumindest auf die Nutzung aktiv hinweisen und die Leistungsberechtigten ggf. beim Ausfüllen unterstützen oder alternative Möglichkeiten eröffnen, die benötigten Informationen beizubringen. Hat eine Familie etwa keinen Internetzugang oder keine entsprechenden Geräte oder Schwierigkeiten bei der Nutzung, so darf auch die Nutzung eines Online-Portals nicht pauschal vorausgesetzt werden.

Zusammengefasst ist für einen ‚Antrag‘ – also die Äußerung eines Leistungswunschs – nicht entscheidend, ob junge Menschen oder ihre Erziehungsberechtigten eine E-Mail schreiben, eine bereitgestellte Plattform nutzen, beim Jugendamt anrufen oder persönlich vorsprechen. Das Jugendamt muss infolge der Kenntnisnahme eines Unterstützungsbedarfs unabhängig vom Weg der Kenntnisnahme prüfen, ob die Leistungsvoraussetzungen erfüllt sind und – ggf. nach Hinweis auf bestimmte Mitwirkungspflichten zur Beibringung benötigter Informationen zur Feststellung der Leistungsvoraussetzungen – über die Leistungsbewilligung entscheiden. Zwar darf das Jugendamt vor Ort durchaus bestimmte – einfach gestaltete und grundsätzlich adressatengerechte Wege wie etwa Online-Plattformen für die ‚Beantragung‘ eines Kita-Platzes – vorsehen. Es darf allerdings die ‚beantragte‘ Leistung nicht pauschal verweigern, wenn der Leistungswunsch ihm auf anderem Weg bekannt wird. In diesen Fällen muss er vielmehr bei der Nutzung unterstützen bzw. für Einzelfälle Ausnahmen vorsehen, wenn einzelne Familien die Plattform nicht nutzen können, bspw. weil sie mit der Nutzung überfordert sind oder nicht über die technischen Möglichkeiten verfügen.“

Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Kommune die Familien durchaus vorrangig auf die (möglichst einfach ausgestaltete) elektronische Anmeldung für einen Kita-Platz verweisen darf, für Einzelfälle aber alternative Anmeldeewege eröffnen muss. Bei Bedarf hat das Jugendamt bei der Nutzung des Anmeldeportals zu unterstützen.